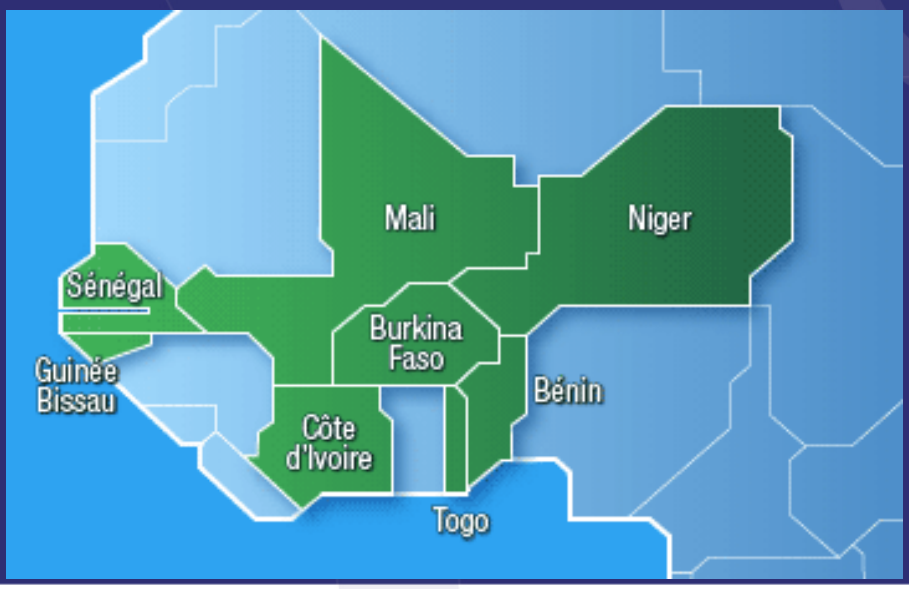



# Rapport Définitif

## Étude de Faisabilité pour la Création de l'Observatoire Régional du Foncier Rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO)

Septembre 2013

UEMOA

SOFRECO

**Les points de vue exprimés dans la présente étude ne sont pas ceux de l'UEMOA et n'engagent que leurs auteurs.**

# Remerciements

La mission remercie Monsieur Ibrahima DIEME, Commissaire chargé du Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture des Mines et de l'Environnement et Madame Maria Luisa FERREIRA, Directeur des Ressources Animales et Halieutiques pour l'accueil qui lui a été réservé par les services de la Commission et pour l'ensemble des facilités qui lui ont été consenties pendant toute la durée de l'étude.

La mission tient également à exprimer ses plus vifs remerciements aux responsables des institutions publiques et privées des Etats membres pour leur disponibilité lors des visites de terrain. Enfin, la mission remercie les membres du Groupe de travail de l'UEMOA sur le foncier rural et les participants à l'atelier de Dakar des 26, 27 et 28 juin 2013 pour leurs conseils avisés.

# Table des matières

**Remerciements** ..... **1**
**Table des annexes** ..... **5**
**Sigles et acronymes** ..... **6**
**Résumé exécutif** ..... **8**
**Introduction** ..... **13**
**1. Cadre conceptuel et contextuel de la création d'un observatoire du foncier rural** ..... **16**
**1.1 Concepts et définitions** ..... **16**
1.1.1 Foncier rural, Territoire et Système foncier ..... 16
1.1.2 Observation, observatoire et information ..... 17
1.1.3 Les parties prenantes ..... 19
**1.2 Créer un observatoire et le mettre en œuvre** ..... **20**
**1.3 Expériences en matière d'observatoires** ..... **23**
1.3.1 Observatoire du coton ..... 24
1.3.2 Système d'Information sur le Pastoralisme du Sahel (SIPSA) ..... 25
1.3.3 Observatoire de la sécurité alimentaire ..... 25
1.3.4 Observatoire National du Foncier au Burkina Faso (ONF-BF) ..... 26
1.3.5 Observatoire du foncier du Mali ..... 26
1.3.6 Observatoire des forêts d'Afrique Centrale ..... 26
1.3.7 Observatoire des Agricultures du Monde (OAM) ..... 27
1.3.8 International Land Coalition et Land Portal ..... 27
1.3.9 Observatoire du Foncier de Madagascar ..... 27
**1.4 Problématiques liées à la création d'un observatoire du foncier** ..... **28**
1.4.1 Observatoire régional ..... 28
1.4.2 Absence d'observatoires nationaux en Afrique de l'Ouest ..... 28
1.4.3 L'étendue du territoire observé est très variable ..... 29
1.4.4 Un domaine d'observation complexe et difficilement mobilisable ..... 29
1.4.5 Observatoire conçu dans la durée ..... 29
1.4.6 Observatoire autonome et indépendant ..... 30
1.4.7 Observatoire accessible et visible ..... 30
1.4.8 Observatoire construit en phases ..... 30

**2. Présentation générale de l'observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest ..... 31**
**2.1 Objectifs de l'ORFAO ..... 31**
**2.2 Missions de l'ORFAO ..... 32**
2.2.1 Mission d'information ..... 32
2.2.2 Mission de suivi-évaluation ..... 32
2.2.3 Mission de capitalisation ..... 33
2.2.4 Mission d'aide à la décision ..... 33
2.2.5 Mission de communication ..... 34
**2.3 Principes directeurs de l'ORFAO ..... 34**
2.3.1 Articulation entre les institutions nationales et régionales ..... 35
2.3.2 Indépendance et autonomie ..... 35
2.3.3 Accessibilité, visibilité et qualité des produits ..... 36
2.3.4 Interopérabilité ..... 36
2.3.5 Comment ne pas « évanouir » ce projet ? ..... 36
**2.4 Activités ..... 37**
2.4.1 Constituer et actualiser une documentation foncière pertinente (information) ..... 37
2.4.2 Assurer la circulation de l'information au niveau des Etats et des acteurs du foncier impliqués (information) ..... 37
2.4.3 Suivi-évaluation ..... 38
2.4.4 Capitalisation ..... 38
2.4.5 Synthèse et valorisation du travail effectué par l'ORFAO (aide à la décision) ..... 38
2.4.6 Construction d'un outil de visualisation (aide à la décision) ..... 39
2.4.7 Faire connaitre l'ORFAO (communication) ..... 39
2.4.8 Alimenter l'ORFAO en informations actualisées et régulières (communication) ..... 39
2.4.9 Recenser les besoins et préoccupations et évaluer leur évolution (communication) ..... 39
**2.5 Dispositif opérationnel et phasage de l'ORFAO ..... 40**
**3. Mise en œuvre de l'ORFAO sous forme de projet pilote porté par l'UEMOA ..... 45**
**3.1 Objectifs et résultats ..... 45**
**3.2 Activités ..... 47**
3.2.1 Dispositif opérationnel du projet pilote ..... 49
**3.3 Dimensionnement du projet pilote ..... 51**
3.3.1 Ressources humaines permanentes ..... 51
3.3.2 Locaux ..... 52
3.3.3 Matériel ..... 52
3.3.4 Création d'un site internet ..... 52
3.3.5 Déplacements et voyages ..... 53
3.3.6 Ressources court terme et stages ..... 53

**3.4 Exécution du projet ..... 53**
3.4.1 Montage institutionnel et financier de la phase pilote ..... 53
3.4.2 Gestion administrative, comptable et budgétaire ..... 57
3.4.3 Gestion des ressources humaines ..... 57
3.4.4 Budget estimatif ..... 58
3.4.5 Observations et détail du budget ..... 60
**4. Perennisation institutionnelle de l'ORFAO ..... 63**
**4.1 Les arrangements institutionnels concevables a priori ..... 63**
4.1.1 Intégration de l'ORFAO dans le système UEMOA ..... 63
4.1.2 Externalisation de l'ORFAO de l'UEMOA ..... 64
**4.2 Analyse critique des différents arrangements institutionnels ..... 64**
**4.3 Les scénarios privilégiés ..... 65**

# Table des annexes

**Annexe 1 : Termes de référence de l'étude ..... 66**
**Annexe 2 : liste des personnes rencontrées lors de la visite de terrain ..... 73**
**Annexe 3 : Fiches de présentation de quelques observatoires socio-économiques .. 75**
**Annexe 4 : Fiche de présentation de projets mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA ..... 91**
**Annexe 5 : Fiches de poste ..... 97**
**Annexe 6 : Les scénarios de l'association à but non lucratif et de l'agence de l'UEMOA ..... 101**

# Sigles et acronymes

**AAI :** Autorités Administratives Indépendantes
**ACBF :** Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
**ACSAC :** Agence Communautaire de Supervision de la Sécurité de l'Aviation Civile
**AFD :** Agence Française de Développement
**APESS :** Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel et en Savane
**ASBL :** Association à But Non Lucratif
**BAD :** Banque Africaine de Développement
**BCG :** Bureau de Coordination et de Gestion
**BOAD :** Banque Ouest Africaine de Développement
**C4 :** Groupe des quatre pays de l'initiative sectorielle sur le coton (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad)
**CEDEAO :** Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
**CER :** Communauté Economique Régionale
**CICODEV :** Institut panafricain pour la citoyenneté, les consommateurs et le développement
**CILSS :** Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
**CIRAD :** Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
**CMA AOC :** Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
**CODIST :** Comité pour le Développement de l'Information, des Sciences et des Technologies
**CORAF :** Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricole
**CRAFS :** Cadre de Réflexion et d'Action sur le Foncier au Sénégal
**CTS :** Comité Technique de Suivi
**DRAH :** Direction des Ressources Animales et Halieutiques
**DSAME :** Direction de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement
**DSRP :** Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
**EPF :** Etablissement Public Foncier
**ERCP :** Equipe Régionale de Coordination du Projet
**EU :** Etats-Unis d'Amérique
**FAD :** Fonds Africain de Développement (groupe de la BAD)
**FAO :** Food and Agriculture Organisation
**GIZ :** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
**GRAF :** Groupe de Recherche et d'Action sur le Foncier
**ILC :** International Land Coalition
**INSAH :** Institut du Sahel
**LPI :** Land Policy Initiative
**MAE :** Ministère des Affaires Etrangères
**MCA :** Millennium Challenge Account
**NTIC :** Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
**OAT :** Observatoire Agriculture et Territoires

**OHADA :** Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
**OI :** Organisation Internationale
**OIF :** Organisation Internationale de la Francophonie
**ONF-BF :** Observatoire National du Foncier au Burkina Faso
**ORASTEC :** Observatoire Régional d'Analyse Spatiale du Territoire Communautaire
**ORMP :** Observatoire Régional des Marchés Publics de l'UEMOA
**OVMs :** Organismes Vivants Modifiés
**PAFICOT :** Projet d'Appui à la Filière Coton-Textile dans les quatre pays de l'initiative sectorielle sur le coton (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad)
**PAPE :** Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente
**PAU :** Politique Agricole de l'Union
**PNBG :** Programme National de Bonne Gouvernance
**PRB/UEMOA :** Programme Régional de Biosécurité de l'UEMOA
**PRM-UEMOA :** Projet Régional de réforme des marchés publics des Etats membres de l'UEMOA
**PTF :** Partenaires Techniques et Financiers
**RBM** Réseau Bilital Maroobé
**RCMP :** Réglementation communautaire des marchés publics
**RECAO :** Réseau des Chambres de l'Agriculture d'Afrique de l'Ouest
**ROPPA :** Réseau des organisations paysannes & de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
**SCA :** Stratégie de Croissance Accélérée
**SI :** Système d'Informations
**SIG :** Système d'Informations Géographiques
**SIPSA :** Système d'Information Pastoral du Sahel
**UE :** Union européenne
**UEMOA :** Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
**UGMP :** Unité de Gestion des Marchés Publics
**WAP :** Parcs nationaux du W, d'Arly et de la Pendjari

# Résumé exécutif

L'Etude de faisabilité de la création d'un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) s'inscrit dans le prolongement de l'étude de 2004 intitulée : « La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein l'espace UEMOA » commanditée par la Commission de l'UEMOA en concertation avec la Banque Mondiale et qui a fait l'objet d'une actualisation en 2009. Elle se rattache directement aux recommandations de l'atelier régional de validation de ladite étude qui s'est tenu à Dakar du 27 au 29 octobre 2009 et qui prévoyait notamment « la mise en place des mécanismes de documentation, d'information et de suivi-évaluation des politiques et législations foncières à travers un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) ».

L'Etude a donné lieu à trois rapports

Le rapport n° 1 avait pour objet d'identifier et d'analyser les différents scénarios d'institutionnalisation de l'observatoire et de faire le point sur leurs avantages et inconvénients respectifs ainsi que sur les modalités de leur mise en œuvre.

Le rapport n° 2 a eu pour objet d'étudier la faisabilité d'une phase pilote de l'observatoire sous forme de projet mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA et, dans la perspective de pérennisation institutionnelle de l'observatoire à l'issue de la phase pilote, d'approfondir les scénarios de l'association à but non lucratif et de l'agence de l'UEMOA.

Le présent rapport final opère une synthèse des rapports précédents et présente successivement :

- Le cadre contextuel et conceptuel d'un d'observatoire régional du foncier rural ;
- L'observatoire régional du foncier rural ;
- Le projet pilote d'observatoire du foncier rural ;
- Les perspectives de pérennisation institutionnelle de l'ORFAO ;

Il intègre les observations formulées par le groupe de travail sur le foncier rural qui s'est réuni les 24 et 25 juin 2013 à Dakar et par les participants à l'atelier de validation du rapport qui s'est déroulé toujours à Dakar du 26 au 28 juin 2013.

Cadre conceptuel et contextuel de la création d'un observatoire du foncier rural

Les principales notions suivantes sont associées à l'observatoire du foncier :

- Le **foncier rural**, généralement défini en creux, comme un négatif, par tout ce qu'il n'est pas. Plus généralement il contient tout ce qui n'est pas l'espace urbain lequel fait référence à l'agglomération ;

- Le **territoire** lequel fait référence à la maille de gestion de l'espace, d'un espace approprié que l'on est prêt à défendre ;
- Le **système foncier** qui participe à l'administration, à la gestion et à l'aménagement de l'espace ;
- L'**observation du territoire,** élément indispensable pour aider les pouvoirs publics dans leurs prises de décisions ;
- L'**intelligence territoriale** visant à acquérir une meilleure connaissance du territoire et à mieux maîtriser son développement ;
- Le **Système d'Information Géographique** (SIG), entendu comme l'ensemble des structures, des méthodes, des outils et des données, constitué pour rendre compte de phénomènes localisés dans un espace spécifique et faciliter les décisions à prendre sur cet espace ;
- Les **parties prenantes** qui sont des acteurs, individuels ou collectifs (groupe ou organisation), qui sont activement ou passivement concernés par une décision ou un projet.

La création d'un observatoire, impose :

- D'analyser la dynamique territoriale pour poser les bases d'une connaissance partagée de cette dynamique ;
- De définir un enjeu et mobiliser les acteurs autour de celui-ci ;
- De désigner un maître d'ouvrage et une équipe technique chargée de la maîtrise d'œuvre ;
- De définir un budget et une feuille de route afin de maîtriser les coûts, les délais et la qualité.

Elle passe par les principales étapes suivantes :

- Détermination et mobilisation des acteurs à associer à la démarche (états, membres des sociétés civiles nationales, projets de développement, universités et chercheurs, bailleurs de fonds) ;
- Définition concertée entre les acteurs du ou des objectifs assignés à l'observatoire et ses missions (documenter, informer, suivre et capitaliser les processus fonciers) ;
- Sélection concertée des domaines d'observation (processus de politiques foncières, dispositifs règlementaires et législatifs, outils nationaux de gestion foncière, marché foncier, conflits fonciers et modalités de résolution, accaparements fonciers, accès des femmes et des groupes vulnérables à la terre, pastoralisme, etc.), étant entendu que tout ne peut être observé et que chaque Etat membre comme chaque acteur a ses propres priorités ;
- Définition des indicateurs qui permettront de suivre l'évolution des phénomènes et définition des données à collecter ainsi que leurs modalités de collecte dans chacun des domaines d'observation retenus ;
- Choix du mode d'organisation et de gouvernance.

Des enseignements utiles peuvent être tirés de quelques observatoires du foncier ou observatoire socio-économiques existants ou ayant existé. Il en va ainsi des observatoires suivants :

- L'Observatoire du coton CILSS CIRAD ;
- L'Observatoire du pastoralisme CILSS CIRAD ;

- L'Observatoire de la sécurité alimentaire CILSS CIRAD ;
- L'Observatoire de la réforme foncière à Madagascar ;
- Land Matrix de l'International Land Coalition ILC ;
- L'Observatoire du foncier du Mali ;
- L'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM) ;
- L'Observatoire des Forets d'Afrique Centrale (OFAC) ;
- L'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso.

Présentation générale de l'observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest

**Objectif général**

L'ORFAO a pour objectif général de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique, compatible avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA et les perspectives d'action de l'UEMOA appuyant les processus nationaux en cours.

**Objectifs spécifiques**

L'ORFAO contribue à :

- Disposer d'une documentation foncière fiable et actualisée et la diffuser au niveau des Etats ;
- Promouvoir la diffusion d'indicateurs et de système de suivi-évaluation de la mise en place des politiques foncières dans les Etats ;
- Capitaliser et partager les bonnes pratiques et les analyses afin de faire prendre conscience de l'importance de la question foncière dans la région et des solutions mises en œuvre pour faire face à l'insécurité des producteurs ruraux tout en favorisant le développement du secteur agricole et rendre plus fluide l'accès à la terre et à la propriété foncière notamment pour les groupes vulnérables ;
- Fournir des informations actualisées et des analyses de la situation foncière et des problématiques associées, pour favoriser l'établissement du marché et des politiques communes et accompagner les réformes foncières en cours et à venir.

Les **cinq missions** suivantes lui sont assignées :

- Information,
- Suivi-évaluation,
- Capitalisation,
- Aide à la décision,
- Communication.

L'observatoire est régi par les **principes directeurs** suivants :

- Indépendance et autonomie,
- Accessibilité, visibilité et qualité des produits,

- Interopérabilité,
- Articulation entre institutions nationales et régionales.

La création de l'ORFAO est conçue en **quatre phases** :

- Phase 1 : Détailler la ligne d'action, mettre en œuvre la veille, faire connaitre l'ORFAO et activer les réseaux (2 ans) ;
- Phase 2 : Créer le dispositif (3 ans) ;
- Phase 3 : Réaliser l'ORFAO – Montée en charge et renforcement de l'institution (2 ou 3 ans) ;
- Phase 4 : Mise en production – L'ORFAO est mature, pérenne, indépendant et autonome.

Mise en œuvre de l'ORFAO sous forme de projet pilote porté par l'UEMOA

Le projet pilote d'observatoire est un projet porté par la Commission qui en assurera la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Il couvrira les huit Etats Membres. Sa durée sera de 6 ans, les trois premières années étant dédiées à la création et à la mise en opération et les trois dernières années étant notamment consacrées à sa consolidation et à son institutionnalisation.

L'objectif général du projet pilote est identique à l'objectif général de l'ORFAO et vise à contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole, compatible avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA et les perspectives d'action de l'UEMOA appuyant les processus nationaux en cours.

Le projet pilote, a pour **objectifs spécifiques** de mettre en œuvre :

- La collecte et la diffusion de l'information en développant les réseaux et la communication au sein des Etats membres de l'UEMOA et plus généralement aux pays d'Afrique de l'Ouest ;
- Un système opérationnel et performant de suivi évaluation et de capitalisation des expériences foncières, pour les transformer en connaissances partageables et éclairer la décision de l'ensemble des acteurs et notamment des décideurs.

Les résultats attendus se déclinent comme suit :

- Résultat 1 – Information, réseau et communication sont mis en œuvre ;
- Résultat 2 – Suivi-évaluation, capitalisation et aide à la décision sont opérationnels.

Le projet recouvre les **groupes d'activités** suivants :

1. Organisation et gestion de projet ;
2. Constitution d'une base documentaire pertinente et actualisée sur la problématique foncière ouest africaine ;
3. Mise à jour d'une base documentaire pertinente et actualisée sur la problématique foncière ouest africaine ;
4. Détermination et consensus sur les domaines d'observation ;
5. Construire un site internet pour assurer la circulation et la dissémination de l'information au niveau des Etats et des acteurs du foncier impliqués ;
6. Editer des bulletins pour toucher le plus grand nombre ;
7. Assurer la veille ;

8. Faire connaitre l'ORFAO ;
9. Dresser et valider la situation de référence ;
10. Négociation des indicateurs ;
11. Capitalisation de l'observation.

Le montage institutionnel du projet pilote est cohérent avec le montage institutionnel des différents programmes ou projets déjà mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA. Il doit en toute logique être rattaché au Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Energie et des Mines (DSAME) et, au sein de ce Département, soit à la Direction des Ressources Animales et Halieutiques qui porte la question foncière depuis 2004 et qui bénéficie de l'appui d'un expert foncier, soit au Cabinet du Commissaire.

Les **organes du projet** comprennent :

- Un Comité d'orientation de 16 membres et comprenant outre l'UEMOA, des représentants des administrations d'Etat en charge du foncier rural, des représentants des organisations régionales de la société civile et des représentants des organisations internationales régionales impliquées dans le foncier rural et qui sera consulté sur les grandes orientations de l'observatoire, les activités de la coordination du projet et les programmes annuels de travail ;
- Un comité scientifique composé de huit personnalités ayant une connaissance approfondie des problématiques du foncier rural dans les Etats membres.

La coordination du projet sera assurée par la Direction des Ressources Animales et Halieutiques ou par le Cabinet du Département. Il est prévu une Unité d'appui à la coordination composée de sept personnes au moins dont un coordonnateur, deux experts fonciers et un spécialiste des NTIC.

La gestion administrative, budgétaire, comptable et des ressources humaines du projet sera assurée conformément aux règlements en vigueur au sein de la Commission.

Le budget estimatif du projet sur 6 années s'établit à **FCFA 3.346.744.141.**

<u>Perspectives de pérennisation institutionnelle de l'ORFA0</u>

L'institutionnalisation de l'observatoire constitue l'issue normale de la phase pilote. A l'échéance de trois ou cinq ans, et sous réserve d'une évaluation, celle-ci aura apporté suffisamment d'enseignements pour décider en connaissance de cause du positionnement et du cadre juridique les plus adaptés pour assurer la pérennisation institutionnelle de l'observatoire du foncier. Néanmoins, sans attendre cette échéance, une réflexion a été conduite qui a permis d'identifier deux supports possibles pour l'observatoire.

L'observatoire pourrait tout d'abord être constitué en association internationale établie conformément au droit de l'un des Etats membres de l'UEMOA consacrant ce type d'organisation. La signature d'un accord de siège permettrait à l'association d'acquérir une dimension internationale et de se voir reconnaître les droits et privilèges accordés aux organisations internationales publiques.

L'observatoire pourrait aussi être constitué en Agence spécialisée de l'UEMOA sur le modèle de l'Agence pour la sécurité aérienne en cours de création ou des différentes agences spécialisées rattachées à la CEDEAO. L'extension du champ d'intervention de l'observatoire à l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest nécessiterait alors la conclusion soit d'accords avec les différents Etats concernés soit d'un accord global avec la CEDEAO.

# Introduction

L'Etude de faisabilité de la création d'un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) dont les termes de référence figurent en annexe 1 s'inscrit dans le cadre des travaux conduits par la Commission de l'UEMOA sur le foncier rural depuis le début des années 2000. Plus spécifiquement, elle fait suite à l'étude de 2004 intitulée : « La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein l'espace UEMOA » commanditée par la Commission de l'UEMOA en concertation avec la Banque Mondiale et qui a fait l'objet d'une actualisation en 2009.

Cette étude a pris en considération les objectifs généraux de l'Union que sont la création d'un marché commun, la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, le droit d'installation ou le renforcement de la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres de l'Union. Ceci a conduit à s'interroger sur la place du foncier dans le défi de l'intensification agricole et à passer en revue les nombreuses initiatives sur le foncier à l'échelle internationale dont la plupart perdurent et ont produit des documents internationalement connus et reconnus (Conférence de Praia, livres blancs, travaux de la Banque Mondiale, du Hub Rural et du CILSS, et Land Policy Initiative de l'Union africaine en consortium avec la BAD et la CEA).

L'atelier régional de validation de l'étude, qui s'est tenu à Dakar du 27 au 29 octobre 2009, a retenu les quatre axes prioritaires d'intervention suivants :

**Axe 1** : Favoriser le lancement ou l'approfondissement d'un processus national de réflexion et de dialogue fonciers au niveau de chacun des Etats et faciliter la concertation et les échanges d'expérience entre eux.

**Axe 2** : Mettre en place des mécanismes de documentation, d'information et de suivi-évaluation des politiques et législations foncières à travers un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO).

**Axe 3** : Promouvoir le renforcement des capacités nationales et régionales dans le domaine du foncier.

**Axe 4** : Fournir une assistance aux Etats en matière de promotion de marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés et de développement d'investissements agricoles qui profitent aux économies nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales.

L'atelier a également formulé des recommandations sur les quatre points suivants :

- Accaparement des terres ;
- Observatoire régional du foncier ;
- Renforcement des capacités en matière de gestion foncière ;
- Synergie des actions.

S'agissant particulièrement de l'Observatoire du foncier, l'atelier recommandait :

- D'engager des concertations avec les autres organisations régionales et avec les partenaires au développement autour de l'ORFAO ;
- D'approfondir la réflexion sur la faisabilité et les contours institutionnels d'un observatoire ouest-africain du foncier, y compris les leçons sur les expériences passées ;
- De prendre les mesures appropriées pour une mise en place effective de l'observatoire dans des délais raisonnables.
- Pourquoi un observatoire du foncier rural en Afrique de l'Ouest ?

Depuis plus d'une dizaine d'années, les politiques foncières figurent parmi les préoccupations majeures des décideurs nationaux et régionaux et constituent un enjeu pour le développement de la région. La terre, porteuse des ressources naturelles, constitue la première richesse pour les pays africains et fait l'objet de toutes les convoitises.

De manière inégale mais inexorablement, le processus de réforme foncière est en marche dans la région. Il doit faire face à des difficultés au rang desquelles la méconnaissance des marchés fonciers, l'opacité de leur gestion et l'apparition de nouveaux phénomènes tels que la ruée sur les terres agricoles.

Dans ce contexte, la création de l'ORFAO a pour objectifs : (i) de faire la lumière sur les problématiques et politiques foncières, sur les expériences réussies mais aussi sur les dysfonctionnements à corriger, et (ii) d'accompagner le processus de développement du secteur agricole en fournissant aux décideurs une vision de la situation foncière dans la région et en suggérant des ajustements.

Objectifs de l'étude

L'objectif du présent rapport est d'étudier la faisabilité de la création de l'observatoire régional du foncier rural.

L'étude de faisabilité doit ainsi analyser les différentes options envisageables quant au positionnement institutionnel et au statut de l'observatoire, au dimensionnement et au système d'organisation de l'observatoire, au système de gestion, au mode de gouvernance, aux arrangements institutionnels à instaurer avec les acteurs nationaux et régionaux concernés, au montage financier et au processus de création effective de l'observatoire. Sur la base des options identifiées, l'étude de faisabilité détaillera finalement le scénario jugé le plus adapté afin de prendre les mesures appropriées pour une mise en place effective de l'observatoire dans des délais raisonnables.

Démarche méthodologique

L'Etude de faisabilité d'un Observatoire Régional du Foncier rural en Afrique de l'Ouest s'est déroulée en trois étapes, chacune sanctionnée par un rapport.

Le rapport n° 1 avait pour objet d'identifier et d'analyser les différents scénarios d'institutionnalisation de l'observatoire et de faire le point sur leurs avantages et inconvénients respectifs ainsi que sur les modalités de leur mise en œuvre. Etabli à la suite d'une visite des acteurs publics et privés de trois Etats membres (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2) il a donné lieu le 15 mars 2013 au siège de la Commission de l'UEMOA à une réunion de validation à laquelle le consultant a pris part.

A l'issue de cette réunion le consultant a été invité, pour l'établissement du rapport provisoire n°2, à :

- Etudier un scénario supplémentaire consistant en la mise en œuvre par les services de la Commission de l'UEMOA d'un projet de phase pilote de l'observatoire, préalablement à son institutionnalisation ;
- Approfondir le scénario de l'association à but non lucratif et celui de l'agence de l'UEMOA.

Le contenu de ce rapport n° 2 a fait l'objet d'une réunion du groupe régional de travail de l'UEMOA sur le foncier rural le 30 avril 2013 à l'hôtel Azalaï de Ouagadougou. A l'issue de cette réunion, le consultant a été invité à élaborer le présent rapport n°3 conçu comme une synthèse des deux rapports précédents tout en approfondissant les contours de la phase pilote de mise en place de l'ORFAO.

Le présent rapport définitif comprend quatre parties consacrées :

- Au cadre contextuel et conceptuel d'un projet d'observatoire régional du foncier rural ;
- A la présentation générale d'un observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest ;
- A la mise en œuvre de l'ORFAO sous forme d'un projet pilote porté par la Commission de l'UEMOA ;
- A la pérennisation institutionnelle de l'ORFAO.

Il intègre les observations formulées par le groupe régional de travail sur le foncier rural de l'UEMOA qui s'est réuni les 24 et 25 juin 2013 à Dakar et par les participants à l'atelier de validation du rapport qui s'est déroulé toujours à Dakar du 26 au 28 juin 2013.

A ce titre il convient d'exprimer une remarque préliminaire. Si l'ORFAO observe le foncier rural en Afrique de l'Ouest, des domaines d'observation seront suggérés tout au long de ce rapport mais le choix des domaines d'observation sera une prérogative de l'instance de gouvernance de l'ORFAO.

# 1. Cadre conceptuel et contextuel de la création d'un observatoire du foncier rural

Il faut d'emblée noter qu'il existe assez peu de littérature et de travaux de recherche académique sur l'observation des territoires et sur les observatoires en général. Il est néanmoins possible de mettre en avant quelques principes et idées clés pour la création de l'ORFAO.

Le champ d'action géographique de l'ORFAO concerne l'Afrique de l'Ouest. Dans un premier temps, s'agissant d'une initiative de l'UEMOA depuis 2004 et portée par cette dernière, l'observation se fera sur ses Etats membre, puis s'étendra à toute la région Afrique de l'Ouest en collaboration avec la CEDEAO.

Au préalable, il convient de rappeler quelques principes et définitions.

## 1.1 Concepts et définitions

Comme l'indique son intitulé et au risque de paraphraser, l'objet de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) est d'observer le foncier rural. L'ORFAO va observer des systèmes fonciers en zone rurale sur un territoire, l'Afrique de l'Ouest, pour en tirer l'information permettant d'éclairer la connaissance et la décision.

Ceci nous conduit à définir les concepts de territoire, foncier rural, système foncier mais aussi d'observation, d'information et de parties prenantes, puis à poser les principes pour créer et mettre en œuvre un observatoire territorial.

### 1.1.1 Foncier rural, Territoire et Système foncier

Il est difficile de définir le concept de foncier rural. Les représentants du Burkina Faso, lors de l'atelier de validation qui s'est tenu à Dakar du 26 au 28 juin 2013, ont par exemple proposé comme définition pour foncier rural, « les terres rurales destinées aux activités de production et de conservation ». Pour les géographes, rural définit ce « qui relève de la campagne »[1]. L'espace rural serait donc l'espace de la campagne.

Le **foncier rural** est généralement défini en creux, comme un négatif, par tout ce qu'il n'est pas. Plus généralement il contient tout ce qui n'est pas l'espace urbain lequel fait référence à l'agglomération. L'agglomération peut être définie par des critères statistiques qualitatifs comme la densité (population, construction, commerce, service, interconnexion), le paysage (forêt, pâturage,

[1]BRUNET, FERRAS, THERY, (2001), Les mots de la géographie dictionnaire critique, Reclus- La Documentation Française,

culture, friche, désert, espace naturel) et l'activité (Agriculture, habitation, commerce, industrie)[2]. Les principales activités sur le foncier rural sont l'agriculture, la foresterie et le pastoralisme ainsi que les activités halieutiques le cas échéant.

Les zones périurbaines, toujours gagnées sur les espaces ruraux, constituent l'interface entre foncier urbain et foncier rural.

Le territoire fait référence à la maille de gestion de l'espace, d'un espace approprié que l'on est prêt à défendre. Comme notion juridique, le territoire renvoie à l'existence de l'Etat qui assure une autorité territoriale sur un espace reconnu, à l'intérieur par toute la population et à l'extérieur par les autres Etats. La notion de territoire est donc à la fois juridique, sociale et culturelle. Le territoire implique toujours un sentiment d'appartenance et une appropriation de l'espace. Il tient à la projection sur un espace donné des structures spécifiques d'un groupe humain qui incluent le mode de découpage, la gestion de l'espace et l'aménagement de cet espace[3].

Le **système foncier** participe à l'administration, à la gestion et à l'aménagement de l'espace. Le système foncier d'un pays est organisé autour des systèmes fonciers coutumiers et des politiques foncières. L'administrer c'est mettre en œuvre l'infrastructure pour la mise en place des politiques foncières et des stratégies de gestion foncière dans le cadre du développement durable[4]. L'infrastructure inclut les arrangements institutionnels, un cadre légal, des processus, des normes et standards, la gestion de l'information foncière et des systèmes de dissémination. Elle comprend également l'ensemble de la technologie requise pour appuyer les affectations foncières, le marché immobilier, l'évaluation, le contrôle de l'usage fait de la terre et le développement d'intérêts sur le foncier.

### 1.1.2 Observation, observatoire et information

L'**observation du territoire** est un élément indispensable pour aider les pouvoirs publics dans leurs prises de décisions. Les projets s'élaborent à partir d'une connaissance approfondie du bassin de vie. Le travail d'observation permet de dégager les forces et les faiblesses du territoire, de regarder les évolutions qui se sont produites et de faire émerger les tendances pour l'avenir. L'observation dépasse aujourd'hui le seul cadre de la production de statistiques et de publications. Elle éclaire les décisions futures : « connaître pour comprendre, comprendre pour agir »[5].

Acquérir une meilleure connaissance du territoire, mais également mieux maîtriser son développement passe par **l'intelligence territoriale** de la communauté. L'appropriation des technologies de l'information et de la communication, et de l'information elle-même, est une étape indispensable pour que les acteurs entrent dans un processus d'apprentissage qui leur permettra d'agir de façon pertinente et efficiente. L'intelligence territoriale est notamment utile pour aider les

[2] SCHMITT, GOFETTE-NAGOT (2000) Définir l'espace rural ? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une délimitation statistique, pp 42-45, Economie rurale numéro 257, Paris.

[3] Les mots de la géographie

[4] WILLIAMSON, ENEMARK, WALLACE, RAJABIFARD (2010) Land administration for sustainable development. ESRI (USA)

[5] Observer et analyser de l'agence d'urbanisme de l'agglomération bisontine (AUSAB). http://audab.org/observation/obsrvation.html

acteurs territoriaux à projeter, définir, animer et évaluer les politiques et les actions de développement territorial durable[6].

L'**Observatoire** est un dispositif d'observation qui est mis en œuvre par un ou plusieurs organismes pour suivre l'évolution d'un phénomène, d'un domaine ou d'une partie du territoire dans le temps et dans l'espace. La plupart des observatoires prennent la forme de système d'information (SI). Ce sont des applications de traitement de données dans lesquelles les données sont intégrées, analysées et restituées notamment sous la forme de tableaux synthétiques, de cartes thématiques et d'indicateurs statistiques. Les observatoires constituent donc des lieux de collecte de données, des espaces d'analyse, de synthèse, d'information, de dissémination de recherche et de formation sur le foncier.

L'observatoire est souvent compris comme un **Système d'Information Géographique** (SIG), c'est-à-dire comme l'ensemble des structures, des méthodes, des outils et des données, constitué pour rendre compte de phénomènes localisés dans un espace spécifique et faciliter les décisions à prendre sur cet espace[7]. Un SIG comprend quatre grandes composantes interdépendantes : une composante technologique, une composante méthodologique, une composante organisationnelle et une composante informationnelle. La composante méthodologique permet la mise en cohérence des outils, des ressources humaines et de l'information pour répondre aux objectifs donnés. Le SIG n'est donc qu'un outil d'archivage, de traitement et d'actualisation de l'information collectée et à ce titre, il n'apporte pas de réponse directe à l'observation mais favorise la mise en lumière de phénomène, appuie l'analyse et éclaire la prise de décision.

Un observatoire du foncier en Afrique de l'Ouest devrait permettre le développement d'un cadre de travail sur les questions foncières. Dans la région, l'observatoire pourrait notamment permettre l'observation de domaines tels que les politiques et systèmes fonciers, les marchés fonciers, les questions pastorales, la décentralisation et les mécanismes alternatifs de résolution des conflits. A titre de rappel, ce sera aux organes de gouvernance de l'ORFAO et aux acteurs de déterminer les domaines et champs d'observation.

Un observatoire du foncier en Afrique de l'Ouest devrait identifier et centraliser les sources de données, collecter l'information manquante et tenir à jour l'information observée. L'**information** doit répondre aux besoins et aux attentes des publics cibles. On peut citer par exemple : la description du système foncier (politiques, stratégies et infrastructures) et l'analyse de sa performance notamment à travers des indicateurs pertinents, les informations sur le cadre légal (notamment du foncier soumis à la propriété privée), ou encore les études traitant des projets fonciers régionaux ou nationaux. L'observatoire est ainsi sensé produire une information fiable et actualisée.

Nombreuses sont les institutions ouest-africaines qui disposent d'informations en relation avec le foncier, notamment au niveau national. On peut citer entre autres des associations telles que le CRAFS, le GRAF, le CICODEV, une institution de veille telle que le Hub Rural ou encore des comités tels que le Comité permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) ou l'Institut du Sahel (INSAH), etc.

---

[6] GIRARDOT JJ, 2000, Principes, méthodes et outils d'intelligence territoriale. Evaluation participative et observation coopérative. DGAS Lisbonne.

[7] JOLIVEAU T, 1996, Gérer l'environnement avec des SIG. Mais qu'est ce qu'un SIG ?, Revue de géographie de Lyon. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_0035-113X_1996_num_71_2_4333

Si, en théorie, toute l'information peut être collectée, il est en revanche difficile de l'utiliser et de l'**analyser** dans son intégralité. Pour l'Observatoire, il faut donc établir des priorités devant faire l'objet d'un consensus sur les domaines d'observation, obtenu notamment suite à une consultation des publics cibles. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que la question foncière étant une matière dynamique, l'observation doit être tout aussi dynamique. Les domaines d'observations doivent donc pouvoir être régulièrement discutés afin d'identifier les thématiques foncières stratégiques à approfondir. L'Observatoire sur le foncier rural en Afrique de l'Ouest devrait de fait être un lieu de veille proactif.

Une fois disponible, l'information doit ensuite être **rendue accessible** au public (dans le fond comme la forme). Si Internet est en plein développement dans les grandes villes africaines, il ne faut négliger ni la « marginalisation technologique » ni la persistance de la « fracture numérique ». Il importe donc d'être en mesure de mobiliser les supports de communication les plus adaptés aux usages et habitudes en matière d'accès à l'information de l'ensemble des publics ciblés.

Pour un observatoire tel que l'ORFAO, l'information fournie doit être synthétique, claire, fiable et correspondre aux besoins des utilisateurs, qu'il s'agisse des gouvernements, des collectivités locales, des institutions régionales, des projets de développement, des partenaires au développement, de la société civile, etc.

Au sujet de l'ORFAO, M. Hubert M.G. OUEDRAOGO, expert senior de la Land Policy Initiative (LPI), souligne qu'il y a encore beaucoup d'empirisme dans les analyses foncières actuelles et que si on disposait d'informations régulièrement collectées, centralisées (dans un observatoire) et actualisées, l'analyse en serait non seulement facilitée mais également plus efficace et plus persuasive, car fondée sur un corpus objectif de données foncières.

### 1.1.3 Les parties prenantes

Le territoire est quelque chose que l'on intègre comme une partie de soi. Tous ces principes et concepts n'ont de raison d'être que pour les personnes qu'ils touchent : les parties prenantes. On peut définir **une partie prenante** comme un acteur, individuel ou collectif (groupe ou organisation), qui est activement ou passivement concerné par une décision ou un projet. Au cœur de la gestion de projet et des risques, cette notion de partie prenante est très importante dans les questions de démocratie participative car les parties prenantes ont des intérêts qui peuvent être affectés positivement ou négativement par l'exécution de la décision comme par la non exécution de cette décision.

Dans la norme ISO 19152 proposant un modèle du domaine de l'administration foncière (LADM Land Administration Domain Model), les personnes, au cœur des relations foncières, sont devenues des Parties (Party) et sont définies comme « individu ou organisation qui joue un rôle dans une transaction relative aux droits ».

Les "parties prenantes du foncier sur la zone UEMOA" englobent l'ensemble des acteurs du foncier (publics, privés, formels, informels, etc.). "Les parties prenantes de l'observatoire sur le foncier" englobe l'ensemble des acteurs du foncier qui prendront part à l'observatoire. Dans le cours du rapport, nous parlerons également d'acteurs et de public (ou les utilisateurs). Ces deux groupes sont des parties prenantes :

- Le public de l'observatoire est constitué toutes les parties qui accéderont à l'observatoire pour y consulter les informations disponibles et/ou participer aux fora qui pourront être organisés ;

- Les acteurs de l'observatoire sont les parties qui feront vivre l'observatoire : représentant des Etats adhérents, institutions, société civile, chercheurs, ONG, etc.

## 1.2 Créer un observatoire et le mettre en œuvre

Principales étapes préalables à la création d'un observatoire

A la lumière des expériences passées (Cf. annexe 3), il se dégage un certain nombre d'étapes plus ou moins incontournables dans le processus de création d'un observatoire :

- Détermination et mobilisation des acteurs à associer à la démarche (Etats, membres des sociétés civiles nationales, projets de développement, universités et chercheurs, bailleurs de fonds, etc.) ;
- Définition concertée entre les acteurs du ou des objectifs assignés à l'observatoire et ses missions (documenter, informer, suivre et capitaliser les processus fonciers) ;
- Sélection concertée des domaines d'observation (processus de politiques foncières, dispositifs règlementaires et législatifs, outils nationaux de gestion foncière, marché foncier, conflits fonciers et modalités de résolution, accaparements fonciers, accès des femmes et des groupes vulnérables à la terre, pastoralisme, etc.), étant entendu que tout ne peut être observé et que chaque Etat membre comme chaque acteur a ses propres priorités ;
- Définition des indicateurs qui permettront de suivre l'évolution des phénomènes et définition des données à collecter ainsi que leurs modalités de collecte dans chacun des domaines d'observation retenus ;
- Choix du mode d'organisation et de gouvernance.

La « spirale » de mise en œuvre d'un observatoire

Le principe de « l'initiative CoObs », pour « *Construire collectivement un observatoire territorial* », un modèle développé par le CIRAD, l'IRSTEA et AgroParisTech, nous semble très intéressant et mérite d'être développé dans la présente étude.

L'initiative CoObs fait suite à une étude menée en 2005 conjointement par l'UPR SITER et l'UMR TETIS du CIRAD-TERA et intitulée « *Observatoire Agriculture et Territoires, Etude pour la définition d'une méthode de mise en place d'observatoires* ». Cette étude était commanditée par la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche du Ministère français de l'Agriculture et de la Pêche.

On relève dans la synthèse de l'étude : « Autour d'un enjeu fort du territoire et exprimé par ses acteurs, il s'[est] agit de mieux comprendre et d'accompagner les relations entre agriculture et un territoire. Pour ce faire, la mise en place d'un observatoire est l'occasion d'une part de faire expliciter individuellement et collectivement par les acteurs leurs perceptions de l'enjeu, de leur territoire et d'en construire des représentations ».

Pour évaluer la faisabilité d'une telle approche, une méthode de conceptualisation, de conception et de réalisation d'observatoire a été élaborée et testée.

L'étude a conduit à diverses modélisations. La « spirale »[8] (Figure 1) illustre les étapes et itérations qui conduisent à la création de l'Observatoire Agriculture et Territoires (OAT).

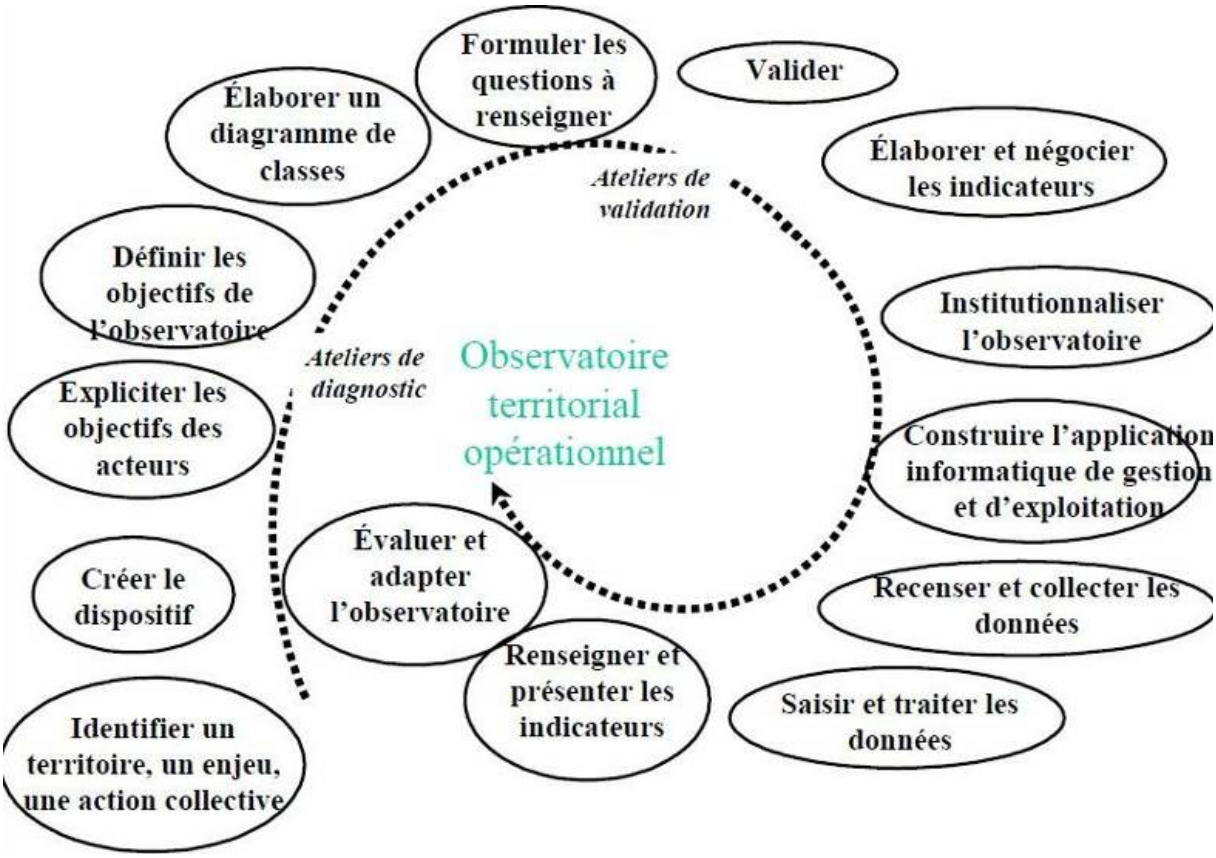



**Figure 1 – Spirale des étapes et itérations de mise en œuvre de l'Observatoire Agriculture et Territoires (Rapport final - BARZMAN et al, 2005)**

Il est intéressant de remarquer que dans cette spirale, l'institutionnalisation de l'observatoire arrive assez tard. Cela rejoint les conclusions et recommandations de phasage, de longueur de processus et de montée en charge progressive de l'implémentation, soulignées lors de l'analyse des observatoires à l'occasion du premier rapport de cette étude (Cf. annexe 3).

Ceci conduit également à examiner les visions de l'observation qui peuvent induire un modèle d'observatoire.

Vision hiérarchique de l'observation

Les observatoires peuvent fonctionner suivant un modèle linéaire dans lequel les étapes sont hiérarchisées :

[8] BARZMAN, CARON, PASSOUANT, TONNEAU, 2005, Observatoire Agriculture et territoires, Etude pour la définition d'une méthode de mise en place d'observatoires. **www.**agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/observatoire_rapport_final.pdf

Jean-Philippe TONNEAU (CIRAD) a participé à l'étude de faisabilité de l'Observatoire National Foncier (ONF) du Burkina Faso financé par MCA-BF.

- Collecte des données et informations relatives à la thématique observée ;
- Analyse et traitement des données et de l'information ;
- Analyse et évaluation des évolutions du phénomène observé ;
- Diffusion de l'information synthétisée.

Cette approche vaut pour les observatoires dont l'objectif principal est le suivi d'un phénomène identifié. Elle fait appel à la coopération, à la participation active (voire proactive) des acteurs. Ceci permet de bien définir la situation afin de fournir des produits adaptés à la demande des différents utilisateurs. L'observatoire du pastoralisme est pour certaines missions (atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel par exemple) basé sur cette approche hiérarchique.

Vision systémique de l'observation

Au lieu de se trouver au centre du dispositif, l'observatoire peut se trouver à la confluence de la connaissance et de l'information, des données et des faits.

Au sein d'un système d'information, l'observatoire peut être constitué d'un centre de ressources (centre de calcul, centre informatique ou bibliothèque) et d'un centre de données (appelé Observatoire dans la figure 2). Le schéma (Figure 2) distingue le centre de ressources et le centre de données. Dans de nombreux cas ces deux centres ne forment qu'un seul et même service. Cependant il nous semble important de distinguer les données, des moyens de traitement de ces données. En effet il est possible de collecter des données et de les archiver sans avoir à les traiter : il s'agit principalement de documents de bibliothèque. Par ailleurs, sans préjuger des domaines d'observation qui seront choisis pour l'ORFAO, certaines données telles que les données géographiques ou celles inhérentes au marché foncier ou les indicateurs de l'évolution d'un phénomène font l'objet d'un traitement pour en exprimer la valeur et la visualisation.

La connaissance des phénomènes observés est constituée de diagnostics et d'études, d'ingénierie technique et sociale et des savoirs sociaux et politiques. Cette connaissance est représentée par des données, des informations et des modèles qui permettent de décrire et analyser dans un système le phénomène observé. Ces données, information et modèles sont au cœur de l'outil-observatoire et sont décrits par le biais de métadonnées.

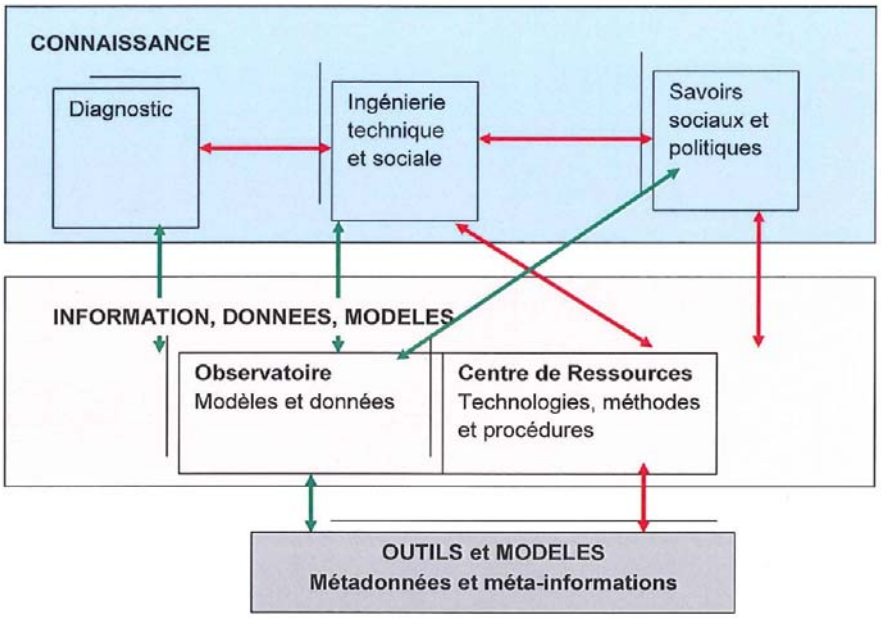



**Figure 2 : Observation systémique – Schéma adapté du modèle propose par Christian BRODHAG**

Quel type d'observation pour l'ORFAO ?

Les activités proposées pour l'ORFAO dans le rapport préparatoire de 2009 sont :

- Mettre en place une base de données documentaire sur les politiques, les législations et les institutions foncières dans l'espace de l'Union ainsi qu'un fichier de l'expertise ouest-africaine en matière foncière ;
- Mettre en place un Centre de ressources sur le foncier en Afrique de l'Ouest, accessible sur internet (une bibliothèque virtuelle). Le centre de ressources qui centralise la documentation produite sur les questions foncières, constitue une base de données documentaire ;
- L'une ou l'autre des visions s'adapte aux activités proposées. Cependant si la vision systémique permet une approche globale de l'observation, la vision hiérarchique de l'observation permet de tronçonner phases et activités et de s'ajuster au temps nécessaire à une telle entreprise.

## 1.3 Expériences en matière d'observatoires

Pour bien comprendre ce qu'est un observatoire et en particulier un observatoire territorial, il convient d'analyser quelques observatoires existants ou ayant existé. En effet, il existe assez peu de littérature sur l'observation territoriale et il s'avère qu'une bonne connaissance des expériences passées ou en cours est de nature à faciliter la conception d'un observatoire régional.

Dans les pays du Nord comme en Afrique, il a existé et existe encore un grand nombre d'observatoires portant sur des thèmes très variés. En France par exemple, les observatoires fonciers sont très nombreux et sont principalement des Systèmes d'Information à composante Géographique (SIG), outils de traitement et de visualisation des domaines d'observation. On peut citer les observatoires type SAFER, outil d'observation du marché foncier rural mais surtout de

gestion du foncier rural en France et les Etablissements Publics Foncier régionaux (EPF, France), opérateurs fonciers apportant une expertise permettant de développer de véritables politiques foncières pour la collectivité.

Dans la sous-région, un certain nombre d'observatoires présentent un intérêt particulier dans le cadre de cette analyse. Certains sont liés de près à la question foncière et apportent des informations sur le fond, d'autres en sont plus éloignés mais enrichissent l'analyse de l'institutionnalisation ou de l'opérationnalisation de l'observatoire.

Au nombre de ces observatoires, il faut citer :

- L'Observatoire du coton CILSS CIRAD ;
- L'Observatoire du pastoralisme CILSS CIRAD ;
- L'Observatoire de la sécurité alimentaire CILSS CIRAD ;
- L'Observatoire de la réforme foncière à Madagascar;
- Land Matrix de l'International Land Coalition ILC ;
- L'Observatoire du foncier du Mali ;
- L'Observatoire des Agricultures du Monde (OAM) ;
- L'Observatoire des Forets d'Afrique Centrale (OFAC) ;
- L'Observatoire National du Foncier du Burkina Faso.

Ces cas ont été étudiés dans le détail à l'occasion du rapport n°1. Des fiches de présentation détaillée de ces observatoires figurent en annexe 3 du présent rapport. Les paragraphes ci-après ne font que reprendre de manière extrêmement synthétique les principales leçons apprises de l'analyse de ces expériences préalables d'observatoires.

Il est également important de rappeler la **Land Policy Initiative** (Initiative de politique foncière) de l'Union Africaine dont la vision est qu'une Afrique prospère et pacifiée passe par un accès équitable et une utilisation durable de la terre.[9] En effet, pour faciliter la mise en place de la Déclaration de l'Union Africaine sur les problèmes fonciers et les challenges en Afrique, la LPI a notamment comme perspective et objectifs de constituer une base de données sur les lois et politiques foncières du continent africain et un répertoire des personnes ressources actives dans le domaine foncier. Les activités proposées pour l'ORFAO dans les documents de 2004 et 2009 et dans les termes de référence sont donc en parfaite adéquation avec les objectifs de la LPI et pourront constituer les fondations du système continental.

### 1.3.1 Observatoire du coton

Créé début 2002, c'est un observatoire régional appuyé sur les structures nationales de la filière coton. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse de cet observatoire :

[9] Elements of 5-year LPI Strategic Plan and Roadmap 2012-2016, Consortium Union Africaine, Banque Africaine de développement et Commission Economique pour l'Afrique.

- **Besoin en ressources humaines** pour le faire fonctionner, animer et partager, et notamment de compter avec des points focaux nationaux investis dans la filière et motivés financièrement ;
- Nécessité de construire l'observatoire de manière **participative** afin d'assurer l'adhésion de diverses partie prenantes.

### 1.3.2 Système d'Information sur le Pastoralisme du Sahel (SIPSA)

Centré sur le pastoralisme, le SIPSA est une expérience construite suivant une approche de type recherche-action. Le SIPSA a pour objectif d'établir un système de collecte, de validation et d'analyse de données pour le suivi du pastoralisme sur le long terme et l'alerte précoce. Il a pour ambition de fournir une aide à la décision et à la planification en matière de politique publique d'accompagnement des évolutions du pastoralisme en zone sahélienne, à travers la mise en place d'indicateurs et la collecte d'informations fiables.

De l'expérience du SIPSA, il est possible de tirer plusieurs leçons :

- La mise sur pied d'un observatoire est un long processus (SIPSA a pris 7 ans), structuré autour de différentes phases successives dont les objectifs, activités, résultats et livrables doivent être précisément définis ;
- L'implication du monde de la recherche a permis d'assurer une certaine continuité de la réflexion sur les outils du SIPSA, continuité basée sur le temps universitaire. Ceci a permis de développer une véritable démarche de recherche action ;
- Les structures nationales soutenant le dispositif SIPSA sont des structures légères, de droit national et régies par des chartes et des cahiers des charges. Cette organisation permet d'alléger la gouvernance globale du système ;
- Le SIPSA souffre d'une implication et d'une participation inégale de la part des Etats adhérents. C'est un fait constaté dans de nombreux observatoires sectoriels et dont il faut tenir compte, sachant que l'absence ou la faible participation de certains pays, la carence ou l'incomplétude de l'information biaisent les analyses régionales ;
- La permanence des interlocuteurs individuels dans les différentes instances nationales et régionales est importante pour la pérennité d'une initiative comme celle d'un observatoire. Si concentrer responsabilité et information dans les mains d'une seule et même personne peut apparaître comme un gage de pérennité, c'est aussi le risque de perdre toute la compétence si cette personne disparait ;
- Le SIPSA édite des produits d'information destinés au publics cible. Il produit notamment des bulletins d'information sur papier afin de toucher ceux des acteurs ciblés n'ayant pas accès à internet. Une interface web de recherche et consultation des données doit être mise en place ;
- Malgré un dispositif décentralisé de collecte des données, il semble difficile de collecter des données exhaustives et actualisées.

### 1.3.3 Observatoire de la sécurité alimentaire

C'est une plateforme de partenariat entre des équipes de recherche travaillant sur la compréhension des tenants et aboutissants de la sécurité alimentaire. Le système d'information est logé au centre AGRHYMET du CILSS, mais la gestion et l'alimentation du SI subit de nombreux aléas dus notamment aux conflits armés, au financement et à l'organisation des services.

Il faut retenir :

- Un mécanisme d'adhésion progressive par démonstration de la pertinence de l'outil ;
- Une institution existante démontrant ou ayant démontré des capacités technologiques et disposant d'outils de gestion, de diffusion et de visualisation peut être centre de ressources.

### 1.3.4 Observatoire National du Foncier au Burkina Faso (ONF-BF)

En 2011, l'étude de création d'un Observatoire National du Foncier au Burkina Faso réalisée avec l'appui du projet foncier MCA-Burkina Faso, formule les conclusions suivantes :

- Légitimité, ouverture, technicité, pérennité et économie de moyens ont été les 5 critères retenus pour guider la création de l'ONF-BF ;
- La création de l'observatoire est un processus long, décomposée en plusieurs phases successives et supposant une montée en puissance progressive ;
- Les objectifs et missions de l'ONF-BF sont proches de ceux proposés pour l'ORFAO et des modalités de coopération devront en tout état de cause être envisagées ;
- La gouvernance repose sur un organe décisionnel (le Conseil d'Administration), un organe opérationnel (le secrétariat exécutif), et un organe consultatif (le conseil scientifique).

### 1.3.5 Observatoire du foncier du Mali

Développé entre 1994 et 1998, l'Observatoire du foncier au Mali avait pour principales missions d'analyser et produire de l'information et de la mettre à disposition des décideurs.

Les évaluations qui ont été réalisées permettent de tirer les leçons suivantes :

- Il importe d'avoir une perception claire de ce que doit ou ne doit pas être un observatoire ;
- L'observatoire doit être visible et proposer des productions accessibles et adaptées aux acteurs les plus concernés ;
- La question du financement des activités doit être examinée à travers le prisme de l'indépendance et de la pérennité du dispositif ;
- La cohésion de l'équipe est un facteur de réussite.

### 1.3.6 Observatoire des forêts d'Afrique Centrale

Cet observatoire a pour but de mutualiser les connaissances nécessaires et les données disponibles pour le suivi des forêts. Les missions principales concernent l'information, le suivi-évaluation avec indicateurs mis en place par 10 pays de la Commission des forêts d'Afrique Centrale.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet observatoire :

- Il est possible de disposer d'une cartographie simple permettant de visualiser à petite échelle les phénomènes observés ;
- Si les objectifs sont clairs et pertinents, il est possible de mobiliser les acteurs autour de l'observatoire ;

- Le soutien des projets et des grands bailleurs de fonds est un atout pour garantir la pérennité de l'observatoire. Les actions menées sont ciblées (atelier de validation des données 2012 en mars 2013) et mutualisées avec d'autre événements (session parallèle).

### 1.3.7 Observatoire des Agricultures du Monde (OAM)

Basé sur un réseau d'observatoires régionaux, l'OAM a pour objectif d'évaluer les performances des agricultures en termes de développement durable. Un projet de recherche du CIRAD est adossé à l'OAM. Un réseau de partenaires participe aux activités de l'OAM. Les sources de financements sont variées (FAO, AFD, CIRAD, etc.).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette expérience :

- Le projet expérimental (pilote) permet la démonstration progressive auprès des parties prenantes de l'intérêt de disposer d'un observatoire ;
- Un projet de recherche adossé à l'observatoire permet de stimuler la réflexion et de susciter l'intérêt ;
- La gouvernance de l'observatoire s'est tout d'abord articulée autour d'un comité scientifique et d'un secrétariat exécutif ;
- L'OAM s'appuie sur un réseau de partenaires motivés et proactifs.

### 1.3.8 International Land Coalition et Land Portal[10]

ILC, coalition internationale pour l'accès à la terre, est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales et de la société civile, œuvrant ensemble pour promouvoir l'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers des pauvres, hommes et femmes, par le biais du plaidoyer, de la concertation, du partage des connaissances, du renforcement des capacités et de l'autonomisation.

Avec le CIRAD, la GIZ, le GIGA, le CDE, les coopérations hollandaise et suisse, Oxfam et l'Union européenne notamment, ILC a mis en place un portail foncier appelé Land Matrix. C'est une base de données qui permet à tous les usagers de contribuer et améliorer les données concernant les acquisitions foncières. Les données sont accessibles à tous et peuvent être visualisées sur le portail.

Ces organisations ont pour intérêt de promouvoir transparence et responsabilisation en ce qui concerne le foncier et les investissements à travers des données ouvertes. Land Matrix est un observatoire permanent et coopératif. Chaque usager peut contribuer à l'information.

Cette expérience doit être suivie avec attention et doit permettre de nouer des partenariats.

### 1.3.9 Observatoire du Foncier de Madagascar[11]

En 2005, le gouvernement de Madagascar s'est engagé dans une vaste réforme visant à répondre à la demande de sécurisation foncière massive, dans des brefs délais et à des coûts ajustés, ainsi qu'à

[10] http://landportal.info/landmatrix

[11] www.observatoire-foncier.mg

instaurer des services fonciers de qualité qui répondraient aux attentes des usagers. La mise en place de l'Observatoire du Foncier répond à la recommandation de la Lettre de Politique Foncière de créer un organisme d'orientation, de suivi et de production d'informations.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'étude de cet observatoire :

- La dépendance en matière de financement (principalement extérieur) est le talon d'Achille de l'observatoire.
- Le statut juridique flou est une source d'instabilité mais aussi de liberté au regard des contraintes liées à l'exécution des activités de l'observatoire.
- L'observatoire a su nouer des alliances nombreuses et variées qui lui permettent de rayonner et de faire connaitre la réforme foncière malgache.
- Les partenariats noués avec le monde universitaire et de la recherche permettent d'impliquer étudiants et chercheurs. Ces partenariats ont permis une bonne diffusion de l'expérience malgache.
- L'observatoire a également conclu des accords fructueux avec la presse malgache.
- L'observatoire produit des documents, des analyses et des synthèses de qualité reconnue par les partenaires.
- La diffusion est large et s'effectue sur des supports variés.

## 1.4 Problématiques liées à la création d'un observatoire du foncier

Les expériences en matière d'observatoire quels que soient la situation géographiques ou les domaines d'observation conduisent à mettre en exergue des problématiques auxquelles il faut être attentifs lors de la création de l'observatoire du foncier.

### 1.4.1 Observatoire régional

L'ORFAO est un observatoire régional. Il sera à ce titre une institution centralisant les informations. Cependant il devrait fédérer les différents observatoires nationaux (inexistants à ce jour) ou structures en charge de la question foncière, en évitant pour autant d'être centralisateur, au risque de devenir un facteur de pression. L'ORFAO doit être conçu comme un outil de partenariat entre les adhérents qui doivent être associés à la démarche dès le début.

### 1.4.2 Absence d'observatoires nationaux en Afrique de l'Ouest

Les observatoires fonciers nationaux font largement défaut dans la région ouest africaine.

Seules deux expériences peuvent être relevées :

- Au Burkina Faso avec l'étude de faisabilité conduite dans le cadre du projet foncier MCA-BF (Cf. Annexe 3 et supra) ;
- Au Mali avec un observatoire qui a existé entre 1994 et 1998.

La question de l'articulation de l'observatoire régional ORFAO avec les observatoires nationaux et des flux de données entre les institutions se trouve ainsi posée : quelles structures nationales sont à même de transmettre des informations pertinentes à l'ORFAO ?

### 1.4.3 L'étendue du territoire observé est très variable

L'UEMOA porte l'initiative de créer un observatoire du foncier rural depuis 2004. L'observation pourra donc débuter sur le territoire de 8 Etats membres de l'UEMOA. Cependant, l'ORFAO a vocation à couvrir toute la région Afrique de l'Ouest s'agissant d'une initiative partagée par la CEDEAO depuis 2010.

Les résultats de l'expérience ORFAO de l'UEMOA sont également attendus par l'Union Africaine qui a comme objectif dans le cadre de la Land Policy Initiative de créer un observatoire continental.

Les études précitées de 2004 et 2009 ainsi que les termes de référence de la présente étude sont clairs quant à la compétence géographique de l'observatoire : les pays de la zone ouest-africaine[12] c'est-à-dire les Etats membres de la CEDEAO auxquels s'ajoutent éventuellement la Mauritanie et le Tchad.

Il faut noter cependant que certains des observatoires identifiés ont une compétence régionale lors de leur création mais que le territoire régional peut être à géométrie variable selon la thématique. Ceci peut fausser l'analyse en donnant une image incomplète de l'observation menée.

### 1.4.4 Un domaine d'observation complexe et difficilement mobilisable

Dans l'inconscient collectif, le territoire est vu comme un espace que l'on peut délimiter. La matière à observer, le foncier, est une réalité complexe. Elle fait appel à un ensemble de ressources, d'acteurs, d'intentions et de pratiques superposés et imbriqués.

Par ailleurs, l'ORFAO va devoir expliciter, représenter et renseigner les objectifs des acteurs en matière de politique foncière notamment, dans le cadre de l'intégration régionale.

Il faut bien noter que du point de vue outil, les bases de données rendent souvent faiblement compte de la complexité et de la multiplicité des relations qu'entretiennent entre eux, les différents acteurs et celles qu'ils entretiennent avec leur territoire.

Il faut également noter la difficulté à appréhender les phénomènes fonciers dans leur globalité. Au niveau local, les acteurs ont une vision de proximité qui permet d'accompagner les pratiques. Au niveau national, les décideurs, les gouvernements doivent mener des politiques qui doivent concilier les enjeux de développement, la protection de l'environnement, les objectifs du millénaire et les besoins et attentes des populations.

### 1.4.5 Observatoire conçu dans la durée

L'ORFAO doit être conçu dans la durée car les phénomènes fonciers qu'il observera s'inscrivent eux-mêmes dans la durée. C'est un système qui devra être pérenne, c'est pourquoi le phasage de sa mise en œuvre est très important. Les objectifs ne pourront être atteints que sur une période longue. La montée en puissance doit être progressive.

[12] Selon l'ONU, ce qui représente une superficie de plus de 6 millions de kilomètres carrés à observer.

### 1.4.6 Observatoire autonome et indépendant

L'autonomie de l'ORFAO est au cœur de sa pérennisation. En effet, faute de moyens, et notamment de moyens financiers, un observatoire est une structure fragile qui ne repose que sur la bonne volonté de quelques personnes dont la présence au sein de la structure, les missions et les centres d'intérêt peuvent évoluer au cours du temps.

Recruter un directeur qui motive les ressources humaines et qui dispose d'un carnet d'adresses et de moyens suffisants pour mener sa mission doit favoriser la mise en œuvre de l'ORFAO.

### 1.4.7 Observatoire accessible et visible

« Observer mais diffuser » devra être la maxime de l'ORFAO. En effet un système d'observation n'a d'intérêt que si les observations et les analyses qui en découlent sont diffusées et partagées.

Les données doivent donc être largement mises à disposition y compris hors du cadre des seuls acteurs du foncier pour alimenter une réflexion large sur les dynamiques territoriales. Les modalités de diffusion devront être budgétées dès la création de l'observatoire et être considérées comme une dépense prioritaire en tant que facteur d'ancrage pour l'observatoire.

### 1.4.8 Observatoire construit en phases

Il est ressorti de l'analyse des observatoires existants ou passés que la création de l'ORFAO doit se faire par paliers successifs, par phases.

# 2. Présentation générale de l'observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest

L'UEMOA s'intéresse depuis de nombreuses années aux questions foncières dans la perspective de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole. En 2004, la Commission a commandité une étude sur la question foncière dans son articulation avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA, afin de dégager des perspectives utiles et opportunes d'actions de l'UEMOA pour appuyer les processus nationaux en cours. Cette étude mise à jour en 2009 et son atelier de validation ont recommandé la création d'un observatoire du foncier rural en Afrique de l'Ouest, l'ORFAO.

L'ORFAO est un outil stratégique et de politique régionale puisqu'il doit permettre de capitaliser les politiques et législations nationales pour permettre l'articulation entre politique régionale et stratégie foncière, ce qui impliquera, dès le lancement de l'ORFAO, une forte collaboration entre UEMOA et CEDEAO.

Les Etats membre ont des politiques foncières qui ont des états d'avancement très différents mais quasiment tous disposent d'expériences en la matière qui peuvent s'avérer utiles à tous. Si les Etats sont souverains en matière de foncier, ils devraient mettre en commun et échanger leurs expériences pour jouer l'Union et l'intégration régionale.

L'ORFAO est un outil d'observation du foncier rural dans toutes ses dimensions régionales en comparant les pays côtiers ou sahéliens, pour tous les domaines d'observation de la thématique. Il doit également être un outil d'information et d'aide à la décision en étant un cadre multipartite d'information, de réflexion (Capitalisation et diffusion) et d'échange.

## 2.1 Objectifs de l'ORFAO

La création de l'ORFAO a pour objectif de faire la lumière sur les problématiques et politiques foncières, sur les expériences réussies mais aussi sur les dysfonctionnements à corriger, d'accompagner le processus de développement du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique en fournissant aux décideurs une vision de la situation foncière dans la région et en suggérant des ajustements.

**Objectif général**

L'ORFAO a pour objectif général de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agro-sylvo-pastoral et halieutique, compatible avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA et les perspectives d'action de l'UEMOA appuyant les processus nationaux en cours.

**Objectifs spécifiques**

L'ORFAO contribue à :

- Disposer d'une documentation foncière fiable et actualisée et la diffuser au niveau des Etats ;
- Promouvoir la diffusion d'indicateurs et de système de suivi-évaluation de la mise en place des politiques foncières dans les Etats ;
- Capitaliser et partager les bonnes pratiques et les analyses afin de faire prendre conscience de l'importance de la question foncière dans la région et des solutions mises en œuvre pour faire face à l'insécurité des producteurs ruraux tout en favorisant le développement du secteur agricole et rendre plus fluide l'accès à la terre et à la propriété foncière notamment pour les groupes vulnérables ;
- Fournir des informations actualisées et des analyses de la situation foncière et des problématiques associées, pour favoriser l'établissement du marché et des politiques communes et accompagner les réformes foncières en cours et à venir.

## 2.2 Missions de l'ORFAO

Un observatoire permet d'observer un ou plusieurs phénomènes, simples ou complexes, ou encore tout un secteur d'activité. Dans les termes de référence, plusieurs missions ont été attribuées à l'ORFAO : information, suivi-évaluation, capitalisation, aide à la décision et communication.

### 2.2.1 Mission d'information

« Une mission d'information : constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et assurer la circulation de l'information au niveau des Etats. Ces informations devraient porter sur deux volets : un volet relatif aux dynamiques et aux mutations foncières en cours ; un volet relatif aux politiques et législations foncières existantes au niveau des Etats » (extrait des termes de référence).

Cette mission de collecte, production et diffusion de l'information foncière devrait permettre d'accompagner le lancement et de favoriser la pérennisation de l'ORFAO. Elle pourrait également favoriser sa montée en puissance et installer progressivement sa légitimité, nécessaire à l'adhésion de nombreux pays.

### 2.2.2 Mission de suivi-évaluation

« Une mission de suivi-évaluation : promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et la mise en place de systèmes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières sur l'espace de l'Union » (extrait des termes de référence).

Les dispositifs de suivi-évaluation doivent permettre :

- De documenter les processus de politiques foncières dans les Etats membres ainsi que les législations nationales répondant aux missions de l'institution (information, communication, capitalisation) et de favoriser l'apprentissage en produisant et restituant des données spécifiques ;

- D'établir et disposer d'indicateurs communs permettant de comparer et de comprendre les situations foncières qu'elles soient côtières ou sahéliennes, agricoles ou pastorales ;
- De faciliter la prise de décision en matière de foncier rural par les décideurs qui disposent d'information fiable, documentée, actualisée et comparative.

Pour mener à bien cette mission de suivi-évaluation des politiques foncières, il est nécessaire de disposer d'une situation de référence la plus proche de la réalité, définis à travers un certain nombre d'indicateurs considérés comme pertinents et dont on peut mesurer l'évolution, faute de quoi, l'analyse serait biaisée.

### 2.2.3 Mission de capitalisation

« Une mission de capitalisation : identifier les bonnes pratiques et les « success stories » en les replaçant dans leur contexte, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre » (extrait des termes de référence).

L'objectif de cette mission est d'identifier les bonnes pratiques (mais aussi les mauvaises) pour contextualiser et alimenter le contenu des politiques et réformes foncières et appuyer leur élaboration et leur mise en œuvre.

La capitalisation est l'action de constituer un ensemble de ressources (intellectuelles, morales, monétaires, etc.) que l'on fait fructifier. Il s'agit en fait d'un processus de valorisation des acquis qui vise la rentabilité, comme une activité économique. L'analyse de l'expérience est ce qui pourrait définir le plus simplement possible la capitalisation. Plus précisément, c'est « le passage de l'expérience à la connaissance partageable »[13].

La capitalisation des expériences vise des savoirs, des connaissances, des pratiques et des informations provenant des expériences et leçons tirées de la mise en œuvre des politiques et actions menées. L'expression des connaissances doit se faire à travers l'identification de l'information, la caractérisation des expériences et la formulation des analyses et des synthèses. Ces connaissances seront utilisables si elles sont accessibles, diffusées et partagées. C'est l'appropriation de ces connaissances par les parties prenantes qui leur permettra de les mettre en œuvre en les adaptant au contexte.

### 2.2.4 Mission d'aide à la décision

« Une mission d'aide à la décision : valoriser l'ensemble du travail effectué en rédigeant et diffusant des documents (notes, fiches, cartes, schémas, etc.) destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques, etc. » (extrait des termes de référence).

[13] De Zutter P., 1994, Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital, Charles Léopold Mayer, Paris : 137 p.

L'ORFAO peut être défini comme un Système d'Information Foncière (SIF), c'est-à-dire comme une « **Série de principes** régissant la collecte, le traitement, la conservation et l'utilisation des données sur la propriété foncière, l'usage, la qualité, l'emplacement et l'évolution de l'ensemble des données préparées en vue d'éclairer la prise de décision sur la base desdits principes »[14].

A ce titre, il est un outil d'aide à la décision grâce à la base documentaire, aux synthèses, aux analyses et à la valorisation des activités réalisées par l'Observatoire.

Au final, il faudra construire un outil de traitement et de visualisation de l'information foncière au niveau sous-régional pour éclairer la prise de décision.

### 2.2.5 Mission de communication

« Une mission de communication : instaurer un dialogue permanent avec les Etats et les autres acteurs stratégiques du foncier de manière à (1) faire connaitre l'observatoire et ses produits, (2) bénéficier d'un flux d'informations sur les activités de ces acteurs et sur ce qui se passe sur le terrain, (3) connaitre les besoins et préoccupations des acteurs du foncier, ainsi que leurs évolutions » (extrait des termes de référence).

Afin d'instaurer un dialogue permanent avec et entre les Etats, les décideurs et les autres acteurs stratégiques du foncier, l'ORFAO pourrait notamment s'appuyer sur les démarches de communication participative telles que les mises en débats et la co-construction d'outils de vulgarisation sur les questions foncières. L'ORFAO ne doit pas être suspecté d'être l'instrument d'un groupe de pression ou de manquer d'indépendance de vue. Il doit également transmettre ses connaissances pour nourrir les débats régionaux et nationaux sur les questions foncières et favoriser l'intégration.

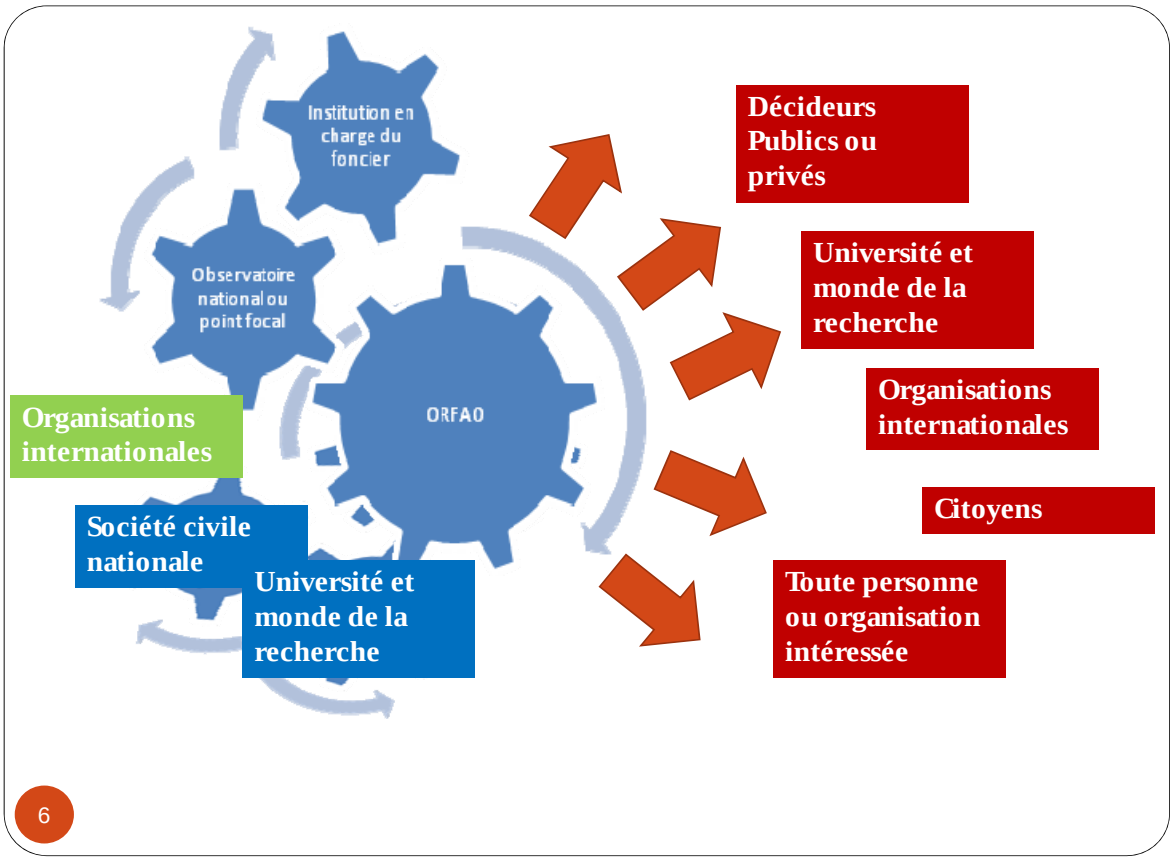
## 2.3 Principes directeurs de l'ORFAO

L'ORFAO sera l'observatoire des processus des politiques foncières de l'Afrique de l'Ouest. Il devra permettre à terme de mettre en place un Système d'Information qui permettra le suivi et l'évaluation des politiques foncières nationales sans pour autant que UEMOA ou CEDEAO (à terme) interviennent. L'action de l'UEMOA respecte le principe de suppléance qui veut que quand les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité (Etat membre), l'échelon supérieur (UEMOA) a alors le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. La politique et la gestion du foncier rural relèvent de la souveraineté de chaque Etat membre. A travers l'ORFAO et l'observation des politiques foncières et de leur mise en œuvre, l'UEMOA appuie ses Etats membres et favorise l'intégration régionale.

[14] Cadre et lignes directrices pour les politiques foncières, 2010, Consortium CUA, CEA, BAD, Addis Abeba, Ethiopie. http://new.uneca.org/Portals/lpi/Documents/F&G-on-Land-Policy_FRE.pdf

### 2.3.1 Articulation entre les institutions nationales et régionales

L'ORFAO doit être vu comme un système engrenant l'ensemble des informations et expériences détenues par les différentes institutions/organisations nationales liées à la problématique du foncier et les éventuelles structures désignées/reconnues comme réseau référent national.




L'ORFAO est à l'interface, au centre des échanges entre les organisations et institutions nationales et les personnes et institutions intéressées par la production de l'ORFAO. Les structures nationales sont les institutions nationales en charge du foncier, l'observatoire du foncier lorsqu'il existe, les organisations internationales implantées localement, les organisations de la société civile, l'université et le monde de la recherche. Ces structures nationales alimentent l'ORFAO en données foncières nationales et récupèrent les informations partageables produites par l'ORFAO. Les personnes et institutions intéressées par la production de l'ORFAO sont les décideurs publics ou privés, les élus, l'université et le monde de la recherche, les organisations internationales, les citoyens.

Un réseau d'animation et de valorisation de l'ORFAO sera créé. Il sera constitué de référents, de points focaux c'est-à-dire des personnes et institutions nationales reconnues pour leur excellence et désirant participer à l'observatoire mais également un réseau international de partenaires.

### 2.3.2 Indépendance et autonomie

Si l'ORFAO devra disposer des moyens nécessaires pour assurer sa pérennisation, il est nécessaire que les sources de financement soient suffisamment diversifiées pour que son indépendance soit assurée.

Il sera impératif de recruter un directeur dont la légitimité ne soit pas discutable et qui puisse mobiliser et motiver les ressources humaines permanentes ainsi que les partenaires d'horizons divers (universités, société civile, Etat).

### 2.3.3 Accessibilité, visibilité et qualité des produits

Comme indiqué précédemment « Observer mais diffuser » devra être la maxime de l'ORFAO. Les observations et les analyses devront être partagées et donc largement diffusées. Les données doivent ainsi être mises à disposition y compris hors du cadre des seuls acteurs du foncier pour alimenter une réflexion large sur les dynamiques territoriales. Les conditions de diffusion doivent être considérées comme une dépense prioritaire en tant que facteur d'ancrage pour l'observatoire.

Outre la visibilité de l'ORFAO et l'accessibilité à ses produits, il est bien entendu que la qualité des produits de l'observatoire sera un facteur clé de l'adhésion et de la réussite de l'ORFAO.

### 2.3.4 Interopérabilité

Il faut noter qu'une condition pour garantir la fonctionnalité de l'organisation de l'ORFAO est l'interopérabilité des données et des informations à travers les métadonnées[15].

L'interopérabilité renvoie à la capacité que possède un système à fonctionner avec d'autres produits ou systèmes, existants ou futurs, sans restriction d'accès ou de mise en œuvre. L'ORFAO est une structure régionale qui va fonctionner avec diverses institutions nationales, connues, identifiées ou à créer. A ce titre, données et informations collectées dans ces institutions devront être utilisables, compatibles et comparables.

L'organisation fonctionnelle de l'ORFAO devra donc garantir l'interopérabilité et définir les métadonnées et méta-informations nécessaires.

Ceci conduit à penser que chaque mission de l'ORFAO pourra s'organiser de manière hiérarchique mais que l'ensemble devra être conçu comme un système.

### 2.3.5 Comment ne pas « évanouir » ce projet ?

L'analyse des différentes expériences en matière d'observatoires a permis de dresser une liste d'écueil à surmonter et de recommandations pour assurer la pérennité du projet.

Il faut garder à l'esprit que mettre en place un tel observatoire est un long processus avant d'obtenir des résultats tangibles.

Le projet est porté par l'UEMOA qui devra faire face à la mise en place d'un statut juridique fort, au financement des activités, impliquer les Etats membres en acceptant une adhésion progressive.

[15] Une métadonnée est une donnée servant à définir ou décrire une autre donnée quel que soit son support (papier ou électronique). Les métadonnées sont utilisées à chaque fois que des données doivent être utilisées de façon cohérente dans une organisation ou un groupe d'organisations.

Le succès de l'ORFAO est dépendant de sa visibilité au niveau régional, de la qualité de ses productions et de la motivation de ses partenaires.

## 2.4 Activités

### 2.4.1 Constituer et actualiser une documentation foncière pertinente (information)

Chaque Etat membre dispose d'une documentation, souvent éparpillée et rarement compilée, sur son histoire foncière et sur le corpus règlementaire et juridique en permettant la gestion.

Une des premières activités de l'ORFAO devrait ainsi être de récolter l'ensemble de la documentation disponible et de la mettre à disposition des acteurs et parties prenantes. Rappelons que cette documentation renvoie à une information vivante et dynamique. Elle doit donc être régulièrement mise à jour pour que la base documentaire conserve toute sa valeur. Ceci impliquera que l'ORFAO conclut des accords et partenariats avec universités, centre de recherche, organisations de la société civile, experts, etc.

Rappelons également qu'actuellement en Afrique de l'Ouest, il n'existe aucun observatoire national fonctionnel centré sur la question foncière. L'ORFAO devra donc recenser les sources à utiliser et la manière de les mobiliser.

Chaque pays dispose de son corpus de lois et règlements et pourrait verser au fonds documentaire l'ensemble de ses textes. Par ailleurs, il existe d'autres fonds documentaires tels que celui de l'Union Africaine, de la FAO (pour les législations), les fiches pays du MAE français, de certaines universités, etc. Des conventions d'échange et de partenariat entre ces structures et l'ORFAO devraient être envisagées.

### 2.4.2 Assurer la circulation de l'information au niveau des Etats et des acteurs du foncier impliqués (information)

La circulation de l'information entre Etats peut se faire à travers l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) qui permettent de faciliter la transmission et l'accès, notamment via l'Internet et les réseaux sociaux.

Pour ne pas ignorer totalement la fracture numérique et permettre une diffusion plus large de l'information collectée, l'ORFAO pourrait par ailleurs éditer de manière régulière une *newsletter* ou un bulletin d'information sur support papier, afin de l'adresser directement à un certain nombre d'acteurs et parties prenantes s'étant manifestés comme étant intéressés. Enfin, si l'on souhaite que l'information puisse circuler entre l'ORFAO et les acteurs de la base, il faudra inclure des moyens de communication traditionnels à l'instar des messages relayés par les radios communautaires, le recours à des relais locaux, etc.

Sans vouloir préjuger des priorités dont se dotera l'ORFAO, il est possible de suggérer une liste non exhaustive de domaines d'observation :

- Dynamiques et mutations foncières en cours (accaparement ou ruée sur les terres, accès des femmes au foncier, …) ;

- Politiques et législations foncière existantes (décentralisation de la gestion foncière, continuum des droits, de l'informalité à la formalité, ...) ;
- Marchés fonciers (évolution et potentiel) ;
- Pastoralisme ;
- Aquaculture ;
- Etc.

### 2.4.3 Suivi-évaluation

Nous avons vu que pour mener à bien un suivi et permettre une évaluation régulière de l'évolution d'un projet ou d'un phénomène, il est nécessaire de disposer d'une situation de référence la plus proche possible de la réalité. Lors du démarrage de l'ORFAO, cette activité devra donc constituer une priorité. Dès lors, les indicateurs permettant d'évaluer les problématiques foncières sur le territoire d'observation mériteront d'être déterminés de manière partagée et consensuelle.

Visualiser l'évolution des politiques foncières et de leur mise en œuvre pourrait à terme prendre en compte une composante cartographique dont il s'agira le cas échéant de définir les contours et l'évolution. Il conviendra d'étudier l'utilisation d'outils notamment du monde de l'Open Source tel que Open Street Map qui permet de constituer un wiki cartographique alimenté par les utilisateurs.

Notons à ce sujet que depuis 2009, le Comité pour le Développement de l'Information, des Sciences et des Technologies (CODIST) a pour but d'encourager les pays africains à comprendre la nécessité de bâtir des réseaux d'information et des bases de données spatiales nationales et régionales. La volonté est affirmée mais la réalisation de ces objectifs (notamment les infrastructures spatiales de données IDS) relève de longs et onéreux processus.

### 2.4.4 Capitalisation

A partir de la base documentaire mise en place au travers de sa mission d'information, l'ORFAO pourra établir des fiches techniques décrivant le contenu des politiques et des réformes, et également donner des pistes de réflexion sur leur élaboration et leur mise en œuvre.

L'ORFAO devra établir la stratégie à mettre en œuvre pour nouer des collaborations et des partenariats avec une diversité d'acteurs légitimes. En effet c'est la diversité des partenariats qui garantira l'indépendance de l'ORFAO et le préservera de toute instrumentalisation par un acteur ou un bailleur spécifique.

Une réflexion sur les stratégies de collaboration à mettre en place avec des institutions de diverses natures (structures de recherche, universités, bailleurs de fonds ONG et activistes, etc.) devra être menée.

### 2.4.5 Synthèse et valorisation du travail effectué par l'ORFAO (aide à la décision)

Observer et recueillir l'information concernant les questions foncières en Afrique de l'Ouest doit permettre de constituer une base de données de connaissances à analyser et synthétiser afin de les mettre à disposition des décideurs politiques et des responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières. En diffusant et en popularisant ces informations, sous des

formes faciles d'accès, cela doit susciter l'intérêt et favoriser le débat afin d'élaborer les meilleures politiques foncières.

### 2.4.6 Construction d'un outil de visualisation (aide à la décision)

Un outil de visualisation géographique ou statistique permet d'illustrer les synthèses et la documentation produite. Cependant, pour traiter des données et les présenter sous formes de graphiques pertinents (cartes ou histogrammes), il faut disposer d'une information exhaustive et actualisée, faute de quoi l'analyse et sa représentation seraient biaisées.

Comme indiqué précédemment, il conviendra de s'intéresser à l'utilisation d'outils tels que OpenStreetMap (www.openstreetmap.fr) qui permet notamment de constituer un wiki cartographique.

### 2.4.7 Faire connaitre l'ORFAO (communication)

Communiquer sur les informations et connaissances acquises et synthétisées en courtes analyses ou fiches techniques, à travers le web, des bulletins d'informations papier, des émissions radiophoniques ou télévisées, l'organisation d'ateliers de travail au niveau sous régional, etc., contribuerait largement à faire connaitre l'ORFAO et favoriser ainsi sa montée en puissance progressive.

A travers cette mission, l'objectif pourrait être à terme, d'obtenir l'adhésion de tous les pays d'Afrique de l'Ouest. Mais rappelons que les expériences régionales ou sous régionales d'observation ont montré que l'intérêt des pays pour ce type d'activité est très divers. Il faut donc dans un premier temps accepter une participation partielle des pays membres et amener les indécis à rejoindre le processus en promouvant notamment sa transparence, son intégrité et sa pertinence.

### 2.4.8 Alimenter l'ORFAO en informations actualisées et régulières (communication)

L'objectif d'un observatoire régional tel que l'ORFAO est de faire adhérer le maximum de pays et d'acteurs à l'initiative pour disposer d'une image exhaustive de la situation dans la région. Cela signifie d'une part, que l'ORFAO doit être proactif et aller à la recherche des informations pertinentes, mais qu'il doit également profiter de la rétro-alimentation des observatoires ou structures nationales partenaires.

Dans un premier temps, à l'image par exemple des travaux du Hub Rural (veille et newsletter), l'ORFAO pourrait effectuer une veille media permettant de partager les informations disponibles dans la région sur la question foncière.

### 2.4.9 Recenser les besoins et préoccupations et évaluer leur évolution (communication)

Cette activité impose de travailler en réseau, de nouer des contacts, de les pérenniser et d'élaborer des supports simples et économiques d'échanges des informations et des connaissances entre les membres du réseau. Cela peut également passer par des échanges sous forme de formations techniques et juridiques sur les politiques foncières et sur les questions foncières de la région. L'objectif est bien le partage, à travers une large diffusion et un effort continu de vulgarisation des

informations et connaissances, afin de recenser et évaluer régulièrement les besoins et les préoccupations des acteurs du foncier, de rendre populaires les bonnes pratiques foncières et de révéler les mauvaises.

La question de la motivation, notamment financière, des membres des réseaux référents nationaux devra également être posée. Des rencontres régulières entre les points focaux et les acteurs et institutions légitimes en résidence tournante pourront également être envisagées pour motiver leur participation.

Lors de l'étude détaillée en début de processus, il sera nécessaire de faire le lien avec le choix des domaines d'observation et la gouvernance de l'ORFAO notamment en définissant les rôles des organes de gouvernance (comité d'orientation et de suivi, comité scientifique et secrétariat exécutif) et en établissant une liste des possibles domaines d'observation qui seront ensuite validés par le comité d'orientation.

## 2.5 Dispositif opérationnel et phasage de l'ORFAO

La création de l'ORFAO doit se faire par paliers successifs, par phases.

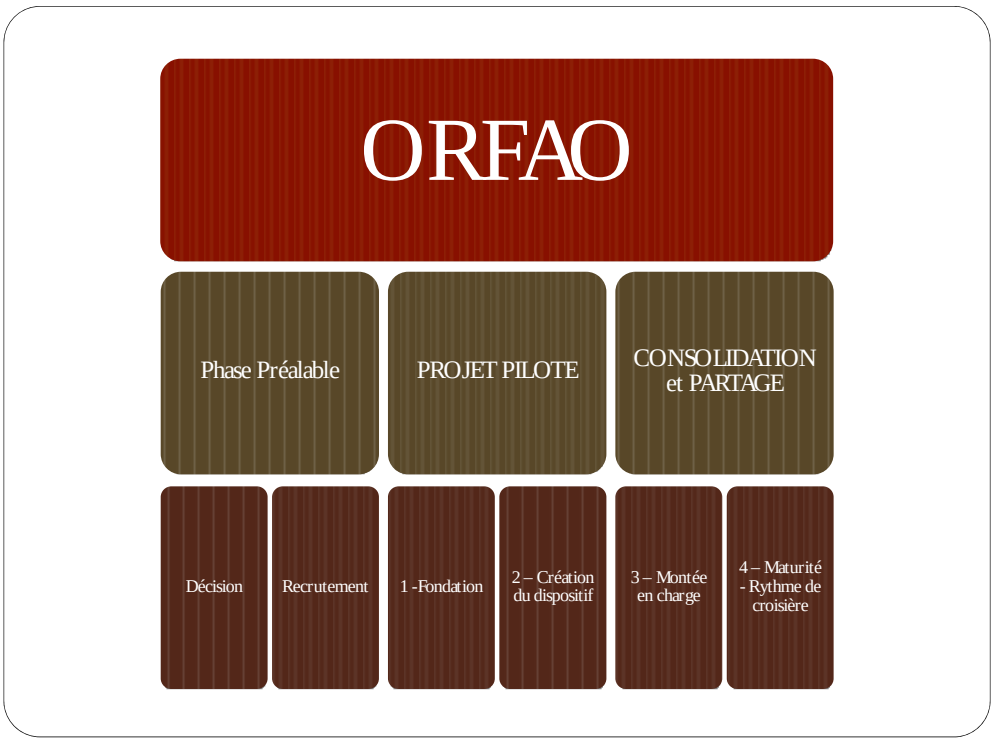
Dans un premier temps, l'ORFAO pourrait être conçu comme une plateforme de consultation et d'échange. Pour mener à bien ses missions, l'ORFAO devrait disposer d'une base de données bibliographique sur la question foncière en Afrique de l'Ouest. Cette base de données serait un outil permettant de renseigner sur les domaines et thématiques observées en relation avec le foncier, d'échanger et d'apprendre mutuellement, de créer du lien entre les parties prenantes et de consolider peu à peu le futur réseau de l'observatoire.

La montée en puissance progressive pourrait se faire au travers de l'effort de structuration de son réseau. Ce dernier devrait certainement être appuyé financièrement faute de quoi les perspectives de pérennisation de l'observatoire pourraient s'en trouver affaiblies.

Une telle plateforme pourrait ensuite évoluer vers un observatoire à condition d'y ajouter un territoire spécifique à observer, des hommes et des acteurs et un processus participatif de responsabilisation et d'apprentissage.

Pour que l'ORFAO puisse atteindre son rythme de croisière, sa création est divisée en 4 phases.

Il faut d'ores et déjà noter que, préalablement au démarrage des activités, il faudra constituer l'équipe en charge de la création de l'ORFAO. Compte tenu des procédures propres à l'UEMOA, recruter cette équipe pourrait prendre entre 6 et 12 mois.




Les temps et délais du phasage proposés courent à partir de la constitution de l'équipe.

**Phase 1 : Détailler la ligne d'action, mettre en œuvre la veille, faire connaitre l'ORFAO et activer les réseaux (2 ans)**

Cette phase débutera par (i) la mise en place de l'équipe ORFAO, (ii) l'organisation des tâches et (iii) la mise en place du comité de pilotage.

L'équipe aura en charge de définir les procédures de veille, de collecte et d'archivage de l'information foncière. L'équipe aura également pour mission de faire connaitre et reconnaitre l'ORFAO et activer les réseaux pour assurer l'adhésion des acteurs et organiser la collecte et la diffusion de l'information et de la documentation.

Afin de mettre en ligne les objectifs, le programme annuel de l'ORFAO, les mots clés utilisés puis au fur et à mesure de la collecte, l'information recueillie à partager, la constitution d'un site Internet sera une tâche centrale de cette phase. Le site devra être rapidement opérationnel et évolutif. Il pourrait être simple au démarrage et s'enrichir au fur et à mesure de la montée en charge. La constitution d'une liste des institutions travaillant sur le foncier permettra de favoriser la collecte et le partage d'expériences. L'équipe doit s'attacher à nouer des partenariats avec les institutions pertinentes disposant d'informations et les référencer dans le site.

Un glossaire devrait être créé à l'image de ce qui a été fait à Madagascar (PNF) ou du Thesaurus de la FAO).

De même la constitution d'une liste d'experts africains du foncier et leur mobilisation favorisera la synergie au sein de l'ORFAO.

A la fin de cette phase l'ORFAO devrait compter sur la participation effective d'au moins la moitié des pays de l'UEMOA et sur les organisations retenues dans le comité de pilotage.

A l'issue de cette phase, un atelier de validation et de démarrage de la phase suivante de création du dispositif sera organisé. Il permettra de définir le programme d'activités pour les 3 ans suivants et de valider les domaines d'observation prioritaires.

**Phase 2 : Créer le dispositif (3 ans)**

Les hypothèses pour aborder cette phase sont les suivantes :

- Le cœur du site internet est en place ;
- L'équipe est opérationnelle ;
- Le financement est disponible ;
- Le réseau est actif.

Lors de cette phase il s'agit de mettre en opération les procédures, de convaincre les pays encore hésitants et de mobiliser les partenaires.

La situation de référence (représentation commune du territoire, de ses contraintes et forces institutionnelles, juridiques, socio-économiques et financières) constitue un cadre d'analyse et un modèle d'observation. La situation s'appuie sur la documentation récoltée, l'expertise des partenaires, la capitalisation des rencontres organisées, etc.

Il s'agit de collecter l'information existante et dont souvent on ignore l'exhaustivité des sources. Il s'agit de compléter les listes et de les enrichir.

Le foncier est un très vaste domaine. Tout ne peut être observé. Il s'agit de mettre en œuvre un programme d'observation sur les domaines d'observation prioritaires qui auront été validés en fin de phase 1. Organiser une consultation régulière des parties prenantes permettra de réorienter les thématiques jugées prioritaires. L'équipe devra piloter et/ou exécuter des études et analyses à partir de la documentation récoltée et de l'expertise disponible.

**Phase 3 : Réaliser l'ORFAO – Montée en charge et renforcement de l'institution (2 ou 3 ans)**

Les hypothèses pour aborder cette phase sont les suivantes :

- Le site internet est opérationnel et actualisé ;
- L'équipe est opérationnelle ;
- Le financement est disponible ;
- Le réseau est proactif.

Cette phase est divisée en 5 activités dont certaines seront dans la continuité de la précédente phase pilote :

- Collecte de la documentation fiable et actualisée (information) ;
- Plaidoyer auprès des acteurs ;
- Suivi-évaluation (indicateur et évolution) ;
- Communication : supports d'information, événements et site web ;
- Capitalisation et aide à la décision.

### Information

Toutes les procédures de collecte, de classement, d'archivage et de mise à jour sont validées et testées. La mission d'information doit être consolidée et ancrée.

### Plaidoyer

Il s'agit de plaider non seulement auprès des acteurs encore réticents mais également de convaincre les acteurs du bien fondé des informations générées.

### Suivi-évaluation

Les dispositifs de suivi-évaluation sont opérationnels et doivent permettre d'éclairer la prise de décision, de documenter les processus découlant des missions de l'institution (information, communication, capitalisation) en favorisant l'apprentissage et en restituant des connaissances partageables.

Les indicateurs de l'évolution des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et de leur mise en œuvre ont été définis et testés lors de la phase précédente. Partagés et validés ils permettent le suivi de l'évolution des phénomènes observés en référence à la situation de référence.

### Communication

La Cellule de coordination devra s'occuper de consolider les stratégies de communication et de sensibilisation de l'ORFAO.

Les stratégies viseront à informer et le cas échéant à changer la perception qu'ont les acteurs de l'observatoire afin de renforcer l'appropriation par ses utilisateurs potentiels.

L'objectif de la communication est de créer un engagement des acteurs à contribuer à l'ORFAO et à enrichir les informations collectées.

L'ORFAO aura mené des campagnes d'information et de sensibilisation et aura recueilli des informations sur les besoins et les attentes des utilisateurs. La communication devra permettre de maintenir ce dialogue, de clarifier les questions en suspens, d'identifier les bonnes pratiques et expériences réussies.

Le succès de l'ORFAO passe par l'adhésion et la participation de représentants de tous les pays d'Afrique de l'Ouest afin de récolter et diffuser la meilleure information disponible.

### Capitalisation et aide à la décision

La capitalisation est l'action de constituer un ensemble de ressources (intellectuelles, morales, monétaires, etc.) que l'on fait fructifier. Il s'agit en fait d'un processus de valorisation des acquis. Comme indiqué plus haut, la capitalisation est « le passage de l'expérience à la connaissance partageable ».

La capitalisation des expériences vise des savoirs, des connaissances, des pratiques et des informations provenant des expériences et leçons tirées de la mise en œuvre des politiques et actions menées. L'expression des connaissances doit se faire à travers l'identification de l'information, la caractérisation des expériences et la formulation des analyses et des synthèses. Accessibles, diffusées et partagées, ces connaissances seront utilisées par les acteurs. En effet, c'est l'appropriation de ces connaissances par les parties prenantes qui leur permettra de les mettre en œuvre en les adaptant au contexte.

L'ORFAO peut être envisagé comme un Système d'Information Foncière. C'est en ce sens un outil d'aide à la décision grâce à la base documentaire, aux synthèses, aux analyses et à la valorisation des activités réalisées par l'Observatoire.

| | | | Année | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Phase | Description | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| **Phase préalable** | **0** | Décision de la Commission pour adopter le projet<br>Recrutement de l'équipe | | | | | | | | | |
| **Projet pilote** | **1** | Fondations de l'ORFAO (Ligne d'action, veille, communication et réseau) | | | | | | | | | |
| | **2** | Créer le dispositif | | | | | | | | | |
| **Consolidation et partage** | **3** | Réaliser l'ORFAO (Montée en charge, renforcement institution) | | | | | | | | | |
| | **4** | Rythme de croisière (ORFAO mature) | | | | | | | | | |

**Phase 4 : Mise en production – L'ORFAO est mature, pérenne, indépendant et autonome**

C'est la phase de croisière. L'ORFAO est pérenne. Toutes ses missions sont opérationnelles et les acteurs/parties prenantes participent à sa vie.

**Chronogramme**

L'agenda de la maturité sera un processus long dont l'horizon pourrait se situer à une dizaine d'années.

La stratégie de mise en place de l'ORFAO débutera par la mise en œuvre d'un projet pilote porté par l'UEMOA qui débouchera à terme sur la création institutionnelle de l'Observatoire.

Le projet pilote couvrira les phases 1 et 2 à savoir la construction des fondations de l'ORFAO et la création du dispositif. La faisabilité du projet pilote est détaillée au chapitre suivant.

Comme préalable au lancement du projet pilote, la Commission de l'UEMOA devra prendre une décision adoptant le projet, formaliser la synergie avec la CEDEAO et recruter une équipe en charge de la gestion de ce projet pilote.

# 3. Mise en œuvre de l'ORFAO sous forme de projet pilote porté par l'UEMOA

L'observatoire régional du foncier est encore une idée neuve dont la création obéit à un processus complexe. En effet, il n'existe aucune initiative opérationnelle en Afrique de l'Ouest : le Burkina Faso est en phase de mise en œuvre avec le projet foncier du MCA, le Mali n'en dispose plus et la Cote d'Ivoire en est à développer l'idée. De même, les expériences des observatoires du coton et du pastoralisme (SIPSA) ont montré qu'il est impossible de mettre en œuvre un tel observatoire sans remplir un certain nombre d'étapes : constitution d'une équipe, puis (i) constitution de la base documentaire, inventaire de l'existant, construction des indicateurs, (ii) déploiement de l'observatoire et (iii) capitalisation des actions. Plus généralement, la viabilité à long terme de l'observatoire n'est pas encore garantie, notamment parce que l'implication effective des parties prenantes, qu'il s'agisse des administrations d'Etat concernées par le foncier rural ou des organisations de la société civile n'est pas pleinement assurée à ce stade. Ainsi, afin d'éviter la mise en place d'un dispositif surdimensionné et peu opérant, il est proposé, outre une construction par phases, que sa création fasse l'objet dans un premier temps d'une opération pilote sous forme de projet. Alors que l'institutionnalisation de l'observatoire risquerait de figer le dispositif, le recours au projet devrait permettre de procéder au fil du temps aux ajustements nécessaires pour répondre aux besoins des acteurs.

Le projet pilote d'observatoire sera mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA et couvrira les 8 Etats membres. Sa durée sera de 6 ans, les trois premières années étant dédiées à la création et à la mise en opération et les trois dernières années étant notamment consacrées à sa consolidation et à son institutionnalisation.

Le développement qui suit comprend deux parties consacrées respectivement à la présentation du projet et à son exécution.

## 3.1 Objectifs et résultats

### Objectif général

L'objectif général de la phase pilote est identique à l'objectif général de l'ORFAO et vise à contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole, compatible avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA et les perspectives d'action de l'UEMOA appuyant les processus nationaux en cours.

### Objectifs spécifiques

Le projet pilote correspondant aux Phases 1 et 2 de l'agenda de l'ORFAO, il a pour objectifs spécifiques de mettre en œuvre :

- La collecte et la diffusion de l'information en développant les réseaux et la communication au sein des Etats membres de l'UEMOA et plus généralement aux pays d'Afrique de l'Ouest ;
- Un système opérationnel et performant de suivi évaluation et de capitalisation des expériences foncières, pour les transformer en connaissances partageables et éclairer la décision de l'ensemble des acteurs et notamment des décideurs
- De préparer l'institutionnalisation de l'ORFAO.

Le projet pilote est prévu pour une durée de 6 ans à l'issue desquels les résultats attendus pourront se décliner en trois groupes : les missions d'information et de communication ; les missions de suivi-évaluation, de capitalisation et d'aide à la décision ; et enfin l'institutionnalisation de l'ORFAO.

**Résultat 1 – Information, réseau et communication sont mis en œuvre**

Une documentation pertinente et mise à jour est constituée. La collecte de l'information est régulière. Les référents nationaux identifiés par l'équipe de coordination participent activement.

Une base de données des systèmes fonciers est constituée et régulièrement mise à jour. En partenariat avec la LPI, une base de données des institutions et de l'expertise individuelle ouest africaines est constituée et tenue à jour.

La circulation de l'information entre les pays et les acteurs régionaux du foncier est améliorée et permet le partage des connaissances[16].

Des supports d'information (bulletins et newsletter) répondent aux besoins des différents acteurs du foncier et permettent la mise en débat des questions foncières. Les domaines d'observation et la priorité d'observation sont identifiés de manière concertée. En particulier, et sans préjuger des choix qui seront opérés, la documentation et le suivi des conflits fonciers sont assurés (domaine d'observation recommandé dans le rapport 2009).

**Résultat 2 – Suivi-évaluation, capitalisation et aide à la décision sont opérationnels**

La situation de référence est établie. Les procédures de mises à jour, les indicateurs et les analyses des évolutions sont définies. Le suivi-évaluation est effectif.

La capitalisation est opérationnelle. Les bonnes initiatives sont valorisées et partageables. Les études de capitalisation décrivent et analysent les phénomènes fonciers observés (problèmes fonciers communs du point de vue de la politique foncière et des stratégies nationales, arrangements institutionnels, marché foncier, dynamique et projets, etc.).

Les décideurs disposent de données et de fiches éclairant leur prise de décision en matière de politiques et de systèmes fonciers.

L'ORFAO est reconnu comme centre de ressources multi partenaires pour créer et partager les connaissances acquises. Les produits sont simples et facilement accessibles. La visibilité de l'ORFAO est assurée.

[16] Il est prévu dans les rapports de 2009 que les sites nationaux soient interconnectés au travers de l'ORFAO et en rétro alimentation. Ceci n'est pas réalisable lors de la phase pilote puisque seul le Burkina Faso a engagé une étude et posé les premières pierres d'un long processus de déploiement d'un observatoire national (projet foncier MCA). Cependant cette fonctionnalité ne doit pas être perdue de vue pour pouvoir être mise en œuvre le cas échéant.

**Résultat 3 – Le cadre institutionnel et la gouvernance de l'observatoire sont arrêté.**

- La gouvernance de l'observatoire est validée : les comités d'orientation et scientifiques peuvent être constitués et le secrétariat est assuré.
- La compétence géographique est partagée. Les Etats membre de l'UEMOA sont tous actifs dans l'observatoire à travers les réseaux nationaux ; certains Etats membres de la CEDEAO ont adhéré à l'initiative.
- Le cadre institutionnel (Agence, association internationale, …) est arrêté.
- La pérennisation institutionnelle de l'ORFAO est assurée : il dispose de son propre support institutionnel.

## 3.2 Activités

Pour que l'ORFAO soit visible et reconnu comme centre de ressources multi partenaires et producteur de connaissances partageables facilement accessibles, il est nécessaire de développer les activités suivantes.

### 1. Organisation et gestion de projet

L'équipe projet devra organiser le projet et mettre en place les indispensables outils de gestion de projets afin d'assurer le suivi du projet pilote.

### 2. Constitution d'une base documentaire pertinente et actualisée sur la problématique foncière ouest africaine

Le projet pilote devra récolter l'ensemble de la documentation disponible sur la question foncière dans les Etats membre de l'UEMOA et dans la mesure des possibilités en Afrique de l'Ouest. En effet, chaque pays dispose de son corpus de lois et règlements et pourrait verser au fonds documentaire l'ensemble de ses textes.

Par ailleurs, il existe d'autres fonds documentaires avec lesquels le projet pilote pourraient lier des partenariats. On peut citer le fonds de l'Union Africaine, de la FAO (pour les législations), les fiches pays du MAE français, les bibliothèques universitaires et les laboratoires de recherche de certaines universités. Des conventions d'échange et de partenariat entre ces structures et l'ORFAO devraient être envisagées et concrétisées.

### 3. Mise à jour d'une base documentaire pertinente et actualisée sur la problématique foncière ouest africaine

La documentation sur le foncier renvoie à une information vivante et dynamique. Elle doit donc être régulièrement mise à jour pour que la base documentaire conserve toute sa valeur. Ceci impliquera que l'ORFAO conclue des accords et partenariats avec universités, centre de recherche, organisations de la société civile, experts, etc.

Actuellement en Afrique de l'Ouest, il n'existe aucun observatoire national fonctionnel centré sur la question foncière. L'ORFAO devra donc recenser les sources à utiliser pour actualiser les données et la manière de les mobiliser.

### 4. Détermination et consensus sur les domaines d'observation

La question foncière en Afrique de l'Ouest embrasse de nombreuses thématiques. Tout ne peut être observé. La gouvernance du projet pilote devra proposer les domaines d'observation prioritaire et obtenir le consensus.

Sans vouloir préjuger des priorités dont se dotera l'ORFAO, il est possible de suggérer une liste non exhaustive de domaines d'observation :

- Dynamiques et mutations foncières en cours (accaparement ou ruée sur les terres, accès des femmes au foncier, …) ;
- Politiques et législations foncière existantes (décentralisation de la gestion foncière, continuum des droits, de l'informalité à la formalité, …) ;
- Marchés fonciers (évolution et potentiel) ;
- Pastoralisme ;
- Aquaculture ;
- Etc.

### 5. Construire un site internet pour assurer la circulation et la dissémination de l'information au niveau des Etats et des acteurs du foncier impliqués

La circulation de l'information entre Etats peut se faire à travers l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) qui permettent de faciliter la transmission et l'accès, notamment via l'Internet et les réseaux sociaux.

L'équipe du projet devra rapidement réaliser l'étude de faisabilité d'un site internet et le créer.

### 6. Editer des bulletins pour toucher le plus grand nombre

Pour permettre une diffusion plus large de l'information collectée, l'ORFAO pourrait par ailleurs éditer de manière régulière une *newsletter* ou un bulletin d'information sur support papier, afin de l'adresser directement à un certain nombre d'acteurs et parties prenantes s'étant manifestés comme étant intéressés.

### 7. Assurer la veille

Le site doit être alimenté en informations actualisées et régulières.

L'ORFAO devrait faire adhérer le maximum de pays et d'acteurs pour disposer d'une image exhaustive de la situation dans la région. L'équipe du projet doit être en veille permanente et aller à la recherche des informations pertinentes et actuelles.

Dans un premier temps, à l'image des travaux ou en partenariat avec par exemple le Hub Rural (veille et newsletter), l'ORFAO pourrait effectuer une veille media permettant de partager les informations disponibles dans la région sur la question foncière.

### 8. Faire connaitre l'ORFAO

L'équipe du projet s'attachera à ccommuniquer sur les informations et connaissances à travers le web, des bulletins d'informations papier, des émissions radiophoniques ou télévisées, la participation à des rencontres internationales, l'adhésion à des réseaux d'influence (ILC, LAndNet, etc.), l'organisation d'ateliers de travail au niveau sous régional.

L'objectif est que les 8 Etats membres de l'UEMOA participent à terme à la vie de l'ORFAO.

**9. Dresser et valider la situation de référence**

Au fur et à mesure de la collecte de l'information, le projet va pouvoir dessiner la situation de référence en matière de politiques foncières au sein de l'UEMOA. La situation de référence doit être la plus proche de la réalité.

Le projet organisera rencontres et ateliers ainsi que des fora sur le site internet pour établir la situation de référence. La validation pourra être réalisée au cours d'un atelier régional.

**10. Négociation des indicateurs**

Suivre l'évolution des politiques et stratégies foncières au sein de l'UEMOA demande de déterminer des indicateurs objectifs et réalistes, spécifiques aux champs d'observation, mesurables et incontestables et inscrits dans le temps . Ces indicateurs doivent être évaluables et consensuels et feront l'objet de négociations participatives au sein de l'ORFAO.

**11. Capitalisation de l'observation**

L'équipe aura à rédiger des documents de synthèse tels que des fiches techniques décrivant le contenu des politiques et des réformes. Elle devra également capitaliser les expériences décrites et ouvrir des pistes de réflexion sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies foncières.

Les activités de capitalisation devraient être menées dans le cadre de partenariats avec des institutions extérieures. L'équipe du projet devra proposer les stratégies à mettre en œuvre pour nouer des collaborations et des partenariats avec une diversité d'acteurs légitimes.

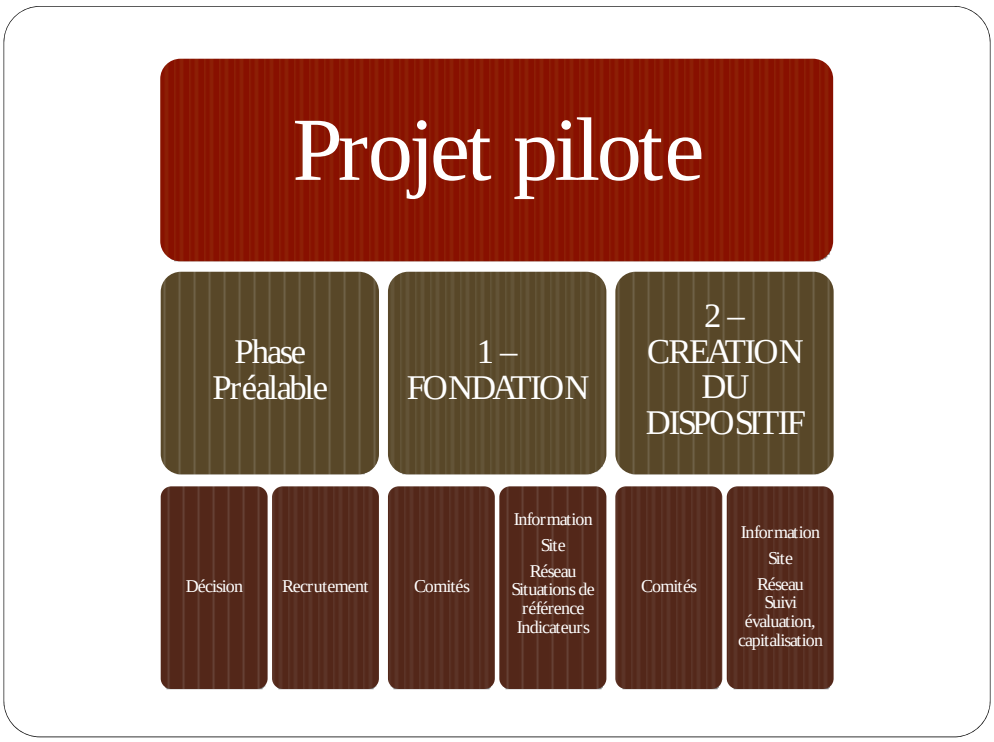
**12. Préparation de l'institutionnalisation de l'ORFAO**

A partir des enseignements tirés de la mise en œuvre de l'ORFAO sous forme de projet et de l'évaluation de sa viabilité, l'équipe préparera son institutionnalisation. A cet effet elle assurera les activités et tâches suivantes :

- En concertation avec les parties prenantes, elle effectuera un choix parmi les différents scénarios présentés au chapitre 4 du présent rapport ;
- Elle finalisera les projets de statut et de règlement intérieur du support institutionnel qui aura été retenu (cf. annexe 6) ;
- Elle formalisera ou consolidera les accords de partenariat ou de coopération avec les Etats ayant rejoint l'observatoire ainsi qu'avec l'ensemble des parties prenantes ;
- Elle établira un projet de budget.

### 3.2.1 Dispositif opérationnel du projet pilote

Comme le montre le schéma ci-dessous, le projet pilote est divisé en 2 phases opérationnelles et précédé d'une phase préalable.




Comme indiqué précédemment préalablement à la mise en place du projet, la Commission devra prendre une décision et recruter une équipe.

**Phase 1 – Fondation**

La première phase est l'acte fondateur de l'ORFAO qui verra la mise en place de la gouvernance et le lancement des premières activités au rang desquelles la collecte de l'information, le lobbying et la mise en réseau, la détermination de la situation de référence et des indicateurs.

Les activités principales qui seront menées durant cette phase sont les suivantes :

- Définir les procédures de veille, de collecte et d'archivage de l'information foncière ;
- Faire connaitre et reconnaitre l'ORFAO ;
- Activer les réseaux ;
- Créer et animer un site Internet ;
- Liste des institutions travaillant sur le foncier ;
- Nouer des partenariats avec les institutions pertinentes disposant d'informations et les référencer dans le site ;
- Liste d'experts africains du foncier et mobilisation.

A l'issue de cette phase, l'ORFAO devrait compter sur la participation effective d'au moins la moitié des pays de l'UEMOA et sur l'ensemble des organisations retenues pour le comité d'orientation.

La validation de cette phase pourra se faire lors d'un atelier régional de validation et de démarrage de la phase suivante de création du dispositif sera organisé. Il permettra de discuter et valider le programme d'activités pour les 3 ans suivants et de valider les domaines d'observation prioritaires.

**Phase 2 – Création du dispositif**

La seconde phase verra la création du dispositif avec la confirmation des comités en charge de la gouvernance et la mise en œuvre des activités (retenues lors de l'atelier de validation, le cas échéant). Il s'agira de :

- Mettre en opération les procédures ;
- Convaincre et mobiliser les partenaires ;
- Travailler au suivi évaluation et à la capitalisation ;
- Compléter et enrichir les listes ;
- Rédiger le manuel de procédures du dispositif ;
- Etudier et valider le modèle ORFAO.

A la fin de cette phase l'ORFAO devrait compter sur la participation effective de tous les pays de l'UEMOA et sur l'adhésion de quelques Etats membres de la CEDEAO.

Une réunion régionale de tous les acteurs devrait permettre de fixer le statut juridique de l'ORFAO ainsi que les modalités de fonctionnement.

## 3.3 Dimensionnement du projet pilote

Le budget correspondant au dimensionnement présenté ci-dessous est détaillé en seconde partie du rapport. Les postes budgétaires sont décrits ci-après.

### 3.3.1 Ressources humaines permanentes

Comme indiqué précédemment, il s'agit d'une équipe composée au minimum d'un(e) coordonnateur(trice), de deux spécialistes du foncier, d'un(e) spécialiste NTIC, d'un(e) comptable, d'un(e) secrétaire et d'un huissier.

En effet l'expérience montre que le temps de travail du coordinateur est souvent absorbé par la gestion quotidienne et qu'il doit être épaulé dans cette activité par un secrétariat administratif et comptable renforcé afin de pouvoir se consacrer aux missions stratégiques de l'ORFAO.

Pour la phase 1, le projet pourrait travailler avec une équipe « réduite » et permanente pendant 3 ans, composée d'un(e) coordinateur(trice), d'un(e) spécialiste de la communication, des systèmes d'information (SI) et des NTIC, responsable du site web, d'un(e) spécialiste du foncier et d'un secrétariat administratif et financier.

Outre des compétences bureautiques, l'ensemble de l'équipe devra parler au moins deux langues communes au pays d'Afrique de l'Ouest dont le français, le portugais et l'anglais.

Les membres de l'équipe :

- Garant de l'indépendance de l'ORFAO, le **Chef de projet ou Coordinateur** dirige la création de l'ORFAO, met en place les outils et procédures nécessaires à son fonctionnement. Il assure les

relations avec les décideurs et les partenaires. Il est le promoteur du réseau et du rayonnement de l'ORFAO. Il devra disposer d'une très bonne connaissance du foncier en Afrique de l'Ouest.

- Au cœur de la qualité de la documentation et de l'information collectées, disséquées, analysées et capitalisées, **les deux experts fonciers** sont chargés de l'organisation de l'information, de l'archivage de la documentation, des études et analyses. Ils travaillent en collaboration avec le comité scientifique et technique sur toutes les opérations de capitalisation. Ils sont les garants de la pertinence et de la qualité de la connaissance partageable produite.
- Le cœur de la pérennisation de l'ORFAO passe par la disponibilité de l'information et par le partage des connaissances. Le **spécialiste de la communication, du SI et des NTIC** est responsable du site web. Il participe à la création, à la gestion et à l'actualisation du site web. Il doit également faire preuve de compétences en cartographie numérique, web design et développement. Il est le garant de la dissémination et de la diffusion de la connaissance produite.
- Le **Secrétariat Administratif et Financier** (SAF) assiste le coordinateur et les experts techniques et scientifiques. Il est en charge de la gestion administrative et comptable de l'ORFAO. Il est composé de deux personnes responsables de la logistique des déplacements et des événements, du suivi des contrats et documents. Il rend compte au coordinateur.

Les propositions de fiches de poste détaillées sont présentées en annexe 5.

### 3.3.2 Locaux

Selon le scénario final retenu l'équipe pourra être logée au sein de l'UEMOA ou à l'extérieur. Chaque membre de l'équipe devra disposer d'une pièce indépendante. L'équipe devra également disposer d'une salle de réunion.

### 3.3.3 Matériel

L'équipe devra disposer de bureaux équipés de meubles et des outils bureautiques nécessaires : ordinateurs et logiciels, scanneur, copieur, serveurs, etc. Il faut dès le départ envisager au moins deux serveurs (web et gestion) qui devront être interconnectés.

Il sera préféré des ordinateurs portables avec station d'accueil pour les experts et le coordonnateur.

Un ordinateur fixe puissant devra permettre notamment la gestion des serveurs web et gestion.

Les moyens d'impression devront être suffisants pour produire les supports analogiques (imprimante laser couleur -scanner-photocopieuse en réseau).

Il ne faut pas négliger la sauvegarde des données récoltées et partagées : il faut donc prévoir des disques durs externes ainsi qu'une sauvegarde centrale en poste fixe.

### 3.3.4 Création d'un site internet

La mise en œuvre d'un site internet peut se faire en interne ou être externalisée. Cela dépendra du recrutement du responsable de la communication.

Si le responsable de la communication/NTIC est suffisamment compétent en la matière, le site peut être créé en interne avec l'appui le cas échéant d'une expertise externe spécifique.

L'opération peut être totalement externalisée. Cependant le cahier d'expression des besoins du site internet final devra être dessiné et découpé en phases.

### 3.3.5 Déplacements et voyages

Le chef et les membres de l'équipe vont être amenés à se déplacer fréquemment dans la région et en particulier au sein des 8 Etats membres de l'UEMOA.

Prévoir une première tournée dans les 8 pays UEMOA avec un séjour d'une semaine pour l'équipe afin de faire connaitre l'opération (phase 0 ou début phase 1) et rencontrer les partenaires locaux éventuels.

Chaque année les experts techniques et le coordonnateur devront se déplacer dans les pays et rencontrer les partenaires scientifiques et professionnels afin de renforcer les liens de partenariat.

### 3.3.6 Ressources court terme et stages

Le cas échéant, l'équipe pourra avoir recours à une expertise externe et faire appel aux universités et aux laboratoires de recherche.

Le budget correspondant au dimensionnement présenté ci-dessous est détaillé dans la troisième partie du rapport.

## 3.4 Exécution du projet

Le développement qui suit traite des points suivants :

- Montage institutionnel du projet ;
- Gestion administrative, budgétaire et comptable ;
- Gestion des ressources humaines ;
- Budget estimatif.

### 3.4.1 Montage institutionnel et financier de la phase pilote

De prime abord, et en l'absence de concours financiers extérieurs, l'option en faveur d'une gestion directe du projet d'observatoire par la Commission de l'UEMOA ne devrait pas donner lieu à des arrangements institutionnels et financiers particuliers. Le projet devrait trouver sa place dans le cadre organique de la Commission et être régi par les règles de droit commun de l'Union.

Néanmoins, ce point de vue doit être nuancé pour trois raisons au moins :

**1) La nature des activités à mettre en œuvre pour la mise en place de l'observatoire**

Les services de la Commission ont pour mandat principal d'élaborer des stratégies et des politiques et de préparer la règlementation dans les matières relevant de la compétence de l'Union. Ils ne sont pas nécessairement préparés ni outillés pour accomplir l'ensemble des tâches d'exécution liées à la mise en place d'un observatoire.

### 2) Le choix du mode « gestion de projet »

Le mode « gestion de projet » retenu pour la mise en œuvre d'une phase pilote de l'observatoire impose un certain nombre d'arrangements institutionnels. En effet, en règle générale la conduite d'un projet est confiée à un directeur de projet ou un coordinateur de projet, ou encore à un chef de projet. Ce responsable du projet rend compte à un comité de pilotage.

### 3) Les exigences propres à la gouvernance d'un observatoire

Les travaux préparatoires ont montré que pour remplir valablement son office, le dispositif de gouvernance et de gestion d'un observatoire devait comprendre :

- Un comité d'orientation consultatif, légitime vis-à-vis des Etats adhérents et composé de membres, eux-mêmes légitimes et reconnus pour leur indépendance et leur indiscutable personnalité ;
- Un comité scientifique ;
- Un secrétariat exécutif ou son équivalent.

La recherche de l'efficacité et de la cohérence dans la mise en œuvre de la phase pilote de l'observatoire impose donc certains ajustements institutionnels dans le ou les services de la Commission concernés par sa mise en œuvre.

Il faut souligner ici que le dispositif organisationnel et fonctionnel prévu pour la mise en œuvre du projet pilote est cohérent avec les dispositifs en vigueur dans d'autres programmes ou projets mis en œuvre de la Commission (cf. annexe 4)

#### 3.4.1.1 Positionnement institutionnel du projet

Le rattachement du projet pilote au Département de la Sécurité Alimentaire, de l'Agriculture, des Mines et de l'Environnement (DSAME) n'est pas discuté. Par contre, le positionnement précis du projet au sein du Département est encore incertain. L'alternative est la suivante :

- Rattachement du projet à la Direction des Ressources Animales et Halieutiques (DRAH) ;
- Rattachement du projet au Cabinet du Département ;

Le fait que la DRAH porte le projet d'observatoire depuis 2009 et qu'elle assure déjà certaines activités d'un observatoire du foncier avec l'appui d'un assistant technique plaide en faveur de la première branche de l'alternative ;

La transversalité du foncier rural plaide par contre en faveur de la seconde branche de l'alternative.

#### 3.4.1.2 Comité d'orientation du projet

La nécessité d'associer l'ensemble des acteurs concernés par les questions foncières au fonctionnement de l'observatoire implique de compléter le cadre organique de la Commission par la création d'un comité d'orientation ou de suivi largement ouvert sur l'extérieur.

Le format comme la composition du comité d'orientation doivent être examinés avec soin, car ils contribueront à la bonne appropriation de l'observatoire par les Etats et, au sein de ces derniers, par les différentes parties prenantes.

Le Comité d'orientation sera appelé à formuler un avis sur :

- Les grandes orientations de l'observatoire ;
- Les activités de la coordination du projet ;
- Les programmes annuels de travail ;
- De façon plus spécifique, il se prononcera sur les domaines d'observation après concertation avec les acteurs.

Sa composition doit être le fruit d'un compromis pour représenter valablement les parties prenantes, administrations d'Etat en charge du foncier, organisations régionales impliquées dans les questions foncières mais aussi, organisations de la société civile sans que cela ne conduise à mettre sur pied un organe pléthorique et au fonctionnement coûteux. A cet effet, le Comité d'orientation aura une composition tripartite. Outre la présidence assurée par l'UEMOA, il comprendra :

- Des membres issus des administrations de en charge du foncier rural dans chacun des huit Etats membres à raison d'un membre par Etat ;
- Des représentants des organisations régionales impliquées dans la réflexion sur les questions foncières : APESS RBM, ROPPA, RECAO ;
- Des représentants des organisations internationales régionales impliquées dans les questions foncières : CEDEAO, CILSS et Hub Rural.

Le nombre de membres s'établira ainsi à 16.

Le Comité d'orientation se réunira deux fois par an physiquement et sera autorisé à tenir des réunions virtuelles.

Le secrétariat du Comité d'Orientation sera assuré par le service en charge de la coordination (DRAH ou Cabinet).

#### 3.4.1.3 le comité scientifique

Les travaux d'études et d'analyse qui entrent dans la mission de l'observatoire requièrent comme il a été dit plus haut la création d'un comité scientifique.

Le comité scientifique interviendra à titre consultatif à la demande du Comité d'Orientation ou de la coordination du projet. Il sera composé de huit personnalités issues des centres d'excellence des Etats membres et ayant une connaissance approfondie des problématiques du foncier rural.

#### 3.4.1.4 Coordination

La coordination du projet incombera à la DRAH ou au Cabinet du DSAME. Cependant, la faiblesse des effectifs et l'insuffisance en matière d'expertise foncière au sein de la Commission impose la mise en place d'une équipe d'appui. Cette dernière comprendra au moins :

- Un coordonnateur ;
- Deux spécialistes du foncier rural compte tenu de la diversité des problématiques foncières ;
- Un spécialiste des NTIC ;
- Un responsable administratif et financier ;
- Un(e) assistant(e) ;
- Un huissier.

S'agissant du comptable, l'expérience des autres programmes ou projets mis en œuvre par l'UEMOA montre que pour pouvoir agir efficacement, l'unité de coordination doit pouvoir compter sur un très bon connaisseur des circuits administratifs et budgétaires de la Commission afin de permettre le bon avancement des dossiers.

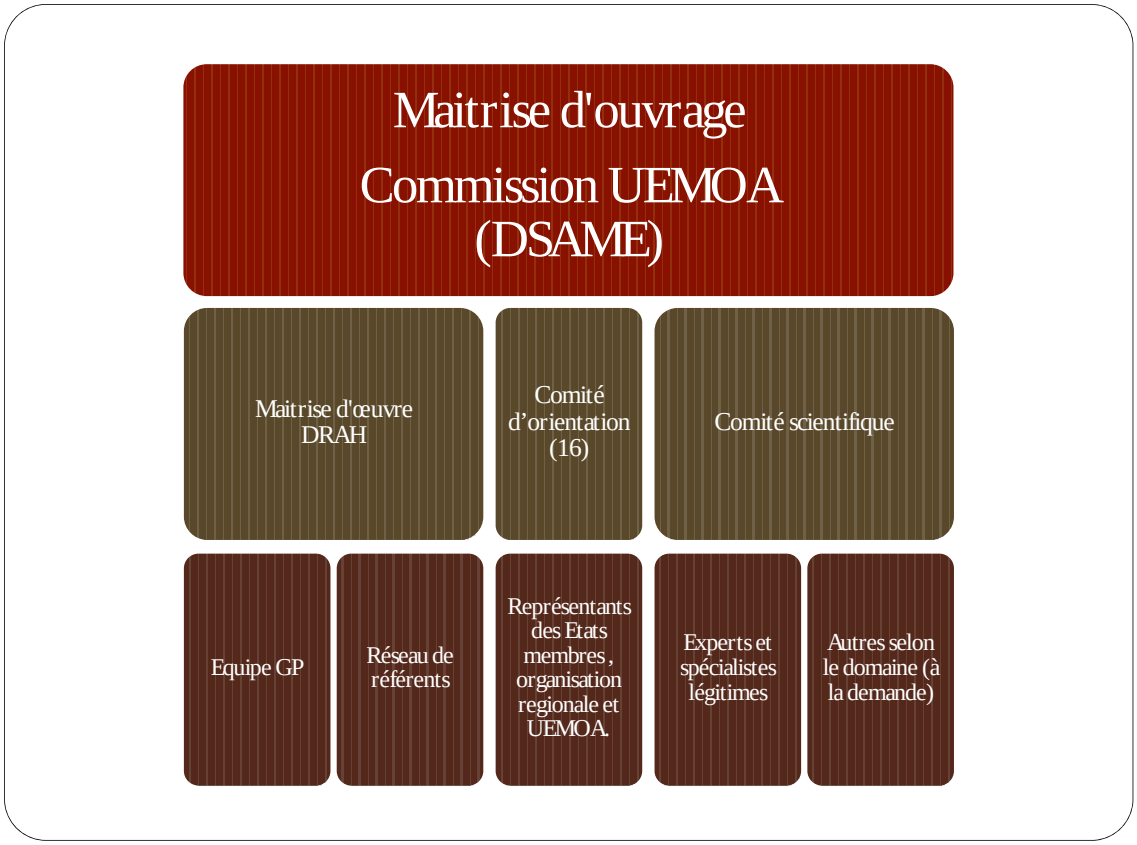
Les fiches de poste figurent en annexe 5.

#### 3.4.1.5 Exécution des activités

Compte tenu de la nature des activités liées à la mise en place de l'observatoire, et sauf à constituer une équipe très importante, il faut sans doute s'aligner sur les autres programmes ou projets gérés par la Commission et prévoir l'externalisation d'un certain nombre de tâches. Deux voies sont possibles :

- Conclusion de partenariats avec des organisations ayant une bonne maîtrise de certaines activités de l'observatoire ;
- Passation de contrats de prestations de services avec des bureaux d'études ou des consultants individuels.

Le schéma ci-dessous résume l'organisation de l'ORFAO.




### 3.4.2 Gestion administrative, comptable et budgétaire

Dès lors qu'à ce stade, il n'est pas prévu de concours financiers extérieurs, les règles et procédures régissant les activités de l'Union en matière budgétaire comptable et administrative (acquisition des biens et services notamment) s'appliqueront sans réserve au projet.

### 3.4.3 Gestion des ressources humaines

En l'absence de ressources humaines disponibles en interne, la Commission devra recruter le personnel de l'Unité de coordination et de gestion. Ce personnel sera soumis aux dispositions du Règlement n° 07/2010/CM/UEMOA portant statut du personnel de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

Compte tenu des profils requis, le coordonnateur, les deux spécialistes du foncier et le spécialiste des NTIC devraient être recrutés par appel à candidature au niveau de l'espace UEMOA. Le comptable, l'assistante et le planton devraient quant à eux pouvoir être recrutés localement.

Dans tous les cas, le personnel sera recruté sur la base d'un contrat à durée déterminée prorogeable jusqu'à la fin du projet conformément à l'article 39 du règlement précité.

### 3.4.4 Budget estimatif

(Tous les coûts sont hors taxes)

| 1 | Infrastructures/Equipements | Unité | Coût unitaire en Fcfa | Nbre d'unités | Coût 3 ans en Fcfa | Coût 6 ans en Fcfa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1.1** | Location de bureaux | Mois | 1.750.000 | 36 | 63.000.000 | 132.300.000 |
| **1.2** | Equipement bureaux / salle de réunion | Unité | 11.405.000 | 1 | 11.405.000 | |
| **1.3** | Postes téléphoniques | Unité | 55.000 | 7 | 385.000 | |
| **1.4** | Ordinateur | Unité | 800.000 | 6 | 4.800.000 | |
| **1.5** | Ecran ordinateur LCD 19" | Unité | 735.000 | 6 | 4.410.000 | |
| **1.6** | Disque dur exerne 500 GO | Unité | 150.000 | 1 | 150.000 | |
| **1.7** | Ordinateurs portables | Unité | 1.000.000 | 4 | 4.000.000 | |
| **1.8** | Modem | Unité | 35.000 | 1 | 35.000 | |
| **1.9** | Imprimante laser | Unité | 550.000 | 1 | 550.000 | |
| **1.10** | Scanner | Unité | 630.000 | 1 | 630.000 | |
| **1.11** | Photocopieur | Unité | 5.500.000 | 1 | 5.500.000 | |
| **1.12** | Onduleur | Unité | 530.000 | 1 | 530.000 | |
| **1.13** | Video projecteur | Unité | 750.000 | 1 | 750.000 | |
| **1.14** | Logiciel (SIG, SGBD,AGL,...) | Unité | 8.000.000 | 1 | 8.000.000 | |
| **1.15** | Création et maintenance du site Internet | Unité | 14.000.000 | 1 | 14.000.000 | |
| **1.16** | Connexion ligne Internet professionnelle | Unité | 2.000.000 | 1 | 2.000.000 | |
| **1.17** | Véhicule | Unité | 15.000.000 | 1 | 15.000.000 | |
| | | | | **Total Infrastructures/Equipements** | **135.145.000** | **204.445.000** |

Coût sur 6 ans = coût sur trois ans/3 x 6 x $(1,05)^6$

1.05 = Coefficient d'actualisation

| 2 | Personnel | Unité | Coût unitaire en Fcfa | Nbre unités | Coût 3 ans en Fcfa | Coût 6 ans en Fcfa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.1 | Coordonnateur | Mois | 3.255.000 | 36 | 117.180.000 | |
| 2.2 | Expert foncier 1 | Mois | 2.755.000 | 36 | 99.180.000 | |
| 2.3 | Expert foncier 2 | Mois | 2.755.000 | 36 | 99.180.000 | |
| 2.4 | Spécialiste des NTIC | Mois | 2.755.000 | 36 | 99.180.000 | |
| 2.5 | Comptable, administration | Mois | 857.000 | 36 | 30.852.000 | |
| 2.6 | Assistante | Mois | 857.000 | 36 | 30.852.000 | |
| 2.7 | Planton | Mois | 472.000 | 36 | 16.992.000 | |
| | | | | Total Personnel | 493.416.000 | 1.322.449.261 |

| 3 | Fonctionement | Unité | Coût unitaire en Fcfa | Nbre unités | Coût 3 ans en Fcfa | Coût 6 ans en Fcfa |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.1 | Fournitures | Agent /an | 700.000 | 18 | 12.600.000 | |
| 3.2 | Missions circulaires dans les Etats membres | voyage circulaire | 15.000.000 | 8 | 120.000.000 | |
| 3.3 | Réunions pleinières du comité d'orientation | réunion | 15.000.000 | 4 | 60.000.000 | |
| 3.4 | Réunions du CO en formation restreinte | réunion | 7.000.000 | 9 | 63.000.000 | |
| 3.5 | Réunions du comité scientifique | réunion | 8.000.000 | 3 | 24.000.000 | |
| 3.6 | Ateliers régionaux | Atelier | 28.000.000 | 3 | 84.000.000 | |
| 3.7 | Traduction interprétation | Reunion 3j | 8.000.000 | 6 | 48.000.000 | |
| 3.8 | Edition bulletin de l'observatoire | Bulletin | 2.000 | 3000 | 6.000.000 | |
| 3.9 | Expertise externe | H/mois | 4.000.000 | 15 | 60.000.000 | |
| 3.10 | Per diem hébergement expertise externe | H/mois | 2.700.000 | 15 | 40.500.000 | |
| 3.11 | Transport expertise externe | Voyage | 500.000 | 20 | 10.000.000 | |
| 3.12 | Rémunération points focaux | Point focal/an | 5.400.000 | 24 | 129.600.000 | |
| 3.13 | Abonnements (sites WEB, bulletins, etc.) | an | 1.500.000 | 3 | 4.500.000 | |
| 3.14 | Formation équipe de coordination | an | 2.000.000 | 3 | 6.000.000 | |
| 3.15 | Fonctionnement véhicule (ass. carb.) | mois | 300.000 | 36 | 10.800.000 | |
| | | | | Total fonctionement | 679.000.000 | 1.819.849.880 |
| | | | | Total général | 1.307.561.000 | 3.346.744.141 |

### 3.4.5 Observations et détail du budget

*a. Equipements / Location de bureaux*

Tout indique que les locaux actuels de la Commission ne lui permettront pas d'accueillir l'Observatoire. Il faut en conséquence prévoir le coût de location de locaux ainsi que les coûts annexes (gardiennage, eau, électricité, etc.), que nous avons estimé à 1 750 000 Fcfa par mois.

**Tableau : Equipements bureaux, salle de réunion**

| Description | Coût unitaire en Fcfa | Nbre unités | Total en Fcfa |
|---|---|---|---|
| Armoire de rangement à 3 battants sémi vitrée avec serrure 180x120*40 | 400 000 | 6 | 2 400 000 |
| Armoire de rangement basse | 58 000 | 5 | 290 000 |
| Bureau directeur complet avec caisson à tiroirs et retour 72*140*80 | 465 000 | 1 | 465 000 |
| Bureau secrétaire avec retour | 280 000 | 1 | 280 000 |
| Bureau simple avec caisson à tiroirs à clé | 280 000 | 4 | 1 120 000 |
| Caisson à 4 tiroirs + clés 042*55*70h | 250 000 | 4 | 1 000 000 |
| Chaise visiteur sans accoudoirs | 32 000 | 10 | 320 000 |
| Etagère de rangement 100*120*40cm | 465 000 | 4 | 1 860 000 |
| Etagère de rangement à 04 niveaux | 65 000 | 5 | 325 000 |
| Fauteuil directeur 70*45*47/58 | 755 000 | 1 | 755 000 |
| Fauteuil exécutif | 230 000 | 4 | 920 000 |
| Fauteuil secrétaire avec accoudoirs, sur roulettes pivotant | 120 000 | 1 | 120 000 |
| Table de réunion 8 à 10 places ellipsoidale | 930 000 | 1 | 930 000 |
| Table pour micro ordinateur 100*80*76h | 95 000 | 4 | 380 000 |
| Tiroir à rangement à "5" niveaux METALLIQUE | 120 000 | 2 | 240 000 |
| | | **Total Général** | **11 405 000** |

*b. Site Internet*

Le montant inscrit comprend la création du site, l'enregistrement du nom de domaine, la formation de l'agent en charge du site, le suivi et la maintenance durant une année.

*c. Charges mensuelles de personnel*

| | Coordonnateur | Expert foncier (2) | Spécialiste NTIC | Comptable | Assistante | Huissier |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Salaire brut | 2.500.000 | 2.500.000 | 2.500.000 | 655.000 | 655.000 | 286.000 |
| Prime coordination | 500.000 | | | | | |
| Retraite | 100.000 | 100.000 | 100.000 | 47.000 | 47.000 | 31.000 |
| Maladie | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 |
| Assurance vie | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 5.000 | 5.000 |
| **Total** | **3.255.000** | **2.755.000** | **2.755.000** | **857.000** | **857.000** | **472.000** |

*d. Fonctionnement*

**Missions circulaires**

Le Coordonnateur et les experts fonciers effectuent chacun une tournée circulaire par an dans les Etat membres à raison de quatre jours ouvrables par pays.

**Réunions du Comité d'Orientation**

Le Comité d'orientation en formation plénière (16 membres) et 4 membres de l'unité de coordination se réunissent deux fois par an dans un Etat membre pendant trois jours (5 jours avec le délai de route) tandis que le Comité en formation restreinte se réunit 3 fois par an toujours dans les mêmes conditions.

**Réunions du Comité scientifique**

Le Comité scientifique (6 membres) se réunit pendant trois jours (5 jours avec le délai de route) une fois par an au siège de la Commission.

**Ateliers régionaux**

Un atelier régional d'une durée de trois jours (5 jours avec le délai de route) réunissant une cinquantaine de personnes issues des Etats membres est organisé chaque année dans un Etat membre.

**Formation**

Les agents d'encadrement de l'Unité d'appui bénéficieront de formations.

**Points focaux ou référents**

Des ressources sont prévues pour indemniser les points focaux ou référents de l'Observatoire dans les Etats membres et les doter des équipements indispensables à l'exécution des tâches leur incombant.

**Traduction**

Il est prévu un service d'interprétariat lors de chaque réunion du Comité d'orientation et de chaque atelier (portugais, anglais et langues locales).

**Bulletin**

Tous les acteurs du foncier n'ayant pas nécessairement accès à Internet, il est prévu l'édition d'une version papier du bulletin de l'observatoire.

**Enveloppe expertise externe**

Toutes les tâches de l'observatoire (détermination des domaines d'observation, établissement des situations de références, élaboration des indicateurs, etc.) ne pourront être assurées par l'équipe de la coordination et il convient de réserver une enveloppe pour de la sous-traitance à des bureaux ou à des consultants individuels de la sous-région.

### 3.4.5.1 Chronogramme d'exécution du budget agréger les postes

| | | Phase préalable | | Phase 1 | | | | Phase 2 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **1** | **Infrastructures/Equipements** | **S1** | S2 | **S1** | S2 | **S1** | S2 | **S1** | S2 | **S1** | S2 | **S1** | S2 |
| **1** | **Infrastructures/Equipements** | | | | | | | | **remplacement éventuel** | | | | |
| **2** | **Personnel** | | | | | | | | | | | | |
| **3** | **Fonctionement** | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Fournitures | | | | | | | | | | | | |
| 3.2 | Missions circulaire dans les Etats membres | | | | | | | | | | | | |
| 3.3 | Réunions du comité de pilotage | | | | | | | | | | | | |
| 3.4 | Réunions du comité scientifique | | | | | | | | | | | | |
| 3.5 | Ateliers régionaux | | | | | | | | | | | | |
| 3.7 | Edition bulletin de l'observatoire | | | | | | | | | | | | |
| 3.8 | Expertise externe | | | | | | | | | | | | |

# 4. Perennisation institutionnelle de l'ORFAO

L'institutionnalisation de l'observatoire constitue l'issue normale de la phase pilote. A l'échéance de trois ou cinq ans, et sous réserve d'une évaluation, celle-ci aura apporté suffisamment d'enseignements pour décider en connaissance de cause du positionnement et du cadre juridique les plus adaptés pour assurer la pérennisation institutionnelle de l'observatoire du foncier. Néanmoins, sans attendre cette échéance, une réflexion a été conduite pour tout à la fois recenser les scénarios d'institutionnalisation concevables a priori et pour opérer un choix parmi ces derniers.

## 4.1 Les arrangements institutionnels concevables a priori

Deux grands types d'arrangements institutionnels ont été identifiés :

- Arrangements reposant sur l'intégration de l'ORFAO dans le système UEMOA ;
- Arrangements reposant sur l'externalisation de l'ORFAO du système UEMOA.

### 4.1.1 Intégration de l'ORFAO dans le système UEMOA

Il faut entendre par système UEMOA, les instances de l'Union elle-même (Commission, Parlement, etc.) et l'ensemble des institutions qui, tout en étant dotées d'une personnalité juridique propre, lui sont rattachées.

A cet égard, le système UEMOA est moins complexe que ne l'est par exemple le système CEDEAO puisqu'il ne compte que deux institutions rattachées, la BCEAO et la BOAD, respectivement banque centrale de l'Union et banque de développement. Il n'y a pas jusque-là d'agence. Néanmoins, il existe un projet d'Agence Communautaire de Supervision de la Sécurité et de la Sureté de l'Aviation Civile des Etats Membres de l'UEMOA (ACSAC).

L'intégration de l'observatoire dans le système UEMOA pourrait revêtir deux formes :

- Intégration pure et simple de l'observatoire dans le cadre organique de la Commission ;
- Constitution d'une agence spécialisée sur le modèle de l'ACSAC précitée.

Dans la première variante, l'ORFAO est intégré dans un département de l'UEMOA. Il est logé dans un service existant ou donne lieu à la création d'un nouveau service. La personnalité juridique de l'ORFAO se confond avec celle de l'UEMOA. Il est soumis au droit commun de l'UEMOA en ce qui concerne son régime administratif, comptable, budgétaire et de gestion des ressources humaines.

Dans la seconde variante, l'ORFAO est érigé en agence dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette agence est soumise au droit international et bénéficie de l'ensemble des privilèges et immunités accordées aux organisations internationales publiques.

### 4.1.2 Externalisation de l'ORFAO de l'UEMOA

L'externalisation de l'ORFAO du système UEMOA supprime toute liaison institutionnelle entre les deux organisations sans pour autant exclure des liens de nature conventionnelle tels qu'une convention de financement par exemple.

L'option de l'externalisation de l'ORFAO du système UEMOA comporte deux variantes.

#### 4.1.2.1 L'ORFAO est logé dans une institution créée pour la circonstance

L'institution créée pour héberger l'ORFAO peut être publique ou privée, nationale ou internationale ou mixte comme l'association internationale consacrée par certains droits nationaux.

Plusieurs cadres juridiques ont ainsi été passés en revue relevant :

- Soit du droit interne des Etats tels :
  - Les structures de l'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique ;
  - Les institutions à caractère civil comme l'association à but non lucratif ou la fondation reconnue par le droit de certains Etats membres (Côte d'Ivoire, Sénégal) ;
  - Les institutions administratives (établissements publics et autorités administratives indépendantes – AAI –).
- Soit du droit international comme les Communautés Economiques Régionales (CER) ou les organisations intergouvernementales sur le modèle du CILSS ou de la CMA AOC.

L'institution dédiée permet d'offrir à l'ORFAO un cadre « sur mesure » exactement adapté à ses missions et à ses modes d'intervention. Surtout, elle est de nature à ménager son autonomie. En contrepartie, il faut créer de toute pièce une nouvelle structure ce qui, suivant l'instrument retenu peut requérir des délais plus ou moins longs. Par ailleurs, une structure dédiée peut générer des coûts supplémentaires tant pour les investissements que pour le fonctionnement.

#### 4.1.2.2 L'ORFAO est logé dans une institution existante

L'institution d'accueil est une institution ayant son siège en Afrique de l'Ouest dont l'objet est proche ou similaire à celui de l'ORFAO. Là encore, il peut s'agir d'une institution privée ou publique, nationale ou internationale. L'objet de la structure d'accueil est élargi aux missions de l'ORFAO.

Un certain nombre de structures sont apparues comme étant susceptibles à un titre ou à un autre d'héberger l'ORFAO comme le CILSS, l'INSAH, la CMA AOC, la FRAO et le Hub Rural.

## 4.2 Analyse critique des différents arrangements institutionnels

Une fois recensés, les schémas d'institutionnalisation de l'ORFAO ont fait l'objet d'un examen critique sur la base d'un cahier des charges établi à partir des caractéristiques intrinsèques d'un observatoire, des termes de référence de l'étude et des entretiens avec différentes parties prenantes issues tant du secteur public que du secteur privé.

C'est ainsi que différents arrangements ont été écartés parce que trop éloignés du dispositif attendu.

Tel est le cas de la formule de l'intégration pure et simple de l'ORFAO dans les structures pérennes de l'UEMOA qui semble ainsi devoir être exclue pour au moins trois raisons :

- Elle ne garantit pas l'autonomie attendue de l'observatoire, tant en ce qui concerne ses fonctions opérationnelles que ses fonctions d'appui (gestion des ressources humaines, budget et finances, …) ;
- Elle n'offre pas la souplesse de gestion désirée ;
- Elle ne permet pas d'associer la société civile à sa gouvernance.

Dans le cas d'une externalisation de l'ORFAO, un certain nombre de supports institutionnels ont été pareillement écartés. Ainsi, les structures prévues par l'Acte Unique OHADA n'ont pas été retenues car l'observatoire ne saurait être conçu sur le modèle d'une société commerciale ayant vocation à réaliser des bénéfices. De la même façon, les structures de droit public, établissements publics et AAI, ont été exclues notamment parce qu'elles :

- Sont placées sous l'autorité des Etats ;
- Ne sont pas de nature à préserver l'indépendance de l'observatoire ;
- Ne permettent pas non plus d'impliquer la société civile dans leur fonctionnement.

S'agissant des institutions privées, la fondation de droit sénégalais, prise pour exemple, appelle un jugement plus nuancé. Si la création d'une fondation pour l'ORFAO paraît difficilement faisable en raison de l'obligation d'avoir à constituer un capital et des règles de gouvernance assez contraignantes, l'hébergement de l'ORFAO dans une fondation existante est tout à fait concevable.

Les organisations internationales, sur le modèle des CER ou des organisations intergouvernementales ont également été écartées car :

- L'ORFAO ne met pas en œuvre des fonctions de souveraineté ;
- la gouvernance des OI en est assurée par les Etats exclusivement ;
- Le processus de création de telles institutions est relativement complexe et requiert généralement du temps ;
- Les OI apparaissent comme des structures surdimensionnées par rapport à l'objet de l'ORFAO.

## 4.3 Les scénarios privilégiés

L'analyse critique et les débats au sein du Groupe de travail sur le foncier ont permis de mettre en avant deux scénarios :

- Le rattachement de l'ORFAO au système UEMOA par le biais de la création d'une agence spécialisée ;
- La création d'une association internationale.

L'étude approfondie de ces deux scénarios figure en annexe 6.

## Annexe 1 : Termes de référence de l'étude

### ETUDE DE FAISABILITE POUR LA CREATION DE L'OBSERVATOIRE REGIONAL DU FONCIER RURAL

### I. Contexte et justification

Dans la perspective de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole, la Commission de l'UEMOA a commandité en 2004, en concertation avec la Banque mondiale, une étude intitulée : « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA ». L'objectif de l'étude était d'initier une réflexion préliminaire sur la question foncière dans son articulation avec la problématique de l'intégration régionale au sein de l'espace UEMOA et de dégager des perspectives utiles et opportunes d'actions de l'UEMOA pour appuyer les processus nationaux en cours.

L'étude, finalisée en 2004, a été actualisée en 2009 à la demande de la Commission de l'UEMOA, pour tenir compte des évolutions observées sur la question au niveau régional, continental et international.

Un atelier, précédé d'une réunion (24-26/10/09) d'un groupe de réflexion ad hoc sur le sujet, a été organisé à Dakar, du 27 au 29 octobre 2009 pour l'examen et la validation de cette étude par les parties prenantes concernées par la question. Ont pris part à l'atelier une cinquantaine de participants représentant les Etats membres de l'Union, la société civile, le secteur privé et des organisations régionales et internationales.

L'atelier a confirmé que le rôle approprié de l'UEMOA consiste surtout à soutenir et faciliter les processus nationaux engagés par les Etats. L'UEMOA doit également encourager les Etats à mettre leurs politiques foncières en cohérence avec les principes de l'intégration régionale, notamment avec le droit d'établissement au sein de l'espace de l'Union, les principes et orientations de la Politique Agricole de l'Union (PAU) et de la Politique de l'Aménagement du Territoire Communautaire (PATC). L'atelier a validé 4 axes de travail pour l'UEMOA :

**Axe 1 : Appropriation de l'initiative UEMOA par les Etats et les partenaires**

**Axe 2 : Mise en place d'une structure de documentation, d'information, de suivi-évaluation et d'aide à la décision : l'Observatoire Régional du Foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO).**

**Axe 3 : Appui au renforcement des capacités régionales en matière foncière**

**Axe 4 : Assistance aux Etats en matière de promotion et régulation des marchés fonciers**

Parmi les recommandations formulées par l'atelier, figurent celles d'approfondir la réflexion sur la faisabilité et les contours institutionnels d'un observatoire ouest-africain du foncier, y compris les leçons sur les expériences passées, et de prendre les mesures appropriées pour une mise en place effective de l'observatoire dans des délais raisonnables.

L'étude, objet de ces termes de référence, s'inscrit dans cette perspective.

### II. Eléments de cadrage des missions et activités de l'observatoire

La version finale de l'étude sur « la question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale au sein l'espace UEMOA », qui intègre les amendements formulés lors de l'atelier tenu, à Dakar en octobre 2009, précise ce qui doit être le cœur des missions et des activités de l'observatoire. Ces éléments constituent le point de départ des réflexions liées à la création effective de l'observatoire.

Il sera nécessaire d'en approfondir le contenu, de façon concertée avec les autres acteurs, notamment régionaux. Cet approfondissement indispensable doit toutefois prendre en compte le fait que l'observatoire ne doit en aucun cas être juge et partie. L'observatoire, en tant que structure d'information, de suivi-évaluation, de capitalisation et d'aide à la décision, ne peut se voir confier des missions d'appui qui impliquerait directement sa responsabilité dans l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques foncières nationales.

La finalité de l'observatoire est de (1) permettre de comprendre et analyser, et aider à réguler les mutations foncières majeures qui s'opèrent au sein de l'espace UEOMA, (2) et constituer une valeur ajoutée réelle aux acteurs impliqués dans les politiques foncières nationales.

A cet effet, il est pour le moment prévu de lui confier les missions suivantes :

- Une mission d'information : constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et assurer la circulation de l'information au niveau des Etats. Ces informations devraient porter sur deux volets : un volet relatif aux dynamiques et aux mutations foncières en cours ; un volet relatif aux politiques et législations foncières existantes au niveau des Etats ;
- Une mission de suivi-évaluation : promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et la mise en place de systèmes de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières sur l'espace de l'Union ;
- Une mission de capitalisation : identifier les bonnes pratiques et les « *success stories* » en les conceptualisant, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre ;
- Une mission d'aide à la décision : valoriser l'ensemble du travail effectué en rédigeant et diffusant des documents (notes, fiches, cartes, schémas etc.) Destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques etc.
- Une mission de communication : instaurer un dialogue permanent avec les Etats et les autres acteurs stratégiques du foncier de manière à (1) faire connaître l'observatoire et ses produits, (2) bénéficier d'un flux d'informations sur les activités de ces acteurs et sur ce qui se passe sur le terrain, (3) connaître les besoins et préoccupations des acteurs du foncier, ainsi que leurs évolutions.

La réalisation de ces missions passerait par la mise en œuvre des activités suivantes :

a. Collecte régulière de l'information foncière en collaboration avec les partenaires de l'Union : informations sur les évolutions des politiques et législations foncières, sur les évolutions institutionnelles, sur les projets et programmes de sécurisation foncière, sur les conflits fonciers, sur les initiatives supranationales relatives au foncier et concernant la zone de l'Union (régionales, continentales, internationales), sur les publications (de la recherche mais également d'autres acteurs comme ceux de la société civile), etc.

b. Production d'information - en relation notamment avec les partenaires au développement, la société civile, les organismes de recherche - sur les dynamiques et mutations foncières en cours, sur les questions foncières transversales et/ou émergentes et considérées comme cruciales au sein de l'espace de l'Union. Les thématiques à traiter ou à approfondir devraient être identifiées de façon concertée (groupes de travail, ateliers techniques périodiques).

c. Mise en place d'un système de diffusion de l'information sur internet (informations stockées sur internet et diffusées via des outils d'information appropriés). Ce système peut être soit centralisé, soit conçu à travers l'appui à la mise en place, dans chaque pays, d'un site internet sur le foncier' relié à l'observatoire régional, soit en adoptant une logique partenariale (différentes structures prennent en

charge l'administration et l'animation des différentes composantes du système) :

i. Création d'une base de données, sur les politiques, les législations et les institutions foncières dans l'espace de l'Union ;

ii. Création d'un répertoire de l'expertise ouest-africaine en matière foncière ;

iii. Création d'un centre de ressources documentaire sur le foncier en Afrique de l'ouest. Ce centre centraliserait et rendrait disponible (via Internet) l'ensemble de la documentation récente produite sur les questions foncières au sein de l'espace de l'Union. Un tel centre pourrait être logé au sein d'une Université de région travaillant déjà sur les questions foncières (Saint-Louis par exemple) ;

iv. Création d'un système de veille sur les conflits fonciers ruraux (agricoles ; transhumances transfrontalières ; gestion des ressources en eau...), sur les activités des programmes et projets de sécurisation foncière, sur les initiatives nationales et supranationales.

d. Développement, en collaboration avec les partenaires de l'Union, d'indicateurs communs du foncier et appui à la mise en place de systèmes de suivi-évaluation des politiques et législations foncières sur l'espace de l'Union ;

e. Réalisation ou appui à la réalisation de missions et études de suivi-évaluation, en collaboration avec les Etats membres de l'Union, des politiques, législations, programmes et projets de sécurisation foncière ;

f. Capitalisation des échecs, des bonnes pratiques et des « *success stories* » en les conceptualisant, tant en ce qui concerne le contenu des politiques ou réformes foncières qu'en ce qui concerne la façon dont elles sont élaborées et mises en œuvre ;

g. Valorisation de l'ensemble du travail effectué en produisant et diffusant des documents (notes, fiches, cartes, schémas etc.) Destinés à aider les décideurs politiques et les responsables des structures publiques et privées concernées par les questions foncières : pistes pertinentes de réponse à des problèmes communs ou considérés comme cruciaux, alertes sur les dynamiques et mutations foncières, valorisation du travail de capitalisation des bonnes pratiques etc. Cette valorisation passera aussi par l'organisation des rencontres techniques régulières de travail (au niveau experts des gouvernements) sur les problèmes fonciers prioritaires au sein de l'espace de l'Union et en promouvant la concertation périodique de haut niveau entre Etats membres (niveau Ministres chargés des affaires foncières)[2] en vue de la construction de positionnements communs sur les questions foncières stratégiques telles que celles relatives à la nouvelle ruée sur les terres ou celles relatives aux changements climatiques ;

h. Instauration d'un dialogue permanent avec les Etats et les autres acteurs stratégiques du foncier de manière à (1) faire connaître l'observatoire et ses produits, (2) bénéficier d'un flux d'informations sur les activités de ces acteurs et sur ce qui se passe sur terrain, (3) connaître les besoins et préoccupations des acteurs du foncier ; cette communication devra toucher un réseau régional des acteurs du foncier ;

i. Appuis aux réseaux fonciers nationaux et ou régionaux de la société civile travaillant sur le foncier dans l'espace de l'Union.

Ces activités devront être conçues et menées en suivant deux principes d'action essentiels :

1. Tenir compte de l'existant : afin de ne pas réinventer la roue et d'éviter les doublons, il sera impératif de prendre en compte ce qui s'est déjà fait et ce qui se fait actuellement concernant les champs d'activités qui seront finalement retenus pour l'observatoire (en matière de compétences, de méthodologie, d'outils etc.). A titre d'exemple, l'observatoire devra pouvoir bénéficier des acquis et de l'expérience du Hub Rural (l'étude de l'UEMOA qui a été validée au plan régional évoque d'ailleurs l'hypothèse d'un lien institutionnel fort entre l'ORFAO et le Hub Rural), en ce qui concerne le suivi des questions foncières à l'échelle régionale, la collecte et la diffusion de l'information foncière. Le Hub Rural a en outre impulsé la création d'un réseau des acteurs intéressés par le foncier rural ouest-africain qui compte plus d'un millier de membres dont la majorité est basée en Afrique de l'Ouest.

2. Travailler dans une logique partenariale : l'observatoire devra identifier et formaliser de nombreux partenariats avec des acteurs de natures diverses pour remplir les missions qui lui sont confiées. Il devra notamment développer des collaborations étroites avec des universités, instituts et centres de recherche de l'espace UEMOA et du Nord. Ses actions devraient faciliter le rapprochement entre la sphère de la recherche et celle du développement.

## III. Objectifs de l'étude

L'objectif général est d'étudier la faisabilité de la création de l'observatoire régional du foncier rural. La réalisation de cette étude se fera en étroite collaboration avec un comité de pilotage que mettra en place l'UEMOA et qui regroupera ses principaux partenaires régionaux.

L'étude devra analyser les différentes possibilités envisageables, relatives :

- Au positionnement institutionnel et au statut de l'observatoire ;
- Au dimensionnement et au système d'organisation interne de l'observatoire (organigramme) ;
- Au système de gestion administrative, comptable et financière de l'observatoire ;
- Au mode de gouvernance de l'observatoire (pilotage, suivi, rôles des parties prenantes) ;
- Aux arrangements institutionnels à instaurer avec les principaux acteurs régionaux et nationaux concernés ;
- Au montage financier de l'observatoire (coûts d'investissement et de fonctionnement de l'observatoire pendant les trois premières années) ;
- Au processus de création effective de l'observatoire (phasage et contenu précis du processus, stratégie de partenariat pour l'uemoa, maîtrise politique du processus).

L'étude devra produire une analyse critique des différentes possibilités, en dégageant leurs atouts et leurs contraintes eu égard aux missions assignées à l'observatoire. Sur la base des différentes possibilités envisagées et en concertation étroite avec le comité de pilotage, un nombre restreint de scenarii sera retenu. Chaque scenario retenu devra être approfondi par les consultants, ce qui permettra au comité de pilotage de retenir celui qui sera jugé le plus adapté.

Pour chaque scénario proposé, il s'agira d'être attentif aux aspects suivants

- Gestion facilitée et souplesse dans la mise en œuvre des actions ;
- Indépendance d'analyse de l'observatoire à assurer tout en facilitant son appropriation au sein de l'espace de l'Union ;
- Mode actuel de gouvernance transparent ;
- Garanties d'une gestion saine et transparente de l'observatoire ;
- Management des ressources humaines interne efficace ;
- Structure aussi légère que possible générant le moins de charges d'investissements et opérationnelles pour remplir les missions de l'observatoire, en favorisant une logique partenariale ;
- Les délais de mise en place effective de l'observatoire.

### IV. Activités, résultats attendus et modalités de suivi

Les consultants devront dans un premier temps se rapprocher de **l'UEMOA** pour approfondir leur compréhension des attentes liées à l'étude. Cette réunion avec le groupe de travail sera cf page 6.

Ils devront effectuer un tour d'horizon de l'existant pour :

- Identifier des institutions de portée régionale qui pourraient être des exemples intéressants dont pourrait s'inspirer le montage de l'observatoire (en matière de positionnement ou d'ancrage institutionnel, de statut juridique et de structures et mode de gestion etc.). Il s'agit ici de dégager la gamme de l'existant, de décrire avec précision les exemples les plus intéressants pour enrichir les réflexions, de produire une analyse critique de ces exemples ;
- Repérer des observatoires existants (pas forcément en Afrique de l'ouest et pas forcément sur le foncier) pour identifier leurs caractéristiques et en tirer des leçons pour la création de l'observatoire régional du foncier rural ;
- Prendre en compte ce qui s'est déjà fait et ce qui se fait actuellement concernant les champs d'activités de l'observatoire (en matière de compétences, de méthodologie, d'outils etc.). Des entretiens devront être réalisés avec les promoteurs des principales initiatives en cours (régionales, voire internationales si elles concernent l'Afrique de l'ouest) afin d'identifier toutes les synergies d'actions possibles en lien avec les missions de l'observatoire.

Suite à cet état des lieux, les consultants élaboreront différentes possibilités envisageables, relatives au positionnement institutionnel et au statut de l'observatoire, au dimensionnement et au système d'organisation interne de l'observatoire (organigramme), au système de gestion administrative, comptable et financière de l'observatoire, au mode de gouvernance de l'observatoire (pilotage, suivi, rôles des parties prenantes), aux arrangements institutionnels à instaurer avec les principaux acteurs régionaux et nationaux concernés, au montage financier de l'observatoire et au processus de création effective de l'observatoire (phasage et contenu précis du processus, stratégie de partenariat pour l'UEMOA, maîtrise politique du processus).

Il faut noter que l'étude de base validée en octobre 2009 envisage que l'observatoire prenne la forme d'une structure légère, qu'il puisse être « autonome par rapport à l'UEMOA, mais en relation étroite avec elle sur la base d'un protocole de collaboration ». Elle envisage également que « l'Observatoire soit hébergé au siège de l'UEMOA ou dans une institution partenaire telle que le Hub Rural ». Elle avance que « plusieurs options juridiques sont possibles, par exemple celle de projet, ou d'un programme sous la forme d'une ONG internationale du type UICN, International Land Coalition ou autre… ». L'étude doit de façon spécifique étudier toutes les possibilités envisageables, en particulier pour le positionnement institutionnel et le statut de l'observatoire, et analyser pour chaque hypothèse les avantages et les inconvénients. Il va de soi que cette analyse doit se faire eu égard aux éléments de cadrage des missions et des activités de l'observatoire exposés dans la partie II ci-dessus.

En ce qui concerne le phasage de la création effective de l'observatoire, il pourrait être envisagé que le premier temps de vie de l'observatoire corresponde à une phase pilote, à l'issue de laquelle une montée en puissance de la structure pourrait être envisagée.

La dimension « montage financier » devra différencier les coûts liés à la création de l'observatoire selon les différentes hypothèses des coûts inhérents à son fonctionnement, également selon les différentes hypothèses et en distinguant en éventuelle phase pilote.

Cet état des lieux et ces premières hypothèses donneront lieu à la rédaction d'un premier rapport (rapport I) qui sera discuté lors d'une réunion du comité de pilotage. Cette réunion sera l'occasion

de valider, avec de légères modifications éventuelles, les éléments de cadrage des missions et activités de l'observatoire. Il ressortira de cette réunion le choix d'un nombre restreint de scenarii à développer.

Il reviendra alors aux consultants de documenter en profondeur les scénarii présélectionnés, en dégageant clairement leurs atouts et leurs contraintes. Une présentation détaillée de chacun des scenarii sera effectuée dans un deuxième rapport (rapport II) qui sera présenté au comité de pilotage. Ce dernier retiendra le scenario (éventuellement amendé) qui lui semblera le plus apte à atteindre les objectifs visés.

Les consultants devront alors produire le dernier rapport (rapport III) qui détaillera chaque élément du montage de l'observatoire accompagné des actes juridiques nécessaires, le cas échéant.

V. Profils et responsabilités des consultants

Trois consultants séniors, ayant chacun une parfaite connaissance du contexte ouest-africain, seront associés pour réaliser cette étude. Pour chacun des consultants, une expérience de travail avec des organisations régionales ou internationales est indispensable.

Un juriste expert des institutions agricoles sera le chef de mission. Il devra démontrer une expérience reconnue dans le domaine du montage de projets de développement ou de mécanismes institutionnels aux niveaux régional ou national d'au moins dix ans. Il devra posséder une solide connaissance du contexte sectoriel agricole en Afrique de l'Ouest aux niveaux régional et national. Il sera le principal responsable des tâches ci-après :

- Coordination de l'équipe de consultants et rédaction des rapports ;
- Etude des dimensions « positionnement institutionnel », « statut de l'observatoire » et « mode de gouvernance de l'observatoire (pilotage, suivi, rôles des parties prenantes) », « processus de création effective de l'observatoire (phasage et contenu précis du processus, stratégie de partenariat pour l'UEMOA, maîtrise politique du processus) » ;
- Supervision de l'étude des autres dimensions de l'observatoire.

Un expert sur les questions foncières devra faire la preuve d'une excellente connaissance des acteurs du foncier et des initiatives actuelles à l'échelle régionale et internationale. Disposant d'au moins dix ans d'expériences sur le foncier rural, il devra posséder une excellente vision, sur le plan opérationnel, des missions et des activités de l'observatoire. De niveau Bac + 5 (en géographie, agronomie, sociologie, anthropologie ou économie), il sera le principal responsable des tâches ci-après :

- Approfondissement de la description des missions et activités de l'observatoire ;
- Etude des dimensions « dimensionnement et système d'organisation interne de l'observatoire (organigramme) », « arrangements institutionnels à instaurer avec les principaux acteurs régionaux et nationaux concernés ».

Il participera à la rédaction des rapports et appuiera l'étude des dimensions « positionnement institutionnel », « statut de l'observatoire », « mode de gouvernance de l'observatoire (pilotage, suivi, rôles des parties prenantes) » et « processus de création effective de l'observatoire (phasage et contenu précis du processus, stratégie de partenariat pour l'UEMOA, maîtrise politique du processus) »

Un expert en montage financier (niveau Bac + 5 en expertise et ingénierie financière) devra disposer de fortes expériences en matière de conception ou d'évaluation de systèmes de gestion

administrative et financière ainsi que d'expériences en montage financier de projets et programmes et, si possible, de montages financiers de structures existantes. Il sera le principal responsable des tâches ci-après :

- Etude des dimensions « système de gestion administrative, comptable et financière de l'observatoire » et « montage financier de l'observatoire ».

Il participera également à la rédaction des rapports concernant ces deux dimensions.

## VI. Durée et organisation de l'étude

Le juriste expert des institutions agricoles devra au moins consacrer 30 jours de travail pour réaliser le travail demandé. L'expert foncier devra au moins y consacrer 20 jours. L'expert en montage financier devra au moins y consacrer 15 jours.

Les 3 consultants devront impérativement être présents lors des deux réunions prévues du comité de pilotage.

L'étude devra démarrer au plus tard. 15 jours après la signature du contrat et le premier rapport, dans sa version provisoire, devra être livré au plus tard, 45 jours après le démarrage de l'étude. La première réunion du comité de pilotage se tiendra au plus tard, un mois après le dépôt du rapport provisoire I. Le rapport II, dans sa version provisoire, sera remis au plus tard, 15 jours après la réception des observations du groupe de travail. La seconde réunion du comité de pilotage se tiendra, au plus tard un mois après le dépôt du rapport II. Le rapport III, dans sa version provisoire, sera rendu, 15 jours après réception des observations du groupe de travail. L'UEMOA transmettra aux consultants ses observations dans un délai d'un mois. Les consultants déposeront le rapport définitif au plus tard, 15 jours après l'atelier de validation.*

## VII. Rapports

Les rapports suivants devront être produits par l'équipe d'experts sous la coordination du chef d'équipe :

- Rapport d'établissement : neuf (9) semaines au plus tard après le début de la mission. Ce rapport présentera l'ensemble des grandes orientations, et ce, tant au plan technique, institutionnel et financier. Il précisera le travail de l'équipe d'experts pour les grandes activités à venir.
- Rapport provisoire préliminaire : Treize (13) semaines au plus tard après le début de la mission. Ce rapport contiendra les détails de l'analyse technique, institutionnelle et financière. La commission de l'UEMOA dispose d'un délai de 10 jours, date de réception, pour faire parvenir ses commentaires sur ce rapport.
- Rapport provisoire : sur support électronique et sur support papier en 15 exemplaires, 15 jours au plus tard après la réception des commentaires et observations de la Commission de l'UEMOA sur le rapport d'étape. Ce rapport sera examiné au cours d'un atelier regroupant les experts des Etats membres pour validation.
- Rapport définitif : 15 jours au plus tard après l'atelier de validation, sur support électronique et sur support papier en 25 exemplaires.

## Annexe 2 : liste des personnes rencontrées lors de la visite de terrain

| Burkina Faso | | |
|---|---|---|
| **Nom / Prénom** | **Organisation** | **Fonction** |
| Mme Maria Luisa Cassama FERREIRA | UEMOA Commission DDRE | Directeurdes Ressources Animales et Halieutiques |
| M. Adow Séibou SONHAYE | UEMOA Commission DDRE | Chargé du secrétariat permanent du Comité Régional du médicament vétérinaire |
| M. Issouff MAIGA | UEMOA Présidence | Juriste |
| M. Abdoulaye KONE | UEMOA Commission DDRE<br>Direction des Mines et Energies Renouvelables | |
| M. Abdou SEYNI | UEMOA Commission DDRE | Chargé de l'agriculture |
| M. André TIORO | ROPPA | Chargé de recherches etudes et renforcement de capacité |
| M. Félix de Vallois COMPAORE | CILSS | |
| M. Amadou MAHALMOUDOU | CILSS | |
| M. Gilbert ZONGO | CILSS | Expert chargé des outils d'analyse de stratégie et politiques nationales et ressources de sécurité alimentaire |
| M. Vincent BASSERIE | UEMOA | Expert foncier |
| M. Albert DJIGMA | Chefferie traditionnelle | Chef traditionnel |
| M. Sibiri TRAORE | Ministère de l'agriculture | Directeur général DGFOMR |
| M. François LOURE | Ministère de l'agriculture | Direction du foncier rural |
| M. Daniel BLAIS | OXFAM | Responsable Oxfam Belgique<br>Responsable sous région |
| M. Koudregma ZONGO | Projet de sécurisation foncière | Chef de Projet |
| M. Issitou GANOU | Projet foncier du MCA | Chargé d'affaires |
| M. Philippe MORANT | CIRAD/ILSS | Agronome (observatoires du coton et de la sécurité alimentaire) |
| M. Ibra TOURE | CIRAD/CILSS | Géographe (observatoire du pastoralisme) |
| Mme Katia TAPSOBA | Association des femmes juristes du Burkina | Membre et juge au tribunal administratif |

| **Mali** | | |
|---|---|---|
| **Nom / Prénom** | **Organisation** | **Fonction** |
| M. Daouda DIARRA | Ministère de l'agriculture | Secrétaire permanent du Comite exécutif national du Conseil supérieur de l'agriculture |
| M. Kassoum DEMBELE | Réseau des Chambres d'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest - RECAO | Coordonnateur |
| M. Mamadou N'Baré COULIBALY | Ministère de l'Agriculture | Secrétaire général |
| M. Keffing DABO | Institut du Sahel (INSAH) | Expert démographe - |
| M. Baba TRAORE | INSAH | Chef etudes et recherches population et développement |
| M. Aliou MAIGA | INSAH | Expert analyse marché - |
| M. Issa SOULEY | INSAH | Chef Unité suivi evaluation |
| M. Sibiri Jeran OUEDRAOGO | INSAH | Chef département etude et recherche agriculture environ nement et marché |
| M. Mamadou Baba DIALLO | Ministère de l'Agriculture | Directeur nationa Adjoint du Génie rural |
| M. Cissé CHIAKA | Ministère de l'Agriculture | Chef division aménagement foncier rural |
| M. Seydou KONATE | Minitère de l'Agriculture | Urbaniste<br>Division chargée du foncier rural |
| **Sénégal** | | |
| **Nom / Prénom** | **Organisation** | **Fonction** |
| M. SEYE Abdoulaye | Hub Rural | Expert financement du développement agricole et rural |
| Mr. Marwan LADKI | Hub Rural | Expert changement climatique et sécurité alimentaire |
| Mr. Waly DIOUF | Minsitère de l'Agriculture | Conseiller technique |
| M. Bakhao GUISSE | CMA AOC | Chargé de programme |
| M. Simon GOMIS | AFD | |
| M. Boubacar KANOUTE | Délégation de l'Union Européenne | Chargé de programme |

## Annexe 3 : Fiches de présentation de quelques observatoires socio-économiques

### Observatoire du coton de l'UEMOA

Description

A début des années 2000, dans le cadre des programmes de relance des filières coton, des travaux de recherche et des efforts en matière de circulation de l'information ont été menés avec l'appui de la coopération française. Ces travaux ont abouti à la mise en place d'un système d'information régional sur le coton, géré par l'UEMOA et conçu comme une plateforme d'échanges et de pilotage de la Politique Agricole de l'Union concernant la filière coton.

Ce Système d'Information Agricole Régional (SIAR) repose sur des points focaux identifiés dans chacune des filières nationales. Les points focaux alimentent régulièrement des tableaux de bord nationaux qui permettent d'assurer un suivi-évaluation national performant sur l'ensemble de la filière (privée comme publique). L'ensemble des informations capitalisées au niveau national est transmis régulièrement au SIAR. Sa construction s'est faite de manière participative avec les acteurs de la filière coton au niveau régional (échanges bilatéraux ; du national au régional et inversement).

Toutes les conditions de la mise en opération de l'outil informatique SIAR sont réunies. Mais si le SIAR est fonctionnel, dans la pratique il n'est pas opérationnel pas, faute de disposer des ressources humaines nécessaires. En outre se pose la question de l'appropriation de cet outil au sein de l'UEMOA, qui manque tout autant de personnel de production. D'une manière générale, cette expérience de l'Observatoire de la filière coton illustre le fait que toute collecte, analyse et diffusion de statistiques agricoles demande beaucoup de moyens.

Leçons à tirer pour l'ORFAO

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet observatoire :

- Besoin en ressources humaines pour le faire fonctionner, animer et partager et notamment de points focaux nationaux motives ;
- Nécessité de construire l'observatoire de manière participative afin d'assurer l'adhésion.

Système d'Information sur le Pastoralisme au Sahel (SIPSA)

Contexte, objectifs et organisation du SIPSA

L'atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel indique que dans les pays sahéliens, selon les chiffres de la CEDEAO, en 2008 l'élevage contribuait au PIB agricole pour environ 40% et fournissait plus de 50% de la production de viande et 70% de la production de lait consommés par la population sahélienne.

Ces systèmes de production pastorale sont confrontés à des mutations rapides de leur environnement dues notamment aux changements climatiques, à la décentralisation, ou à la globalisation des marchés.

Pour prévenir les crises et les conflits, il importe d'accompagner ces mutations à travers la définition et la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques, ce qui suppose de disposer d'outils adaptés à l'observation de ces évolutions et de leurs impacts.

Les travaux de l'Initiative Elevage Environnement et Développement de la FAO (Livestock, Environment And Development LEAD[17]) ont permis de construire une boite à outils ayant justement pour but d'identifier et de structurer les aspects techniques, institutionnels et politiques lors de la formulation des politiques agricoles[18].

Encadré n° 1 : Initiative Elevage Environnement et Développement de la FAO (Livestock, Environment And Development LEAD)

L'Initiative élevage, environnement et développement (LEAD) est un consortium interinstitutionnel dont le secrétariat est situé au sein de la FAO. L'objectif de cette Initiative est de protéger et valoriser les ressources naturelles affectées par le secteur de l'élevage et dans le même temps de réduire la pauvreté.

Le travail de l'Initiative LEAD se concentre sur les interactions étroites et complexes entre les politiques gouvernementales et l'impact environnemental de la production animale. Son but est d'appuyer la formulation et la mise en œuvre de cadres de politique efficaces, aux niveaux local, national et mondial.

À cet effet, LEAD effectue des analyses et établi des bases de données pour surveiller et évaluer les conséquences de la croissance et des changements structurels du secteur de l'élevage. L'Initiative identifie également les technologies permettant d'atténuer les effets négatifs et maximiser les effets positifs des différents modes de production, et évalue les moyens de renforcer leur développement et leur adoption.

De 2000 à 2007, LEAD a fonctionné en tant que projet de la FAO financé par la Banque mondiale, l'Union européenne (UE), le Ministère des affaires étrangères (France), le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement à travers la GTZ (Allemagne), le Département du développement international (Royaume-Uni), l'Agence américaine pour le développement international (USA), l'Agence de développement international (Danemark), l'Agence suisse pour le développement et la coopération (Suisse) et l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

Pour plus d'information *http://www.fao.org/agriculture/lead/lead/fr/*

LEAD offre une boite à outils Elevage-Environnement d'aide à la décision destiné aux décideurs, planificateurs et chefs de projets, afin de leur permettre d'évaluer les interactions entre l'élevage et l'environnement et d'identifier les technologies appropriées. A partir d'une page accessible sur le site de la FAO[19], elle aide les décideurs à identifier les technologies et les interventions politiques appropriées dans le domaine des interactions entre la production animale et l'environnement. Cependant, cet outil de navigation et d'information ne permet pas la collecte et l'analyse sur le long terme des données sur le pastoralisme et ses évolutions.

[17] L'Initiative élevage, environnement et développement (LEAD) est un projet multi donateurs basé au Siège de la FAO à Rome. Lancé en 2000, l'Initiative a pour objet de concevoir et de promouvoir des stratégies et des pratiques de production animale écologiquement viables tout en s'attachant à favoriser la réduction de la pauvreté. http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/lead/lead.htm

[18] http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/lead/toolbox/index.htm

[19] Pour plus d'information www.fao.org/ag/againfo/programmes/fr/lead/toolbox/start.htm

Le CILSS à travers le centre régional AGRHYMET a développé des outils d'alerte précoce « qui permettent de surveiller les parcours notamment à l'aide d'images satellitaires et la prise en compte de l'exploitation du cheptel dans les analyses de vulnérabilité» (FAO et autres, 2012)[20], sur la base des données et analyses fournies par le LEAD.

C'est pourquoi un prototype de Système d'Information sur le Pastoralisme au Sahel (SIPSA) a été financé par la coopération française et la FAO et coordonné par le Pôle Pastoral Zones Sèches (PPZS)[21] et l'AGRHYMET. [22]

Construit suivant une **approche de type recherche-action**, le SIPSA a pour objectif **d'établir un système de collecte, de validation et d'analyse de données** pour le suivi du pastoralisme sur le long terme et l'alerte précoce. Il a pour ambition de fournir une **aide à la décision et à la planification en matière de politique publique d'accompagnement des** évolutions du pastoralisme en zone sahélienne, à travers la mise en place d'**indicateurs** et la collecte d'informations fiables.

Objectifs spécifiques

Le SIPSA a pour objectifs spécifiques :

- De fournir des **informations pertinentes et actualisées** sur l'état et les tendances du pastoralisme au Sahel ;
- D'élaborer des **supports d'information** (bulletins et newsletter) pour répondre aux besoins des différents acteurs ;
- De faciliter la **circulation** et la **diffusion** de l'information ;
- De favoriser la **prise de décision** pour les politiques pastorales.

Organisation

Le SIPSA est un réseau constitué d'une Commission Technique Régionale (CTR) à laquelle participent les bailleurs et d'un Comité National de Coordination (CNC) dans chacun des 6 pays membres (Mauritanie, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad).

Malgré cette organisation, force est de constater que la participation[23] et l'activité des pays est très inégale. Certains Etats sont très actifs car très concernés ou impliqués par la thématique, d'autres, sont plus en retrait voire ne s'impliquent pas du tout.

[20] FAO, CIRAD, 2012, Système d'information sur le pastoralisme au Sahel, Atlas des évolutions des systèmes pastoraux au Sahel 1970-2012, FAO, CIRAD et CILSS, France.

[21] Groupement d'intérêt scientifique (GIS) Pole Pastoral Zones Sèches www.ppzs.org

[22] http://www.fao.org/agriculture/lead/themes0/drylands/information0/les-composantes-du-sipsa/fr/

[23] Par participation il faut entendre le fait d'adhérer et de prendre part aux actions des observatoires transnationaux. Dans les expériences analysées, les Etats adhérents ne prennent pas part de manière égale à l'alimentation en données : certains sont investis et versent régulièrement et d'autres ne contribuent peu ou pas.

Phases de développement de SIPSA

Plusieurs étapes ont jalonné le développement du SIPSA :

- **Une étape de recherche-action** au cours de laquelle un inventaire de l'existant a été mené (2002-05), des indicateurs ont été construits de manière concertée, les failles et goulots d'étranglement ont été identifiés, un prototype du système d'information a été élaboré et des campagnes de sensibilisation ont été menées.
- **Une étape de déploiement du SI** (2007-09) au cours de laquelle a été mise en place la gouvernance et l'organisation du SIPSA (CTR et CNC) ainsi que des modèles de données et les outils de diffusion des informations (bulletins). Une étude diagnostic des informations pertinentes à diffuser a notamment été menée au cours de débats participatifs.
- **Une étape de capitalisation** des informations et d'analyse des tendances (depuis 2009).

Chacune de ces phases a duré plusieurs années.

Les outils de SIPSA

La boite à outils de SIPSA sera à terme constituée de trois outils :

- Pour la collecte et le traitement des données, SIPSA dispose d'un outil de gestion et d'intégration des données nationales (collectées par les CNC) et régionales (centralisées par les CTR). Les thématiques observées ont été déterminées lors de la phase de diagnostic ;
- Pour la diffusion des données, SIPSA produit et diffuse des supports d'information répondant à la demande des partenaires et utilisateurs (atlas et bulletins) ;
- SIPSA doit prochainement mettre en œuvre une interface Web de recherche et de consultation des données. La consultation et la modification des données seront gérées suivant un système de droits d'accès.

Outre les documents régulièrement produits, un atlas des évolutions des systèmes pastoraux a été édité en 2012. Il a permis de montrer les insuffisances dans l'élaboration des politiques de sécurité alimentaire et de souligner l'importance de la connaissance de l'information pour éclairer et étayer l'élaboration de ces politiques.

Aujourd'hui, l'enjeu réside bien dans la mise en place d'une plateforme qui puisse prendre en charge toutes les informations, l'objectif étant de partager et informer pour connaitre et reconnaitre l'élevage dans toutes ses composantes. La reprise du SIPSA par une structure régionale est également au cœur de la réflexion, sans qu'une piste soit pour l'heure privilégiée. Enfin, les questions de gouvernance, de coût, de responsabilités et de moyens demeurent entières.

Leçons à tirer pour l'ORFAO

De l'expérience SIPSA, il est possible de tirer plusieurs leçons :

- La mise en œuvre d'un observatoire est un long processus (SIPSA a pris 7 ans), structuré autour de différentes phases successives dont les objectifs, activités, résultats et livrables doivent être précisément définis.

- L'implication du monde de la recherche a permis d'assurer une certaine continuité de la réflexion sur les outils du SIPSA, basée sur le temps universitaire, et de développer une véritable démarche de recherche action. Ce type de collaboration pourrait tout à fait être considéré dans le montage institutionnel de l'ORFAO.
- Les structures nationales soutenant le dispositif SIPSA sont des structures légères, de droit national et régies par des chartes et des cahiers des charges. Cette organisation permet d'alléger la gouvernance globale du système.
- Le SIPSA souffre d'une implication et d'une participation inégale de la part des Etats adhérents. C'est un fait constaté dans de nombreux observatoires sectoriels et dont il faut tenir compte, sachant que l'absence ou la faible participation de certains pays, la carence ou l'incomplétude de l'information biaisent les analyses régionales.
- La permanence des interlocuteurs individuels dans les différentes instances nationales et régionales est importante pour la pérennité d'une initiative comme celle d'un observatoire. Si concentrer responsabilité et information dans les mains d'une seule et même personne peut apparaitre comme un gage de pérennité, c'est aussi le risque de perdre toute la compétence si cette personne disparait. L'option consistant à constituer et former (au moins) des binômes au sein des structures relais de l'observatoire pourrait être un atout non négligeable en termes de protection des compétences et savoir-faire. Pour l'ORFAO, l'organe d'orientation devra être compose d'une diversité d'acteurs légitimes et pas seulement de points focaux nationaux. Il faudra porter une attention particulière à nouer des partenariats avec différent types d'institutions visibles dans la thématique foncière. La diversité des partenariats sera de nature à garantir l'indépendance de l'ORFAO et à le préserver de toute instrumentalisation par un acteur spécifique.
- Malgré un outil web, le SIPSA produit également des bulletins d'information sur papier afin de toucher ceux des acteurs ciblés n'ayant pas accès à internet. La fracture numérique est une réalité à garder à l'esprit et suppose de prévoir l'élaboration et la diffusion de différents type de supports permettant de toucher toutes les parties ciblées par les missions de l'observatoire.
- Malgré un dispositif décentralisé de collecte des données, il semble difficile de collecter des données exhaustives et actualisées.

**Observatoire de la sécurité alimentaire**

Description

L'Observatoire de la sécurité alimentaire est une plateforme de partenariat entre des équipes de recherche travaillant sur la compréhension des tenants et aboutissants de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'un projet régional mais qui n'a, pour le moment, fédéré que 3 pays. La décision a été prise de commencer avec les pays volontaires pour participer au cadre harmonisé bonifié.

Le cadre harmonisé d'analyse permanente de la vulnérabilité courante au Sahel développé au sein de cet observatoire permet d'assurer le suivi de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'un outil commun à la FAO, au Programme Alimentaire Mondial (PAM) et à d'autres organismes, et qui se présente comme un système d'information spatialisé focalisé sur la sécurité alimentaire. Il traite de statistiques agricoles et de gestion de l'espace. Le cadre harmonisé a été bonifié d'un module cartographique pour devenir le cadre harmonisé bonifié d'analyse permanente de la vulnérabilité courante. L'information se fait au travers de synthèses qui sont présentées et partagées au cours d'un atelier régional annuel.

Le SI est logé au centre AGRHYMET (CILSS) qui a développé les méthodes et les outils d'animation et de transfert au niveau régional. Le centre AGRHYMET peut être vu comme un centre de ressources au sein duquel sont logés technologies, méthodes et procédures. Le centre AGRHYMET étudie et observe les causes contribuant à la sécurité alimentaire et à l'augmentation de la production agricole (agriculture, hydrologie et météorologie). Le centre AGRHYMET est un outil à vocation régionale, spécialisé dans les sciences et technologies applicables aux secteurs du développement agricole, de l'aménagement de l'espace rural et de la gestion des ressources naturelles.[24]

Dans la pratique, le fonctionnement du SI est perturbé par de nombreux facteurs (guerre, finance, organisation des services) qui ralentissent la transmission et le traitement des données et par la participation financière des Etats membres.

Leçons à tirer pour l'ORFAO

L'observatoire de la sécurité alimentaire concernait initialement deux pays (le Burkina Faso et le Mali). Ce ne sont pas les seuls pays de la région à connaitre des risques en matière de sécurité alimentaire, mais ce sont deux pays qui ont décidé de s'engager et de réellement s'impliquer dans cette dynamique d'observatoire. Les premiers résultats obtenus ont alors permis de susciter l'intérêt du Sénégal, sensé les rejoindre en 2013. On se trouve ainsi face à un mécanisme d'adhésion progressive par démonstration progressive de la pertinence de l'outil.

Un centre de ressources peut être une institution existante démontrant ou ayant démontré des capacités technologiques et disposant d'outils de gestion, de diffusion et de visualisation. Ces caractéristiques peuvent s'avérer très utiles par la suite pour monter des partenariats et trouver des appuis pour un observatoire comme l'ORFAO.

### Observatoire National du Foncier du Burkina Faso (ONF-BF, projet foncier MCA)

Caractéristiques de l'ONF-BF

L'ONF-BF a fait l'objet d'une étude menée en 2011[25], conjointement par le CIRAD et le bureau d'études et de conseil burkinabè ODEC, dans le cadre de la première phase du Projet Sécurisation Foncière du MCA-BF.

Les besoins d'observation du foncier en milieu rural ont alors été inventoriés, en tenant compte de la très grande diversité des situations foncières rurales au Burkina, et de l'importante hétérogénéité du territoire national en matière de sécurisation foncière.

L'étude préconise notamment que l'observation se concentre sur les dynamiques territoriales en collectant des informations sur l'usage physique et fonctionnel des terres, l'étude des droits existants sur le sol, la valorisation économique et financière de ces droits et l'administration de ces droits.

[24] http://www.agrhymet.ne

[25] CIRAD/ODEC, Rapport final de l'Etude de mise en place d'un observatoire du foncier, Gouvernement du Burkina Faso et MCA, décembre 2011.

Le produit de l'observation correspondra à une représentation du zonage des situations foncières. La première étape sera la caractérisation du niveau de pression foncière et des conflits qu'elle entraine.

Dans l'étude, deux grands types de missions indissociables sont assignés à cet observatoire :

- L'observation par la collecte, le traitement et l'analyse des données ;
- La transmission des informations et produits sous différentes formes (du bulletin au débat).
- L'étude précise que l'observatoire aura quatre objectifs :
- Production d'information ;
- Diffusion et mise en débat de l'information ;
- Constitution d'un réseau ;
- Gestion de l'information (mise à jour).

L'observatoire adoptera une stratégie de montée en puissance progressive. Une première phase de mise en route dont la durée est estimée à 2 ans, permettra d'établir la situation foncière de référence, de créer un site internet et un portail de partage de l'information et enfin, d'organiser des assises nationales du foncier à l'issue de la première année de mise en route.

Les conclusions des assises nationales du foncier permettront d'entamer la seconde phase dite de passage au rythme de croisière. L'Observatoire pourra s'engager sur des tâches de plus longue durée telles que la maintenance et l'alimentation du site internet, l'activité de veille ou de recherche de complémentarité avec des travaux universitaires.

En matière d'ancrage institutionnel et de statut, trois scenarios, fondés sur 5 critères (légitimité, ouverture, technicité, pérennité et économie de moyens) sont envisagés :

- Création d'un service de l'Etat rattaché à la primature ;
- Association reconnue d'utilité publique (solution préférée par les auteurs) ;
- Fondation.

En matière de gouvernance il est prévu :

- Un comité de pilotage (conseil d'administration) représentatif des acteurs du foncier ;
- Un comité de compétences ou conseil scientifique ;
- Un secrétariat exécutif piloté par un coordonnateur et 3 agents.

D'un point de vue financier, le MCA-BF financera la mise en place d'une équipe *ad hoc*, chargée d'animer et de porter la dynamique de création de l'Observatoire. Cette équipe devrait être constituée de 3 ou 4 personnes reconnues sur les plans technique, administratif et éthique, permettant selon l'étude d'assurer « *le gage de la légitimité future de l'observatoire* ».

Le budget prévisionnel de l'ONF-BF est estimé à 350 millions de francs CFA pour la première phase dont la durée est estimée à 2 ans.

<u>Leçons à tirer pour l'ORFAO</u>

- Légitimité, ouverture, technicité, pérennité et économie de moyens ont été les 5 critères retenus pour guider la création de l'ONF-BF.

- La création de l'observatoire est un processus long, décomposée en plusieurs phases successives et supposant une montée en puissance progressive.
- Les objectifs et missions de l'ONF-BF sont proches de ceux proposés pour l'ORFAO et des modalités de coopération devront en tout état de cause être envisagées.
- La gouvernance repose sur un organe décisionnel (le Conseil d'Administration), un organe opérationnel (le secrétariat exécutif), et un organe consultatif (le conseil scientifique).

### L'observatoire foncier du Mali

L'observatoire du foncier au Mali, développé entre 1994 et 1997, a largement contribué au débat national sur la question foncière (notamment lors des travaux préparatoires à sa création), mais faute de moyens, l'expérience n'a pas pu être pérennisée.

Description

Missions et objectifs

L'Observatoire du foncier au Mali avait pour mission :

- D'analyser et produire de l'information sur les situations foncières locales et leur diversité, à destination principalement des décideurs ;
- De fournir une assistance aux projets pour une gestion pacifique et plus durable du foncier rural et des ressources naturelles, en utilisant les connaissances acquises ;
- De mettre à disposition les données collectées et d'organiser des débats, au travers de séminaires annuels régionaux et nationaux.

Ancrage institutionnel

Le Ministère du Développement Rural et de l'Environnement et la Caisse Française de Développement avaient confié la maîtrise déléguée de l'Observatoire du foncier au Mali à AVES (Avenir, Espaces et Sociétés), une association locale de chercheurs maliens. Le premier travail commun, et le plus important en termes de volume financier et de temps, a été la création proprement dite de l'Observatoire du foncier au Mali.

Les travaux de l'Observatoire étaient suivis par un comité interministériel, sous la tutelle de la cellule de la planification et de la statistique au sein du Ministère du Développement Rural.

La formule associative qui a été retenue offrait une grande indépendance aux chercheurs mais, en contrepartie, l'observatoire avait peu de liens avec les acteurs quotidiens du foncier. Autrement dit, l'observatoire produisait de l'information foncière de manière centralisée et ne s'intéressait qu'à ses propres produits d'analyse sans favoriser la participation ou l'implication d'autres acteurs et notamment ceux censés être directement visés par les produits de ce dispositif. L'organisation en réseau n'était pas envisagée.

Le dispositif

L'Observatoire comprenait un observatoire national et cinq observatoires régionaux répartis dans chacune des cinq zones agro-écologiques du Mali.

Sept chercheurs maliens, spécialistes des questions foncières, étaient affectés à l'Observatoire (2 au niveau national, et 5 au niveau des représentations décentralisées régionales).

Le financement de l'Observatoire était exclusivement assuré par l'AFD. Ce montage financier semble avoir nuit à son indépendance, sa neutralité et son autonomie. Qui plus est, l'arrêt de son financement par l'AFD a conduit à l'arrêt définitif de ses activités en 1997.

Activités réalisées

L'observatoire du foncier au Mali a réalisé les travaux suivants :

- Une cartographie des problématiques foncières locales et régionales et de leurs caractéristiques ;
- Des diagnostics détaillés sur les situations conflictuelles et les éventuelles solutions expérimentées localement (fonction de veille) ;
- Des activités d'appui à 6 projets de gestion, financés par l'AFD ;
- Des synthèses et des recommandations en vue de l'élaboration d'une charte foncière nationale et du code des collectivités territoriales ;
- Des séminaires organisés chaque année afin de faire le point sur les activités réalisées.

Produits

L'observatoire a essentiellement produit des rapports et des synthèses, mis en débat lors des séminaires. Les rapports décrivent les problématiques foncières de chaque région, identifient les systèmes de production et caractérisent les pratiques des acteurs du foncier.

Dans l'ensemble il ressort que l'Observatoire a souffert :

- De la qualité de ses productions dont le style était souvent trop sophistiqué ;
- Et de la faible accessibilité aux supports. De même, les débats ont été limités à quelques séminaires qualifiés de « confidentiels».

### Observatoire des Forets d'Afrique Centrale (OFAC)

Description

L'Observatoire des Forêts d'Afrique Centrale (OFAC), une initiative de plusieurs membres du Partenariat pour les forets du Bassin du Congo (PFBC26) qui a pour but de mutualiser les connaissances nécessaires et données disponibles pour le suivi des forêts dans leurs dimensions économique, écologique et sociale. Il fait suite au formidable mouvement conjoint de partage des connaissances que fut l'Etat des Forêts 2006.

Plusieurs missions pour l'OFAC transparaissent dans le site de l'OFAC :

[26] http://pfbc-cbfp.org/actualites/items/CIRAD-FPAE-F.html

- Information avec la rédaction de synthèses, publication de dossiers thématiques et établissement d'une liste d'acteurs. Cette mission est complétée par la publication en 2010, d'un rapport sur l'état des forêts27. Des indicateurs ont été définis au sein d'un collège de 60 membres représentant 10 pays de la Commission des forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et la collecte des données s'est effectuée en 2009 et 2012 dans chaque pays en collaboration avec les administrations publiques, les ONG, les projets, le secteur privé travaillant sur la forêt. La validation des données s'est faite au cours d'ateliers regroupant tous ces acteurs. Un comité scientifique a supervisé la rédaction du rapport.
- Suivi avec les indicateurs par concession, nationaux et régionaux de gestion forestière. L'OFAC a mis en place trois systèmes de suivi thématiques de l'environnement naturel et socio-économique des forêts d'Afrique Centrale, sous forme d'indicateurs, pour le suivi du couvert forestier, de la gestion forestière et de la filière bois, et de la valorisation et conservation de la biodiversité.

L'observatoire dispose aussi d'une cartographie à petite échelle sur fond d'image SPOT. Une interface cartographique permet de visualiser la couverture forestière et les aires protégées (http://www.observatoire-comifac.net/indicators.php?lvl=cntr&tab=0&country=BDI) .

Les Partenaires proviennent de divers horizons et sont regroupés autour de deux projets (FORAF et CEOFAC) : il s'agit de l'université catholique de Louvain en Belgique, du CIRAD, du Centre Commun de Recherche de l'UE, du centre international de recherche forestière CIFOR (http://www.cifor.org/) Forest ressources management FRM (http://www.frm-france.com/),

Leçon à tirer pour l'ORFAO

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet observatoire :

- Il est possible de disposer d'une cartographie simple permettant de visualiser à petit échelle les phénomènes observés.
- Si les objectifs sont clairs et pertinents, il est possible de mobiliser autour de l'observatoire.
- Le soutien des projets et des grands bailleurs de fonds est un atout pour garantir la pérennité de l'observatoire. Les actions menées sont ciblées (atelier de validation des données 2012 en mars 2013) et mutualisées avec d'autre événements (session parallèle).

### Observatoire des Agricultures du Monde (OAM)

Description

L'observatoire des agricultures du monde a pour objectif d'évaluer les performances des agricultures en termes de développement durable. Il repose sur un réseau d'observatoires régionaux et de partenariats qui favorisent un cadre commun d'échange. L'OAM est un espace de capitalisation et de partage des connaissances, un lieu de débat et de réflexion sur les agricultures et leur avenir.

[27] ***Les forêts du bassin du Congo - Etat des Forêts 2010.*** *Eds : de Wasseige C., de Marcken P., Bayol N., Hiol Hiol F., Mayaux Ph., Desclée B., Nasi R., Billand A., Defourny P et Eba'a R..– 2012. Office des publications de l'Union Européenne. Luxembourg. 276 p. ISBN : 978-92-79-22717-2 doi : 10.2788/48830.* http://www.observatoire-comifac.net/edf2010.php

Il est constitué d'un secrétariat exécutif depuis 2011 qui a pour charge de mettre en œuvre un projet pilote et expérimental sur une période de 5 ans. L'objectif de ce projet est de démontrer l'intérêt d'un tel outil d'observation.

La FAO accueille le secrétariat exécutif. L'observatoire bénéficie du soutien financier de la FAP, du MAE français, du CIRAD et du ministère français de l'agriculture, de l'alimentation, de la pèche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT).

Quatre choix fondamentaux pour l'observatoire :

Partir des situations locales (échelles territoriale, nationale et sous régionale) pour construire le dispositif d'observation de manière coordonnée et permettre comparaisons et mises en perspectives.

Favoriser la participation des acteurs au processus, notamment les organisations paysannes et rurales, afin de renforcer leurs compétences en terme de positionnement stratégique et, ainsi, réduire la fracture entre concepteurs, producteurs et utilisateurs de l'information.

Concevoir l'Observatoire comme à la fois, un lieu de production et de capitalisation d'informations sur les changements structurels dans l'agriculture et l'alimentation et un espace de débat et de controverses sur les changements et les futurs possibles des agricultures du monde.

Positionner l'Initiative internationale au sein de la FAO, du fait de son mandat, tout en ayant le souci et la volonté d'ouvrir le plus largement possible le partenariat aux organisations et institutions intéressées.

Un comité scientifique a orienté l'équipe en charge de la mise en œuvre des recommandations et le projet de recherche du CIRAD qui est adossé à l'observatoire.

Un réseau de partenaires tels que l'observatoire du développement au Costa Rica (http://www.odd.ucr.ac.cr/), AGRHYDMET au Niger, réseaux des observatoires ruraux de Madagascar (http://www.epp-padr.mg/index.php).

Leçon à tirer pour l'ORFAO

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cet observatoire :

- Le projet expérimental comme pilote et démonstration de l'intérêt de disposer d'un observatoire;
- Un projet de recherche adossé à l'observatoire pour stimuler la réflexion et susciter l'intérêt ;
- Une gouvernance tout d'abord articulée autour d'un comité scientifique et d'un secrétariat exécutif ;
- Un réseau de partenaires motivés et proactifs.

### International Land Coalition et le portail Land Matrix

La Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC, International Land Coalition) n'est pas un observatoire même si elle emprunte certaines de ses fonctions.

Créée en 1995 sous le nom de « Coalition populaire pour l'éradication de la faim et de la pauvreté » et devenue en 2003, la « Coalition internationale pour l'accès à la terre » est une alliance mondiale d'organisations intergouvernementales et de la société civile, œuvrant ensemble pour promouvoir l'accès sécurisé et équitable à la terre et les droits fonciers des pauvres, hommes et femmes, par le

biais du plaidoyer, de la concertation, du partage des connaissances, du renforcement des capacités et de l'autonomisation »[28]. Elle a ainsi pour but de renforcer la sécurité alimentaire et de combattre la pauvreté et la vulnérabilité.

Pour la période 2011-2015, l'ILC s'est fixé les quatre objectifs stratégiques suivants :

- Influencer la formulation et la mise en œuvre de politiques foncières nationales en faveur des pauvres des zones rurales ;
- Influencer les processus et les systèmes liés à la terre au niveau mondial et régional pour promouvoir des politiques foncières et une gouvernance foncière en faveur des pauvres ;
- Mettre en place le plus important réseau de connaissances au monde sur la gouvernance foncière, contribuant ainsi à améliorer de manière significative le suivi, le partage et l'utilisation des connaissances sur les questions foncières ;
- Renforcer le profil de l'ILC au niveau mondial en tant qu'acteur dynamique, stable et influent.

Elle réunit :

- Des Organisations de la Société Civile (OSC) et notamment des Organisations Non Gouvernementales (ONG) locales, nationales et internationales, et leurs réseaux ;
- Des instituts de recherche régionaux et internationaux ;
- Des bailleurs de fonds.

L'ILC n'a pas de personnalité juridique propre. Sa personnalité juridique se confond avec celle du FIDA qui l'accueille dans ses locaux.

La gouvernance d'ILC comprend :

- L'Assemblée des membres, organe suprême de la Coalition, en charge de la stratégie ;
- Le Conseil de la Coalition, organe exécutif, composé de 14 organisations membres élues par l'Assemblée des membres et chargé de la gestion administrative de l'Alliance entre les assemblées générales ;
- Les plateformes régionales (Asie, Afrique et Amérique latine) ;
- Le Secrétariat, logé au FIDA et chargé de l'exécution du programme de travail approuvé par le Conseil auquel il rend compte ainsi qu'à l'Assemblée.

### Portail foncier Land Matrix

ILC a mis en œuvre un portail foncier appelé Land Matrix. C'est une base de données qui permet à tous les usagers de contribuer et améliorer les données concernant les acquisitions foncières. Les données sont accessibles à tous et peuvent être visualisées sur le portail.

[28] Source ILC Cadre Stratégique 2011 – 2015

Le portail est le fruit d'un partenariat entre organisations telles que CIRAD, GIZ, GIGA, CDE, coopérations hollandaise et suisse, Oxfam, Union européenne, …

Ces organisations ont pour intérêt de promouvoir transparence et responsabilisation en ce qui concerne le foncier et les investissements à travers des données ouvertes. Land Matrix est un observatoire permanent et coopératif. Chaque usager peut contribuer à l'information.

Cette expérience doit être suivie avec attention et doit permettre de nouer des partenariats.

**Réseau Landnet West Africa**

De par son organisation et ses activités, le réseau Landnet West Africa (Landnet WA) présente nombre de similitudes avec le projet d'ORFAO (cf. encadré n° 2).

Sur le plan organisationnel, le réseau n'est pas doté de la personnalité morale. La coordination et le secrétariat administratif sont logés au GRAF du Burkina Faso à Ouagadougou.

Les contacts nationaux, ou « plateformes nationales » (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Liberia, Mali, Niger, Nigeria Sénégal, Togo), ne sont pas non plus constitués en entités dotées de la personnalité juridique mais logées dans des institutions existantes. A titre d'exemple, la plateforme Sénégal de Landnet WA a pour ancrage institutionnel l'ONG CIIAD Afrique. Sa gouvernance est assurée par :

- Un comité d'orientation élargi à l'ensemble des organisations et personnes ressources ainsi qu'aux membres de la plateforme ;
- Et un bureau exécutif.

Par ailleurs, le réseau comme les plateformes nationales travaillent en partenariat avec diverses organisations (Universités, ONG, etc.).

**Encadré n° 2 : Présentation de Landnet WA**

(Source http://www.landnetwa.org/)

LandNet WA est un réseau à but non lucratif qui travaille à faire émerger une vision et une perspective panafricaine dans le débat portant sur les questions foncières au plan international.

LandNet WA dans son évolution, est en train de se positionner comme OSC indépendante et promouvant l'approche participative dans la mobilisation des initiatives visant à influencer les politiques foncières.

LandNet WA est un réseau d'experts et de praticiens originaires de l'Afrique de l'Ouest aussi bien Francophone qu'Anglophone et travaillant dans des domaines variés comme la recherche, les institutions (para)étatiques, et les OSC.

A ce jour, LandNet West Africa est représenté par 4 organisations et réseaux nationaux formels (au Burkina Faso, au Togo, en Guinée et au Benin) et par des membres à titre individuel dans plus de 10 pays (dont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger, le Nigeria le Sénégal, le Liberia...).

***Objectifs du Réseau LandNet West Africa***

- Echange d'information sur les problèmes fonciers et partage d'expériences sur la gestion du foncier aux niveaux local, national et sous-régional
- Production et formalisation de connaissances sur les questions foncières (documenter la dynamique foncière ; conduire des études comparatives aux niveaux national et sous- régional ; etc.) et promouvoir l'expertise africaine sur la problématique foncière
- Contribution au renforcement de capacités concernant les politiques foncières en Afrique de l'Ouest
- Influence des politiques publiques par la promotion des forums de dialogue aux niveaux national et sous-régional impliquant tous les acteurs ; lobbying pour l'intégration des questions foncières dans les principaux documents stratégiques de développement (PRSPs...) ; suivi de la mise en œuvre des politiques et lois foncières au niveau national

***Stratégie du LandNet West Africa***

- Encourager le réseautage et supporter les activités clés concernant le foncier au plan national
- Développer les activités du réseau sur des sujets régionaux
- Développer un partenariat stratégique avec les organisations paysannes ainsi qu'avec les institutions sous-régionales.

***Activités***

- Dissémination régulière des informations sur la législation, les politiques et la documentation relatives au foncier en Afrique de l'Ouest
- Organisation d'ateliers thématiques sur le foncier et conduite d'études comparatives sur la gestion locale du foncier
- Réalisation d'initiatives conjointes avec les institutions régionales et agences internationales
- Partenariats avec différentes institutions internationales
- Visites et échanges d'expériences entres réseaux Ouest Africains
- Perspectives :
  - Bulletin électronique et Site Web
  - Constitution d'une base de données sur les lois et politiques foncières en Afrique de l'Ouest et d'un répertoire des personnes ressources actives dans le domaine foncier
  - Organisation de sessions de formation sur le foncier
  - Influence des politiques / lobbying
  - Publications...

## L'observatoire du Foncier à Madagascar

Description

En 2005, le gouvernement de Madagascar s'est engagé dans une vaste réforme visant à répondre à la demande de sécurisation foncière massive, dans des brefs délais et à des coûts ajustés, ainsi qu'à instaurer des services fonciers de qualité qui répondraient aux attentes des usagers. La mise en place de l'Observatoire du Foncier répond à la recommandation de la Lettre de Politique Foncière de créer un organisme d'orientation, de suivi et de production d'informations.

Créé par le Décret 2010 – 745 du 27 juillet 2010, l'Observatoire du Foncier est rattaché au Secrétariat Général du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation (MATD) ce qui doit lui garantir autonomie et indépendance. L'Observatoire est assimilé à une structure de recherche dont la mission est la production d'informations et de connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de politiques foncières adaptées, faire le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et évaluer leurs impacts. Il se constitue donc comme un outil d'aide aux institutions gouvernementales, bailleurs de fonds, société civile, projets et opérateurs de terrain, pour orienter les décisions opérationnelles et les choix politiques.

L'observatoire du foncier de Madagascar a pour fonction la collecte de l'information et son traitement, le contrôle qualité, l'élaboration d'analyse et de synthèse, la mise en débat et la concertation sur la réforme foncière.

Une cellule technique (Cellule d'information et de suivi-évaluation CISE) met en œuvre les orientations données par le Comité d'orientation et de suivi (COS). L'équipe CISE est dirigée par un directeur qui supervise 3 agents techniques (système d'information SI, études, capitalisation et diffusion).

La cellule accueille également des chercheurs venant d'autres organismes nationaux ou internationaux (par exemple une chercheuse du CIRAD).

Lors d'un entretien avec Andrianirina Ratsialonana Rivo, directeur de l'observatoire, celui-ci nous a indiqué que le financement de l'observatoire foncier de Madagascar est essentiellement extérieur et que ceci est une faiblesse du dispositif puisqu'il incombe à l'équipe de chercher et négocier les financements. De même il a souligné que l'observatoire est une institution paraétatique rattaché au ministère. Le statut juridique manque encore de clarté. Cependant cela n'a pas empêché l'équipe de nouer de riches partenariats variés avec des centres de recherche et universités, des ONG, des organisations de la société civile impliquées dans les questions agricoles et foncières, les services de l'Etat malgache mais aussi les agences de développement et les bailleurs de fonds.

Les produits de l'observatoire

L'observatoire élabore des documents d'analyse et de synthèse sur la nouvelle politique foncière qui sont mis en débat dans des cadres de concertation.

Il a élaboré des indicateurs dont il assure le suivi, permettant ainsi de mesurer l'évolution de la réforme foncière entreprise depuis 2005.

Il réalise des études sur la question foncière.

Il gère le site internet (http://www.observatoire-foncier.mg/) qui permet notamment d'accéder à la documentation produite, à une cartographie statistique, aux publications et à un fil d'actualité.

La diffusion de l'information est non seulement réalisée par le biais du web mais également par les medias classiques que sont la presse écrite, radio et TV avec qui des accords de diffusion ont été conclus. L'observatoire a également réalisé un film de promotion de la gestion du foncier, en langue nationale.

Leçon à tirer pour l'ORFAO

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'étude de cet observatoire :

- L'observatoire a su nouer des alliances nombreuses et variées qui lui permettent de rayonner et de faire connaitre la réforme foncière malgache.
- Les partenariats noués avec le monde universitaire et de la recherche permettent d'impliquer étudiants et chercheurs. Ces partenariats ont permis une bonne diffusion de l'expérience malgache.
- L'observatoire a également conclu des accords avec la presse malgache pour qui le foncier est maintenant source d'information.
- L'observatoire produit documents, analyses et synthèse de qualité reconnue par les partenaires.
- La diffusion est large, de qualité reconnue et sur des supports variés.
- Le site web est facilement accessible et sert de plateforme d'information.

## Annexe 4 : Fiche de présentation de projets mis en œuvre par la Commission de l'UEMOA

### Projet d'appui à la filière coton-textile dans les quatre pays de l'initiative sectorielle sur le coton (PAFICOT)

Le PAFICOT, d'une durée de 5 ans, concerne les zones cotonnières du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad.

Présentation du projet

L'objectif sectoriel du projet est de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural. L'objectif spécifique du projet est de contribuer à la sécurisation et à l'accroissement des revenus des acteurs de la filière par l'amélioration de la productivité du sous-secteur coton de manière durable.

Il comporte 4 composantes :

- Amélioration de la production et de la productivité ;
- Appui à la commercialisation et à la transformation artisanale ;
- Renforcement des capacités ;
- Gestion du Projet.

Le projet est réalisé au niveau national par chacun des pays du C4 et au niveau régional[29] par l'UEMOA.

D'un coût total de 59 millions $ EU il est financé par le Fonds Africain de Développement (FAD) à hauteur de 41,5 millions $ EU par un prêt et à hauteur de 10,3 millions $ EU par un don. Le solde est financé par les 3 Etats membres appartenant aux pays du C4 auquel s'ajoute le Tchad.

Dispositif institutionnel et financier

**La maîtrise d'ouvrage** des réalisations du projet au niveau national est assurée par les Etats tandis que la maîtrise d'ouvrage comme la maîtrise d'œuvre des réalisations du projet au niveau régional sont assurées par l'UEMOA.

Au niveau de l'UEMOA, le projet est initialement rattaché au Secrétariat Technique du Comité de Suivi de l'Agenda pour la compétitivité de la filière coton-textile dans l'UEMOA logé au sein du Département de l'Energie, des Mines, de l'Industrie, de l'Artisanat et du Tourisme (DMIAT). Depuis, il a été rattaché à la Direction de l'Agriculture du Département de la Sécurité Alimentaire.

[29] La mise en place d'un cadre de coopération scientifique régionale et de partage de matériel génétique par les quatre instituts de recherche agricoles ; la formation des opérateurs et techniciens aux différents métiers de la filière coton au niveau du centre régional formation (CERFITEX), le renforcement des capacités de l'Association régionale des producteurs du coton africain en matière de négociation ; la réalisation de deux études sur le système d'approvisionnement des intrants et de commercialisation du coton-fibre ; et la création d'une base de données sur la filière et sa mise en réseau avec les quatre bases de données nationales.

**Le pilotage du projet** au niveau régional est assuré par le Comité de Suivi de l'Agenda Coton textile de l'UEMOA élargi aux représentants du Tchad. Le Comité de Suivi est chargé d'exécuter les politiques et décisions prises par les Etats, de donner des avis scientifiques et techniques, de préparer et proposer pour approbation par les Etats des programmes d'action, de négocier avec des donateurs, de superviser les activités de l'Equipe Régionale de Coordination du Projet –ERCP- (cf. infra) et d'approuver les programmes annuels de travail.

**La coordination du projet** est assurée par le Secrétariat technique précité appuyé par une Equipe Régionale de Coordination du Projet (ERCP) comprenant un coordonnateur, un agronome, un socio-économiste, un comptable et une secrétaire. L'ERCP est dotée de moyens matériels et logistiques.

**L'exécution des activités et des tâches** en rapport avec le projet est assurée par des institutions et ONG spécialisées, des opérateurs privés ou des bureaux d'études. Ces organismes sont sélectionnés par appel d'offres sur la base de listes restreintes, établies en fonction des prestations requises.

Sur le plan administratif et financier, toute acquisition de biens, travaux et services financée par la Banque est faite conformément aux règles de procédures de la Banque Africaine de Développement (pour l'acquisition des biens et travaux ou, selon les cas, aux règles de procédures de la Banque pour l'utilisation des consultants, en utilisant les dossiers-types d'appel d'offres appropriés de la Banque.

Les décaissements se font par les méthodes du compte spécial et du paiement direct. Le compte ouvert est alimenté conformément aux procédures du FAD sur la base d'un programme d'activités annuel, préalablement approuvé par le Fonds.

Enseignements

Sur le plan institutionnel, l'intégration du projet dans le cadre organique existant de l'UEMOA est totale, puisque le projet s'appuie exclusivement sur le dispositif institutionnel mis en place dans le cadre de l'Agenda coton textile à savoir le Comité de suivi de l'agenda et son Secrétariat technique. Ce dernier bénéficie simplement d'un renforcement de capacités avec l'ERCP.

Sur le plan administratif et financier par contre, le projet est lié par les règles et procédures du bailleur.

Pour la plupart, les activités et tâches en rapport avec l'exécution du projet sont confiées à des tiers (institutions ONG, opérateurs privés ou bureau d'études). L'ERCP a d'abord un rôle de gestion administrative et financière, de programmation, de passation et de suivi des contrats et des marchés.

### Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente (PAPE)

Le Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente est un programme régional concernant les parcs nationaux du W, d'Arly et de la Pendjari (WAP) ainsi que les aires protégées adjacentes et leurs zones périphériques contiguës au Bénin, Burkina Faso et Niger.

Présentation du projet

L'objectif global du programme est de contribuer à la conservation de la biodiversité et des services éco-systémiques pour un développement durable en Afrique de l'Ouest. L'objectif spécifique est de

renforcer durablement la conservation des écosystèmes du complexe WAP dans une perspective régionale et avec optimisation des bénéfices pour la population riveraine.

Le programme comprend 3 composantes dont seule la première sera considérée dans le présent rapport à savoir la composante de renforcement institutionnel ayant pour résultat attendu : *le cadre institutionnel régional de la conservation des aires protégées est renforcé pour une gestion concertée et harmonisée du complexe WAP*.

Dispositif institutionnel et financier

L'UEMOA est maître d'ouvrage et maître d'œuvre de la composante de renforcement institutionnel. Le projet est logé au sein de la Direction de l'Eau et de l'Environnement (DEE) du DSAME.

Le Conseil des Ministres auquel les PTF sont invités tient lieu de comité de pilotage. Il est composé des ministres responsables de la gestion des aires protégées des pays membres et est chargé d'orienter et de définir les stratégies, d'approuver les recommandations du Comité Technique de Suivi (CTS) et d'harmoniser les politiques sectorielles.

Le CTS comprend notamment des représentants de l'UEMOA, des ministères chargés de la gestion des aires protégées des pays membres, des PTF et du personnel du projet. Il a pour tâches de mettre en œuvre les orientations du Comité Ministériel, de soumettre au Conseil des ministres l'approbation de la planification et les rapports d'avancement technique et financier, de contrôler la bonne application des plans d'aménagement et de gestion et des plans d'affaires et de développer les synergies à l'échelle du complexe WAP.

Une cellule spécialisée, le Bureau de Coordination et de Gestion (BCG) vient renforcer le Département pour la mise en œuvre de la composante. Le BCG comprend un coordinateur, une secrétaire, un chauffeur et un aide comptable, un assistant technique et un administrateur.

La composante est financée par l'UE et sur le plan de la gestion, le projet bénéficie de l'autonomie technique et financière.

Il est soumis aux dispositions du guide pratique applicable aux devis programmes de l'UE.

Enseignements

Le PAPE constitue un programme sensiblement plus complexe que le projet d'observatoire.

S'il est totalement intégré dans le cadre organique de l'UEMOA, il n'en bénéficie pas moins de l'autonomie financière.

### Programme Régional de Biosécurité de l'UEMOA (PRB/UEMOA)

Le PRB UEMOA a été adopté le 6 avril 2007 par le Conseil des Ministres de l'UEMOA. Il est financé pour partie par des contributions du Fonds pour l'Environnement Mondial et pour partie sur ressources propres.

Présentation du projet

Le PRB a pour objectif en matière de développement de protéger la biodiversité régionale contre les risques potentiels associés à l'introduction des Organismes Vivants Modifiés (OVMs) et des produits dérivés dans l'espace UEMOA.

Il a pour objectif de développement d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre juridique communautaire de biosécurité en vue de permettre aux Etats membres de l'UEMOA de faire face à leurs obligations vis-à-vis du Protocole de Carthagène, sur la prévention des risques biotechnologiques, relatif à la Convention sur la Diversité Biologique.

Il a pour objectifs spécifiques :

- La mise eau point, à partir de l'existant dans les Etats membres de l'UEMOA et au niveau international, de méthodes communes d'évaluation et de gestion des risques environnementaux liés à l'utilisation des OVMs et produits dérivés ;
- La mise en place d'un cadre juridique communautaire en matière de biosécurité dans l'espace UEMOA ;
- La mise en œuvre de la règlementation communautaire de biosécurité au niveau national.

Le PRB comprend trois composantes :

**Composante A :** Adapter et diffuser les méthodologies régionales d'évaluation et de gestion des risques

**Composante B :** Elaborer et mettre en œuvre le cadre juridique communautaire de biosécurité

**Composante C :** Mettre en œuvre la règlementation communautaire de biosécurité au niveau national

Dispositif institutionnel et financier

Le programme est mis en œuvre par la Commission et par les Etats membres.

Au niveau régional le dispositif institutionnel comprend :

- La coordination régionale assurée par la Direction de l'Environnement de la Commission qui bénéficie de l'appui d'une équipe de programme.
- Un Comité d'orientation et de suivi du programme.

Le Comité d'Orientation et de suivi a pour tâches de définir les orientations du programme et d'assurer le suivi des activités menées dans le cadre du programme.

Il est présidé par le Ministre chargé de l'environnement de l'Etat membre qui dirige le Conseil des Ministres de l'UEMOA et son Secrétariat est assuré par la coordination régionale du programme.

- Un Comité scientifique régional

Le Comité assiste la Commission dans la validation des contenus techniques et scientifiques des projets initiés dans le cadre de la mise en œuvre du programme.

Sur le plan financier, les activités financées sur ressources des bailleurs sont régies par le manuel de procédure de la Banque Mondiale, agence d'exécution du Fonds pour l'Environnement Mondial.

Les activités financées sur ressources propres sont régies par les règles de droit commun régissant les activités de la Commission.

Enseignements

L'objet du Programme de Biosécurité ne s'écarte pas des missions traditionnelles de la Commission en matière de réflexion stratégique et d'élaboration de la règlementation communautaire.

Le dispositif institutionnel mis en place pour l'exécution du programme ne modifie pas la chaîne de la décision au sein de la Commission. La Coordination comme le Comité d'Orientation instruisent les dossiers et préparent les décisions qui, au final, seront prises conformément aux procédures habituelles de la Commission. De ce fait le processus de décision est relativement lent puisque les dossiers doivent être transmis à la Direction puis au Commissaire et enfin, à la Présidence, seule investie du pouvoir de décision. Seule dérogation, le Commissaire dispose d'une délégation de pouvoir pour la passation des marchés financés sur les ressources du FEM.

Le principe de l'annualité budgétaire est d'application et chaque année, un nouveau budget doit être préparé et défendu. Le programme n'est donc pas à l'abri des restrictions budgétaires éventuelles.

**Projet de mise en valeur des terres de l'Office du Niger dans le cadre de l'UEMOA**

Le projet de mise en valeur des terres de l'Office du Niger se rattache directement à l'objectif de sécurité alimentaire fixé dans le cadre de le la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU).

Présentation du projet

Le projet a pour objectif spécifique de renforcer l'intégration économique de l'espace UEMOA et la sécurité alimentaire des populations en facilitant l'accès de la zone de l'Office du Niger aux ressortissants des Etats membres.

Il a pour objectif spécifique l'aménagement et la mise en valeur d'une première tranche de 5500 ha au profit d'investissements privés de la zone UEMOA et des populations locales vivant sur le site.

Il comprend les trois composantes suivantes :

- Développement des infrastructures ;
- Mise en valeur agricole des investissements ;
- Organisation et gestion.

Dispositif institutionnel et financier

La maitrise d'ouvrage des travaux d'aménagement incombe à l'UEMOA tandis que la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maitrise d'œuvre en incombe à l'AGETIER-Mali et à l'AGETIPE-Mali.

Conformément aux dispositions de la Convention entre le Gouvernement de la République du Mali et l'UEMOA, le pilotage du projet est assuré par un Comité composé des représentants de la Commission de l'UEMOA (DDRE, DAJ, PER), du Gouvernement de la République du Mali (Ministères chargés de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des domaines de l'Etat et de la conservation foncière, de l'économie et des finances, de l'Office du Niger, des collectivités territoriales concernées) et des exploitants.

Le Comité est chargé du suivi de la mise en œuvre de cette Convention. Son Secrétariat est assuré par la Commission de l'UEMOA.

Le projet est logé au sein du DSAME qui bénéficie de l'appui d'une Unité de Coordination et de Gestion (UCG) rattachée à la Direction de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire (DASA).

Les études et réalisations physiques du projet sont confiées à des bureaux d'études et à des entreprises privées.

Le financement des infrastructures socio-collectives est assuré par le Mali tandis que le financement des investissements structurants (réseaux primaires d'adduction et de drainage, pistes d'accès et pistes intérieures aux aménagements, ouvrages de franchissement, etc.) est assuré par l'UEMOA par le biais du Fonds Régional de Développement Agricole (FRDA).

Enseignement

S'il s'agit bien d'un projet de l'UEMOA, celle-ci n'en a pas moins délégué la maîtrise d'ouvrage à des opérateurs spécialisés (AGETIP et AGETIER au Mali).

## Annexe 5 : Fiches de poste

**Chef de projet ou Coordinateur**

Il est garant de l'indépendance de l'ORFAO et dirige la création de l'ORFAO.

| Missions et responsabilités | Qualifications requises |
|---|---|
| **Mission**<br>▪ Mettre en opération le plan d'actions de l'ORFAO<br>▪ Coordonner et superviser<br><br>**Responsabilités**<br>▪ Superviser la mise en place des outils et procédures nécessaires au bon fonctionnement de l'ORFAO ;<br>▪ Développer et promouvoir le réseau de l'ORFAO ;<br>▪ Superviser la qualité finale des produits de l'ORFAO ;<br>▪ Rechercher et négocier les dossiers de financements permettant d'assurer l'autonomie de l'ORFAO. | ▪ Diplômé BAC+5 minimum en sciences de la terre, économie, sciences sociales, administration ou tout domaine en relation avec le projet ;<br>▪ Démontrer une expérience d'au moins 15 ans dont 7 ans dans un poste de direction de projet ou de programme en relation avec la problématique foncière ;<br>▪ Démontrer des qualités personnelles d'intégrité, d'indépendance et de légitimité pour le poste ;<br>▪ Démontrer la réalité d'un réseau de contacts (acteurs et partenaires du foncier) et la capacité à les mobiliser ;<br>▪ Savoir travailler en équipe et démontrer un fort esprit d'équipe ;<br>▪ Faire preuve de leadership en s'assurant que l'équipe reste organisée et concentrée sur les cibles ;<br>▪ Ouverture d'esprit et prise en considération d'idées et d'approches différentes ;<br>▪ Sens du jugement en matière de business et capacité à prendre des décisions analytiques ;<br>▪ Connaissance en analyse des risques ;<br>▪ Capacité d'intégration ;<br>▪ Excellente capacité de négociation ;<br>▪ Savoir interagir avec le niveau politique et capacité de dialogue ;<br>▪ Parfaite maîtrise de l'expression écrite et orale pour s'adresser de façon claire et convaincante à des publics de différents niveaux ;<br>▪ Français, Anglais et langues nationales ;<br>▪ Mobilité géographique. |

**Expert foncier**

Au cœur de la qualité de la documentation et de l'information collectées, disséquées, analysées et capitalisées, **les deux Experts fonciers** sont chargés de l'organisation de l'information, de l'archivage de la documentation, des études et analyses.

Leurs compétences individuelles combinées doivent permettre de remplir les missions et responsabilité ci-dessous.

| Missions et responsabilités | Qualifications requises |
|---|---|
| ▪ Organiser la collecte de l'information ;<br>▪ Mener une recherche documentaire pour réunir les informations nécessaires à la vie de l'ORFAO ;<br>▪ Etablir la situation de référence, base du suivi évaluation ;<br>▪ Préparer les plaidoyers pour les acteurs ;<br>▪ Assurer la pertinence de la connaissance partageable ;<br>▪ Assurer la qualité des produits de l'ORFAO ;<br>▪ Proposer et travailler avec le comité scientifique sur la capitalisation ;<br>▪ Assurer la veille ;<br>▪ Décrire et analyser les documents collectés (cadre législatifs et réglementaires, projets, recherches et études) en mettant en avant les conséquences au regard de la loi et des pratiques ;<br>▪ Capitaliser les informations utiles et rédiger les produits à diffuser ;<br>▪ Organiser le contenu des réunions avec la gouvernance de l'ORFAO et des ateliers et rencontres organisées. | ▪ Diplôme BAC+5 en sciences de la terre, agronomie, économie, sciences sociales, administration ou tout domaine en relation avec le projet ;<br>▪ 10 ans d'expérience professionnelle générale.<br>▪ Solide compréhension des politiques foncières, des stratégies institutionnelles, des régulations foncières et des systèmes fonciers - 5 ans d'expérience ;<br>▪ Connaissance de la cartographie et notamment cadastrale ;<br>▪ Solide connaissance en suivi-évaluation ;<br>▪ Spécialiste en foncier rural ayant une expérience en développement rural local ;<br>▪ Expérience en capitalisation de connaissances techniques et/ou mise en commun des bonnes pratiques, des tendances, des connaissances et des leçons tirées ;<br>▪ Bonne expérience dans l'analyse institutionnelle et juridique des projets de développement ;<br>▪ Aptitude à conduire des travaux de recherche, d'analyse & & synthèse, d'enquête sur le terrain ;<br>▪ Savoir travailler en équipe et démontrer un fort esprit d'équipe ;<br>▪ Parfaite maîtrise de l'expression écrite et orale pour s'adresser de façon claire et convaincante à des publics de différents niveaux ;<br>▪ Français, Anglais et langues nationales ;<br>▪ Bonne connaissance des outils bureautiques et web ;<br>▪ Mobilité géographique. |

**Spécialiste SI, NTIC et Communication**

Le **spécialiste de la communication, du SI et des NTIC** est responsable du volet communication, du site web et du système d'information qui à terme seront créés.

| Missions et responsabilités | Qualifications requises |
|---|---|
| **Missions**<br>▪ Assurer les opérations de communication ;<br>▪ Assurer la diffusion de l'information partageable ;<br>▪ Gérer le système d'information.<br><br>**Responsabilités**<br>▪ Organiser l'archivage de l'information ;<br>▪ Créer et superviser la création du site web de l'ORFAO ;<br>▪ Faire vivre et actualiser le site web ;<br>▪ Modéliser le SI ;<br>▪ Assurer la mise en forme et la qualité de produits de connaissance partageable. | ▪ Diplômé niveau Bac+5 en système d'information, communication, ou technologie de l'information, l'architecture IT, solution informatique ou équivalent ou tout domaine en relation avec le projet ;<br>▪ 10 ans d'expérience professionnelle générale ;<br>▪ Expérience avérée dans les opérations d'administration de données foncières ;<br>▪ Expérience pratique dans les opérations de conceptualisation des outils informatiques de gestion du foncier ;<br>▪ Connaissance des systèmes fonciers et cadastraux ; expérience en Afrique de l'Ouest ;<br>▪ Excellente capacité d'analyse, de conception de rédaction et de synthèse;<br>▪ Parfaite maîtrise de l'outil informatique (gestion de bases de données, mise en réseau, web bureautique) ;<br>▪ Capacité de négociation ;<br>▪ Expérience en capitalisation et mise en commun des bonnes pratiques, connaissances et leçons tirées ;<br>▪ Savoir travailler en équipe et démontrer un fort esprit d'équipe ;<br>▪ Parfaite maîtrise de l'expression écrite et orale pour s'adresser de façon claire et convaincante à des publics de différents niveaux ;<br>▪ Français, Anglais et langues nationales ;<br>▪ Mobilité géographique. |

**Secrétaire administratif et financier**

Le **Secrétariat Administratif et Financier** (SAF) assiste le coordinateur et les experts techniques et scientifiques.

Il est composé de deux personnes responsables de la logistique des déplacements et des événements, du suivi des contrats et documents. Il rend compte au coordonateur.

| Missions et responsabilités | Qualifications requises |
|---|---|
| **Mission**<br>▪ Assister le coordonnateur et les experts techniques et scientifiques.<br><br>**Responsabilités**<br>▪ Assister le coordonnateur dans la gestion administrative et comptable de l'ORFAO ;<br>▪ Préparer les conventions de partenariat ;<br>▪ Préparer les dossiers et la mise en forme des produits de capitalisation ;<br>▪ Mettre en œuvre les procédures administratives et financières et suivre les dossiers d'appel d'offre ;<br>▪ Réaliser les états financiers réguliers et les analyses financières administratives nécessaires aux activités de l'ORFAO ;<br>▪ Rendre compte au coordonnateur. | ▪ Diplôme Bac+2 en Administration, Finance, Comptabilité, Ressources humaines ou tout domaine en relation avec le projet ;<br>▪ Expérience de 5 ans au moins en gestion de projet ou dans un service similaire en entreprise ;<br>▪ Parfaite maitrise de l'expression écrite et orale pour s'adresser de façon claire à des publics de différents niveaux<br>▪ Autonomie et sens de l'initiative<br>▪ Français, Anglais et langues nationales<br>▪ Excellente connaissance des outils bureautiques et web |

## Annexe 6 : Les scénarios de l'association à but non lucratif et de l'agence de l'UEMOA

### Scénario I - L'Association à but non lucratif

Parmi les institutions de droit privé, l'association à but non lucratif constitue le cadre juridique le plus adapté dans le cas d'un observatoire du foncier rural puisqu'il permet d'assurer son indépendance et de préserver son équidistance entre les différents groupes d'acteurs publics et privés impliqués dans la réflexion sur le foncier rural.

Principes directeurs de l'ASBL Observatoire régional du foncier rural

L'ASBL relevant du droit interne des Etats, elle devra nécessairement être constituée suivant les règles d'un Etat membre de l'UEMOA ou d'un autre Etat d'Afrique de l'Ouest. Il faut cependant noter sur ce point que le régime juridique de l'ASBL est peu ou prou identique dans la plupart des pays de la sous-région.

L'observatoire ayant une vocation régionale, l'association comptera nécessairement des membres ressortissants de différents Etats et sera donc soumise aux dispositions régissant les associations étrangères qui, comme telles, sont très généralement soumises à un régime d'autorisation préalable par le ministère de l'intérieur du pays du siège.

Le régime de droit commun des associations à but non lucratif pouvant apparaitre contraignant pour une association à vocation internationale appelée à réunir à la fois des personnes privées et des personnes publiques étrangères ou internationales et susceptible de traiter avec les partenaires techniques et financiers, l'Association Observatoire régional du foncier rural devrait être constituée sous la forme d'une association internationale. Plusieurs pays dans la sous–région comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire permettent en effet la conclusion d'un accord de siège entre le gouvernement et une association conférant à cette dernière les droits et privilèges généralement consentis aux organisations internationales publiques et notamment :

- La liberté de recevoir des fonds des bailleurs, de détenir des comptes en monnaie étrangère et de transférer des fonds à l'étranger ;
- L'exonération des droit et taxes sur les importations d'équipement, et des taxes indirectes ;
- L'exonération du personnel étranger de l'association des impôts sur les rémunérations ;
- La possibilité de recruter du personnel sur base internationale, lequel personnel serait dispensé des restrictions en ce qui concerne l'enregistrement des étrangers, le permis de travail et le permis de résidence.

En outre l'accord de siège a pour effet de placer l'association sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères en lieu et place de celle du Ministère de l'Intérieur.[30]

[30] Les accords de siège peuvent également comporter des clauses conférant l'immunité de juridiction, l'inviolabilité des locaux et le caractère non saisissable des biens de l'association. L'opportunité de telles clauses est à apprécier par l'association et le gouvernement du Sénégal.

A titre d'exemple le Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles (CORAF/WECARD) a bénéficié d'une telle convention.

Les étapes de la création de l'association

Le développement qui suit présente le processus de création de l'Association Observatoire du foncier. L'hypothèse de travail retenue est celle dans laquelle, la phase pilote inclut dans ses composantes l'institutionnalisation de l'Observatoire. Par ailleurs le lieu du siège n'étant pas défini, le régime juridique de référence est le droit sénégalais.

Le processus de création d'une association comprend quatre étapes.

La phase préparatoire à la constitution de l'association

La première phase de la création d'une association débute par la rédaction d'un avant projet de statuts et sa diffusion aux membres potentiels de l'association. Sur ce point, et à l'issue de la phase pilote, la Commission de l'UEMOA aura à se prononcer sur l'origine géographique desdits membres potentiels à savoir le seul espace UEMOA ou l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble.

L'exigence d'une gouvernance inclusive devrait conduire les promoteurs de l'association à solliciter :

- La ou les CER,
- L'Etat du siège de l'association ;
- Les Etats de la zone considérée et à travers ces derniers, les administrations en charge du foncier rural ;
- Les organisations régionales et nationales de la société civile impliquées dans la réflexion sur le foncier rural ;
- Les organisations régionales impliquées dans le foncier rural (CILSS, Hub Rural) ou désireuses de participer à l'avenir à la réflexion sur le foncier rural ;
- Les partenaires techniques et financiers.

Les membres potentiels doivent être invités à dire s'ils souhaitent siéger au sein de l'association en qualité de membre actif ou de membre d'honneur.

Ces tâches incombent naturellement à la Coordination du projet.

Pour faciliter les démarches ultérieures auprès des autorités de l'Etat du siège, la Coordination du projet pourrait se rapprocher des services des ministères en charge des associations du pays du siège pressenti pour présenter le projet d'Association, son objet, ses membres potentiels et les enjeux qu'elle représente pour le pays du siège et pour la sous-région. Pour plus d'efficacité, la Coordination pourrait s'attacher les services d'un conseil juridique ou d'un consultant ayant une parfaite connaissance des rouages des administrations chargées des associations du pays du siège pour l'accomplissement des formalités administratives. Ce conseil ou consultant serait recruté pour une série de prestations sur une période de temps donnée, par exemple jusqu'à l'obtention de l'agrément.

La constitution de l'association

En fonction de l'intérêt exprimé par les membres potentiels, la Coordination du projet devra arrêter une date et lancer les convocations pour la tenue des premières réunions des organes sociaux de l'association.

Les premières réunions des organes sociaux de l'association

L'Assemblée Générale constitutive a pour objet :

- l'étude et l'adoption du projet de statuts par les membres fondateurs,

- la désignation du Conseil d'Administration de la nouvelle association

- la désignation du Président du Conseil d'Administration, Président de l'Association

**Le premier Conseil d'Administration** qui se tient dans la foulée de l'assemblée constitutive est appelé se prononcer sur les points suivants :

- acceptation, le cas échéant, de nouveaux membres (institutions qui, tout en n'ayant pas pris part pris part à l'assemblée constitutive, auront adressé leur candidature par écrit),

- discussion et acceptation du programme d'activité de l'Association,

- désignation de la personne en charge de l'accomplissement des formalités légales.

**La première Assemblée générale** (dans la foulée du premier Conseil d'Administration) est appelée à se prononcer sur les points suivants :

- adhésion de nouveaux membres éventuels,

- approbation de la nomination du Directeur exécutif,

- adoption du programme d'activités de l'Association.

Cette succession de réunions paraîtra complexe mais elle est nécessaire pour ne pas avoir à convoquer à top brève échéance une nouvelle Assemblée Générale. Surtout il faut noter qu'à ce stade de la vie de l'Association, la distinction entre ces instances sera sans nul doute très formelle puisque toutes les trois risquent d'avoir la même composition. De fait, ce seront les mêmes personnes qui se réuniront en formations différentes, Assemblées ou Conseil.

Pour la tenue de ses différentes réunions, l'Unité de coordination et de gestion laisse la place aux organes sociaux de l'Association nouvellement constituée.

A l'issue de cette première étape, l'Association est bien en ordre de marche mais n'ayant qu'une existence de fait, elle ne peut pas agir comme telle.

L'accomplissement des formalités légales

La seule signature des statuts ne confère pas la personnalité juridique à l'association. Le représentant de l'association doit engager les formalités légales pour obtenir l'agrément des autorités qui conférera la personnalité juridique à l'association étrangère. A cet effet, le Président de l'Association adresse une lettre à en-tête de l'Association avec la mention « en cours de

constitution » au Ministère de l'Intérieur sollicitant l'autorisation de l'Association en vertu des dispositions de l'article 823 et suivant du Code des obligations civiles et commerciales régissant les associations étrangères[31]. A cette lettre sont joints les documents suivants :

- Deux exemplaires des statuts originaux dont l'un est timbré ;
- Quatre exemplaires de la liste des membres fondateurs avec l'indication des noms prénoms, date et lieu de naissance, adresse profession et nationalité (s'agissant de personnes morales membres, on précisera toutes les coordonnées de l'institution) ;
- Le cas échéant, la liste des membres adhérents (le nom de tout nouvel adhérent doit être communiqué au Ministère de l'Intérieur) ;
- Quatre exemplaires du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive désignant les membres du Conseil d'Administration lesquels sont soumis à une enquête de moralité par les services de sécurité ;
- Liste des membres du bureau ;
- Un mémorandum présentant l'Association ;
- Le programme d'activité précisant les sources de financement.

La préparation de ce dossier et son suivi incombe soit au Directeur exécutif de l'Association soit au conseiller juridique ou au consultant spécialisé précité.

Il est difficile de préjuger du délai requis pour la délivrance de l'autorisation du Ministère de l'Intérieur d'autant qu'il faut un acte exprès (le silence gardé par l'administration ne valant pas décision d'autorisation). Cependant, si comme il a été suggéré plus haut, sans attendre la constitution de l'Association, l'Unité de coordination et de gestion du projet saisit le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Affaires étrangères pour les informer du projet, on peut raisonnablement penser que la procédure s'en trouvera accélérée.

Une fois acquise l'autorisation du Ministère de l'Intérieur, l'Association a la personnalité juridique et peut disposer d'un patrimoine, ouvrir un compte en banque et contracter avec des tiers. Malgré tout, elle n'a que les droits d'une association simple et comme telle, elle n'est pas totalement armée pour réaliser l'intégrité de son objet, par exemple recevoir des subventions des PTF, recruter facilement du personnel étranger, etc. Pour bénéficier de droits étendus, l'Association doit chercher à conclure un accord de siège.

L'accord de siège

Le représentant légal de l'Association doit constituer un dossier justifiant un accord de siège. Pour l'accord de siège, il n'y a pas de procédure prédéfinie qu'il suffirait de suivre. Le Conseil d'Administration (dont on peut penser que le pays du siège sera membre), parrainé par des membres tels que les CER ou les Etats doit se rapprocher du Ministère des Affaires Etrangères et entrer en négociation avec ce dernier. Là encore, si l'idée de l'accord de siège a été lancée très en

[31] Association qui, ayant son siège au Sénégal, a un conseil d'administration composé en majorité d'étrangers ou dont le quart des membres est de nationalité étrangère.

amont de la constitution de l'Association, on peut espérer un aboutissement plus rapide du dossier sans pouvoir néanmoins arrêter un délai précis.

Le tableau ci-après récapitule les étapes de la constitution de l'association et la distribution des tâches entre les différents responsables.

| Description des tâches | Personnes ou institutions concernées |
|---|---|
| **1ère étape : Phase préparatoire à la constitution de l'association** | |
| Rédaction du projet de statuts | Coordination du Projet Observatoire |
| Diffusion du projet de statuts aux membres potentiels assortie :<br>✓ d'une demande d'approbation du projet<br>✓ d'une demande de positionnement des futurs membres (fondateur, actif, honneur) | Coordination du Projet Observatoire |
| Recrutement d'un conseiller juridique ou d'un consultant spécialisé pour l'accomplissement des formalités légales de constitution de l'Association | Coordination du Projet Observatoire |
| Démarche auprès des Ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères pour les informer du projet de constitution de l'association | Coordination du Projet Observatoire |
| Fixation de la date de l'assemblée constitutive | Coordination du Projet Observatoire |
| Convocation de :<br>✓ l'assemblée constitutive<br>✓ la 1ère Assemblée générale ordinaire | Coordination du Projet Observatoire |
| **2ème étape : Constitution de l'association** | |
| Tenue de l'assemblée générale constitutive<br>✓ adoption des statuts<br>✓ désignation du Conseil d'Administration<br>✓ désignation du Président | Membres fondateurs |
| Tenue du 1er Conseil d'Administration :<br>✓ Examen des demandes d'adhésion<br>✓ Examen du programme d'activité | Administrateurs |
| Tenue de la 1ère AG ordinaire :<br>✓ demandes d'adhésion<br>✓ adoption du programme d'activité | Membres fondateurs |
| **3ème étape : Formalités légales : acquisition de la personnalité morale** | |
| Accomplissement des formalités légales pour l'obtention de l'agrément d'association étrangère | Conseil juridique ou consultant |
| **4ème étape : Accord de siège** | |
| Engagements des pourparlers avec le Ministère des Affaires étrangères pour un accord de siège | Président de l'Association |

**Projet de statut de l'Association Internationale de l'Observatoire Régional du Foncier Rural Afrique de l'Ouest**

PREAMBULE

Considérant

- Les acquis de la phase pilote de l'Observatoire régional du foncier rural mis en œuvre sous forme de projet par la Commission de l'UEMOA depuis le ……..
- Les conclusions et recommandations de l'évaluation de ladite phase pilote réalisée en ……..,
- La demande forte des Etats d'Afrique de l'Ouest, des communautés économiques régionales et des autres organisations internationales régionales ainsi que organisations de la société civile impliquées dans la réflexion sur les législations foncières en faveur de la pérennisation de l'Observatoire régional du foncier rural et de l'élargissement de son champ d'observation à l'ensemble de Etats d'Afrique de l'Ouest,
- Les conclusions de l'Etude de faisabilité d'un observatoire régional du foncier rural Afrique de l'Ouest quant au choix d'un support institutionnel adapté à un observatoire du foncier.

**Il a été convenu ce qui suit :**

**TITRE 1 - DISPOSITIONS GENERALES**

**Article 1 : Dénomination, durée, objet**

Il est créé conformément aux dispositions du Code ……..une association à but non lucratif dénommée **« ASSOCIATION INTERNATIONALE DE L'OBSERVATOIRE REGIONAL DU FONCIER RURAL AFRIQUE DE L'OUEST»** et par abréviation, **l'OBSERVATOIRE.**

**Article 2 : Durée**

La durée de l'Association est illimitée.

**Article 3 : But**

L'Observatoire a pour but de faciliter l'adoption par les Etats d'Afrique de l'Ouest de politiques et de législations foncières cohérentes avec la politique d'intégration régionale, concertées entre les Etats, les organisations régionales et les acteurs de la société civile et partagées par les bailleurs de fonds.

Observatoire UEMOA ou Observatoire Afrique de l'Ouest

A l'issue de la phase pilote, les promoteurs du projet seront à même d'opter soit en faveur d'un Observatoire circonscrit à l'espace UEMOA soit en faveur d'un Observatoire couvrant l'ensemble des pays d'Afrique de l'Ouest.

**Article 4 : Objet missions et activités**

L'Observatoire a pour missions :

- De constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour et d'assurer la circulation de l'information au niveau des Etats ;
- D'assurer la réalisation et la circulation d'études sur les problèmes fonciers communs ou ressentis comme cruciaux par les Etats membres de l'espace de l'Union et dégager des pistes pertinentes de réponse à soumettre à l'examen des Etats ;
- De favoriser la documentation, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques à partir des expériences pilotes et innovatrices de gestion foncière ;
- De promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier ainsi que les activités de suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques et législations foncières sur l'espace de l'Union.

Il a pour activités :

- De contribuer à la collecte régulière de l'information foncière en collaboration avec les partenaires de l'Union et améliorer la circulation de l'information sur les expériences innovantes et les processus en cours à travers l'appui à la mise en place dans chaque pays, d'un site internet sur le foncier, relié à l'observatoire régional ;
- De mettre en place une base de données sur les politiques, les législations et les institutions foncières dans l'espace de l'Union ainsi qu'un fichier de l'expertise ouest-africaine en matière foncière ;
- De mettre en place un Centre de ressources sur le foncier en Afrique de l'Ouest, accessible sur Internet ;
- D'assurer la documentation et le suivi des conflits fonciers ruraux.

**Article 5: Siège social**

Le siège social de l'Observatoire est fixé à ..... , rue ..... ; BP.....Tél : ..... ; E-Mail : .....

Il peut être transféré en tout autre lieu par décision de l'Assemblée Générale.

**TITRE 2 - MEMBRES**

**Article 6 : Les membres**

Les membres de l'Observatoire peuvent être les Etats, les communautés économiques régionales, les autres organisations publiques régionales spécialisées ou non, les organisations de la société civile impliquées dans la réflexion sur le foncier rural et les partenaires techniques et financiers.

L'observatoire compte deux catégories de membres :

- Les membres actifs, qui participent à toutes des décisions de l'Association.

- Les membres d'honneur qui, tout en soutenant ou en participant aux activités de l'Observatoire ne peuvent, du fait de leur statut public ou pour des raisons d'opportunité, participer à la gestion d'une association privée. Les membres d'honneur sont invités à siéger à l'Assemblée Générale mais ne disposent pas du droit de vote sur les questions relatives à la gestion administrative et financière de l'Association.

Les membres d'honneur

Le statut de membre d'honneur convient particulièrement aux bailleurs de fonds qui participent au financement des activités de l'association mais ne peuvent pas prendre part à sa gestion opérationnelle ou aux Etats et aux communautés économiques régionales intéressés au premier chef par les activités de l'Observatoire mais qui ne pourraient pas adhérer à une association privée.

S'ils ne participent pas à la vie interne de l'Association, ils prennent pleinement part à la concertation au sein de l'observatoire et la discussion et au vote du programme d'activité

Les premiers membres de l'association sont ceux qui ont participé à l'acte constitutif de la l'association et sont considérés comme membres fondateurs au regard des dispositions de la loi sénégalaise.

Les membres fondateurs

Les membres fondateurs, sont les institutions qui, ayant pris part à l'assemblée constitutive ont signé le contrat d'association. Ils peuvent opter pour le statut de membre actif ou pour le statut de membre d'honneur. Simplement leur nom, prénom, profession et adresse doivent être communiqués à l'autorité administrative pour l'accomplissement des formalités légales de constitution d'une association étrangère.

Les modalités d''adhésion à l'association postérieurement à la tenue de l'assemblée constitutive, soit en tant que membre actif ou de membre d'honneur, sont définies à l'article 7 des présents statuts

**Article 7 : Conditions d'adhésion**

Pour être membre, les institutions candidates à l'adhésion doivent adresser une demande écrite au Conseil d'Administration.

L'admission comme membre de l'Observatoire résulte d'une décision de l'Assemblée générale sur proposition du Conseil d'Administration.

**Article 8 : Perte de la qualité de membre**

La qualité de membre se perd par :

- La démission notifiée par écrit au Président de l'Observatoire ;
- La radiation prononcée par l'Assemblée Générale sur proposition du Conseil d'Administration ;
- La perte de capacité juridique des personnes morales.

## TITRE 3 – ORGANES DE L'OBSERVATOIRE

Les organes de l'Association sont l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration et la Direction Exécutive.

### Article 9 : Assemblée Générale

L'Assemblée Générale est l'organe suprême de l'Observatoire. Elle apprécie souverainement toute question concernant l'Observatoire.

### Article 10 : Définition – Réunion des Assemblées Générales

L'assemblée Générale est composée de tous les membres de l'Association. Ses décisions s'imposent à tous.

Les Assemblées sont ordinaires ou extraordinaires. Elles sont convoquées et présidées par le Président de l'Association.

L'Assemblée Générale Ordinaire a lieu au moins une fois par an sur convocation du Président. Toutefois, l'Assemblée Générale qui statue sur les comptes de l'exercice doit se tenir dans les six (06) mois qui suivent la fin de l'année associative.

L'Assemblée Générale extraordinaire peut être convoquée en cas de circonstances exceptionnelles, par le Président, sur avis conforme du Conseil d'Administration ou sur demande écrite d'un cinquième au moins des membres actifs, déposée au secrétariat de l'Association ; en ce dernier cas, la réunion doit avoir lieu dans les soixante (60) jours qui suivent le dépôt de la demande au secrétariat de l'Association.

Pour toutes les Assemblées, les convocations sont envoyées au moins trente (30) jours à l'avance par lettre recommandée avec accusé de réception ou tout autre moyen probant y inclus la messagerie électronique. Elle indique la date, le lieu et l'ordre du jour de la réunion.

Toutes les Assemblées Ordinaires peuvent se tenir avec un quorum de 30% au moins des membres actifs de l'Association. Si ce quorum n'est pas atteint, l'Assemblée est convoquée de nouveau, à quinze jours au moins d'intervalle. Elle peut, cette fois-ci délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Un membre de l'Association peut se faire représenter aux réunions de l'Assemblée, par procuration écrite donnée à un autre membre de même statut. Un membre ne peut détenir plus de trois (03) procurations.

Les délibérations des Assemblées sont consignées par le Directeur exécutif sur un registre et signées par les membres du Conseil d'Administration présents à la délibération. Ces procès-verbaux constatent le nombre des membres présents ou représentés.

### Article 11 : Pouvoirs de l'Assemblée Générale Ordinaire

L'Assemblée Générale Ordinaire constitue de cadre de dialogue et de concertation entre les acteurs publics et privés de la sous-région impliqués dans la réflexion sur les politiques et les législations relatives au foncier rural ainsi qu'avec les partenaires techniques et financiers

Elle statue à la majorité simple des membres actifs et des membres d'honneur présents ou représentés sur les points suivants :

- Election du Président et, le cas échéant, du Vice président éventuel et des autres membres du Conseil d'Administration ;
- Adoption des comptes-rendus des travaux du Conseil d'Administration ;
- Adoption du programme annuel d'activités de l'Observatoire ;
- Nomination du Directeur exécutif sur proposition du Conseil d'Administration ;
- Admission de nouveaux adhérents sur proposition du Conseil d'Administration ;
- Sanctions proposées par le Conseil d'Administration.

Elle statue à la majorité simple des seuls membres actifs présents ou représentés sur les points suivants :

- Autorisations au Conseil d'Administration et au Président, pour effectuer toutes opérations conformes à l'objet de l'Observatoire et pour lesquelles les pouvoirs qui leur sont conférés par les Statuts ne seraient pas suffisants ;
- Adoption du le budget de l'année et, le cas échéant, fixation du taux des cotisations et du droit d'adhésion ;
- Adoption des comptes financiers de l'Observatoire ;
- Désignation d'un ou plusieurs commissaires aux comptes.

Toutes les délibérations de l'Assemblée Générale Ordinaire sont prises à main levée. Le scrutin secret peut être demandé par le Conseil d'Administration ou par le quart des membres présents ou représentés.

**Article 12 : Pouvoirs de l'Assemblée Générale Extraordinaire**

L'Assemblée Générale Extraordinaire :

- Apporte toutes modifications au Statut ;
- Prononce la dissolution de l'Association ou sa fusion avec toutes autres associations poursuivant un but analogue ou son affiliation à toute union d'associations.

L'Assemblée Générale Extraordinaire délibère valablement avec un quorum de la moitié plus un des membres actifs présents ou représentés. Si ce quorum n'est pas atteint, l'Assemblée est convoquée de nouveau, à trente (30) jours au moins d'intervalle. Elle peut, cette fois-ci délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Toutes les délibérations de l'Assemblée Générale Extraordinaire sont prises à main levée, à la majorité de deux tiers des membres actifs présents ou représentés. Le scrutin secret peut être demandé par le Conseil d'Administration ou par le quart des membres présents ou représentés.

**Article 13 : Le Conseil d'Administration**

L'Association est administrée par un Conseil d'Administration

Le Conseil d'administration

Les parties peuvent opter pour une autre dénomination.

**Article 14 : Composition et mandat**

Le nombre de membres du Conseil d'Administration est de neuf (09) au moins et de douze (12) au plus à l'appréciation de l'Assemblée Générale choisis parmi les membres actifs et les membres d'honneur.

Le Conseil d'Administration comprend des membres de droit et des membres élus.

Les membres de droit comptent :

- Un représentant de l'UEMOA ;
- Un représentant *d'une autre CER*.

Un représentant d'une autre CER

A l'issue de la phase pilote de l'Observatoire, les parties pourraient être amenées à faire de ce dernier un outil d'intérêt partagé entre l'UEMOA et la CEDEAO.

- Un représentant du CILSS ;
- Un représentant du Hub Rural ;
- Un représentant de l'Etat du ……en sa qualité d'Etat hôte de l'Association.

Les membres élus par l'Assemblée Générale comptent obligatoirement :

- Au moins trois représentants des organisations de la société civile ;
- Un représentant d'un Etat d'Afrique de l'Ouest autre que l'Etat hôte participant activement aux travaux de l'Association.

Le mandat des membres élus est de deux ans renouvelable.

Lorsque le nombre des membres du Conseil d'Administration est devenu inférieur au minimum statutaire de neuf (09), le Conseil d'Administration procède à la cooptation d'un membre jusqu'à la prochaine Assemblée Générale qui ratifie alors la désignation dudit membre. Les pouvoirs des membres ainsi élus prennent fin à l'époque où devrait normalement expirer le mandat des membres remplacés.

Le Conseil d'Administration peut prendre l'initiative d'associer à ses travaux en qualité d'observateur toutes personnes physiques ou morales en fonction de l'ordre du jour. Les observateurs ne disposent pas du droit de vote.

Le Directeur exécutif participe aux réunions du Conseil d'Administration dont il assure le secrétariat. Il ne dispose pas du droit de vote.

Les fonctions de membres du Conseil d'Administration sont gratuites. Les membres du Conseil d'Administration pourront toutefois obtenir le remboursement des dépenses engagées pour les besoins de l'association, sur justification et après accord du Président. En ce qui concerne le Président, le remboursement des dépenses engagées ne pourra être envisagé que si le Conseil d'Administration a approuvé la dépense, préalablement à l'engagement de celle-ci.

Le rapport financier présenté à l'assemblée Générale Ordinaire doit faire mention des remboursements de frais de mission, de déplacement ou de représentation payés à des membres du conseil d'administration.

**Article 15 : Pouvoirs du Conseil d'Administration**

Le Conseil d'Administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour autoriser tous actes qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale et, en particulier il :

- Convoque la réunion de l'Assemblée Générale et agit au nom de l'Association sur toutes les questions qui requièrent une action immédiate ;
- Soumet à l'Assemblée Générale pour approbation et ratification les politiques, les programmes, les budgets, les états financiers, les rapports d'audit et les nouvelles adhésions ;
- Examine le statut des membres et engage des actions d'exclusion ou de suspension des membres conformément aux dispositions de l'article 6 des statuts ;
- Autorise tout achat (autre qu'immeuble), location, prêt ou emprunt nécessaire à un fonctionnement efficient de l'Association ;
- Nomme les experts sur proposition du Directeur exécutif ;
- Propose à l'Assemblée Générale le candidat au poste de Directeur Exécutif ;
- Evalue les performances annuelles du Directeur Exécutif ;
- Supervise les opérations du Directeur Exécutif ;
- Examine et approuve le programme de travail et le budget annuel ;
- Approuve les rapports techniques ainsi que les rapports financiers annuels pour soumission à l'Assemblée Générale ;
- Délègue le cas échéant tout pouvoir au Directeur Exécutif pour assurer la gestion courante de l'Association ainsi que la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée Générale ;
- Assume toute autre fonction appropriée en vue de la mise en œuvre des directives reçues de l'Assemblée Générale dans le cadre de l'exercice de la mission de l'Association.

**Article 16 : Réunion du Conseil d'Administration**

Le Conseil d'Administration se réunit au moins une fois par semestre sur convocation de son Président et aussi souvent que de besoin sur convocation du Président ou à la demande du quart au moins de ses membres.

Les réunions peuvent avoir lieu par tout moyen permettant une participation sans présence physique dans un même lieu, notamment avec l'utilisation des moyens de communication offerts par le réseau Internet.

Le Conseil d'Administration peut aussi se prononcer par voie de consultation écrite

En cas de consultation écrite, le Président envoie à chaque membre par courrier recommandé, ou simple ou par voie électronique le texte des résolutions proposées accompagné d'un rapport et des documents nécessaires à l'information des membres. Les membres disposent d'un délai de 15 jours francs à compter de la date de réception des textes des résolutions pour émettre leur vote par écrit. Le vote est formulé sur le texte même des résolutions proposées et pour chaque résolution, par le mot : « oui », « non » ou « abstention »

Le Conseil d'Administration délibère valablement avec un quorum de 50 % des membres.

Les décisions sont prises à la majorité simple. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

Les procès-verbaux des réunions du Conseil d'Administration sont établis par le Directeur exécutif et signés par le Président et un autre membre du Conseil.

**Article 17 : Le Président et le Vice président**

Le Président du Conseil d'Administration est le Président de l'Association.

Il convoque et dirige les réunions du Conseil d'Administration et les Assemblées Générales. Il représente l'Association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous pouvoirs à cet effet.

En cas d'indisponibilité, il peut être remplacé par un Vice-président.

**Article 18 : La Direction exécutive**

Le Direction exécutive se compose d'un Directeur exécutif.

**Article 19 : Nomination, mandat**

Le Directeur exécutif est nommé par l'Assemblée Générale sur proposition du Conseil d'Administration.

Sous l'autorité du Conseil d'Administration, le directeur exécutif exécute les décisions du Conseil d'Administration et dispose des pouvoirs les plus étendus pour assurer la gestion courante de l'Association et notamment :

- Au titre des fonctions opérationnelles :
  - Coordonner et diriger l'équipe de l'unité technique et le personnel de support administratif et financier ;
  - Recruter le personnel d'appui ;
  - Elaborer les projets de programmes d'activité pluriannuels et annuels ;
  - Planifier et piloter les activités ;
  - Assurer les contacts et le développement de partenariats avec des institutions publiques ou privées d'Afrique de l'Ouest impliquées dans les questions relatives au foncier rural ;
  - Préparer le budget ;
  - Superviser le suivre des dépenses et des comptes bancaires ;
  - Les remboursements de frais et les paiements aux fournisseurs ;
  - Superviser la tenue de la comptabilité.

- Au titre des fonctions administratives :
  - Préparer, et suivre le bon déroulement de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration, et établir les comptes-rendus ;
  - Assurer la bonne circulation des informations à destination des adhérents ;
  - Assurer l'archivage de tous les documents juridiques et comptables de l'association ;
  - Accomplir les formalités légales.

## TITRE 4 - DISPOSITIONS COMPTABLES ET FINANCIERES

### Article 20 : Exercice Comptable

L'exercice comptable court du 1er janvier au 31 décembre de chaque année.

### Article 21 : Comptabilité

Il est tenu une comptabilité régulière en partie double faisant apparaître annuellement toutes les opérations financières exécutées sous l'autorité du Conseil d'Administration et conformément aux normes en vigueur.

L'Assemblée Générale Ordinaire désigne un ou plusieurs Commissaires aux comptes agréés.

### Article 22 : Ressources

Les ressources de l'Association proviennent des :

- Cotisations éventuelles et des droits d'adhésion éventuels ;
- Subventions des partenaires techniques et financiers bi ou multilatéraux ;
- Revenus financiers et immobiliers éventuels ;
- Dons et legs ;
- Ressources autorisées par les textes législatifs et réglementaires.

## TITRE 5 – DISSOLUTION LIQUIDATION

### Article 23 : Dissolution

La dissolution volontaire est prononcée par l'Assemblée Générale Extraordinaire.

### Article 24 : Liquidation

En cas de dissolution volontaire, l'Assemblée Générale Extraordinaire statue sur la dévolution du patrimoine de l'Association.

Elle désigne des organismes, associations à but non lucratif qui pourraient bénéficier de l'actif après apurement du passif de l'Association et paiement des frais de liquidation s'il y a lieu.

Elle nomme un ou plusieurs liquidateurs.

**Article 25 : Différends**

Tout différend au sein de l'Association doit être réglé à l'amiable, à défaut, le tribunal compétent est celui du siège de l'Association sauf disposition contraire de l'accord de siège.

## TITRE 6 – DISPOSITIONS DIVERSES

**Article 26 : Règlement Intérieur**

Un règlement intérieur peut être établi par le Conseil d'administration qui le soumet à l'Assemblée Générale pour approbation.

**Article 27 : Information des autorités**

Tout changement apporté aux présents statuts et toute modification dans l'administration de l'association seront portées dans un délai de trois mois à la connaissance des autorités administratives chargées de la tutelle des associations étrangères.

**Article 28 : Déclaration**

Tous pouvoirs sont donnés au porteur des présents pour accomplir toutes les formalités requises en matière d'association étrangère.

**Article 29 : Accord de siège**

L'association se rapprochera de l'Etat du …….pour la conclusion d'un accord de siège.

**Article 30 : Date d'effet**

Les présents statuts entrent en vigueur dès leur adoption par l'Assemblée Générale Constitutive.

Adopté à ……..le …….

**L'Assemblée Générale**

### Scénario II - L'Agence de l'UEMOA

La création d'une institution spécialisée sous la forme d'une agence constituerait un signe fort de l'engagement de l'UEMOA sur une problématique qui occupe une place importante dans plusieurs politiques de l'Union comme la PAU, la politique d'aménagement du territoire ou encore la politique de libre circulation des personnes et le droit d'établissement. L'agence permettrait en outre d'assurer à l'observatoire régional du foncier l'autonomie indispensable à l'exercice de son mandat.

Avant de dessiner les contours d'une agence dédiée à l'observatoire, il convient néanmoins de s'interroger sur sa faisabilité au regard de plusieurs problématiques.

Problématiques soulevées par la création d'une agence dédiée à l'observatoire du foncier

La création d'une agence de l'UMEOA pose le problème de son fondement légal, de sa gouvernance et de son champ d'intervention.

### Fondement légal de l'agence communautaire

Dans la pratique des Communautés Economiques Régionales, l'agence est très généralement un instrument juridique réservé à la mise en œuvre d'une politique communautaire. Or, il est largement admis que le foncier n'a pas été transféré comme tel à l'Union et qu'il reste une prérogative des Etats. A cet égard, ni le traité, ni l'acte additionnel II ne mentionnent le foncier comme faisant partie du champ communautaire. Suivant cette interprétation, et parce qu'il n'entre pas dans son champ de compétences, l'Union ne serait donc pas fondée à créer une agence pour héberger l'observatoire régional du foncier rural.

Cependant une autre lecture des textes est possible comme le suggère l'étude sur La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA[32] : « *Le processus de construction d'un marché commun ouest-africain, de même que la mise en œuvre de la politique agricole commune interpellent de plus en plus l'UEMOA en ce qui concerne les problèmes fonciers dans la sous-région. Le foncier constitue en effet un élément essentiel de l'environnement juridique et institutionnel nécessaire à la réalisation efficiente des objectifs d'intégration économique de l'Union et de ceux de la politique agricole commune ».* Selon cette affirmation, il convient de ne pas s'en tenir à une interprétation littérale des textes. Il faut admettre que le foncier occupe une place stratégique dans la politique d'intégration économique et que, faute de politiques et de législations foncières adaptées, l'Union ne sera pas en mesure d'atteindre ses objectifs. Plus spécifiquement, la viabilité de certaines politiques communes comme la PAU ou la politique d'aménagement du territoire risque d'être compromise en l'absence d'un règlement adéquat de la question foncière par les Etats membres.

Par ailleurs le fait que la PAU mentionne expressément le foncier montre que l'Union ne peut pas rester à l'écart de cette problématique.

Au vu de ce qui précède, si l'Union est très concernée par les questions foncières, il ne saurait être question pour elle de se substituer aux Etats. Sauf révision de l'Acte additionnel II, l'Union ne peut intervenir que pour :

- Veiller à la cohérence de la politique foncière des Etat avec les objectifs de l'Union ;
- Appuyer les Etats dans la conception et la mise en œuvre des politiques foncières.

Ainsi, contrairement aux agences constituées pour la mise en œuvre de politiques communautaires, l'agence dédiée à l'observatoire n'est appelée à avoir qu'un rôle de facilitation en matière de politique foncière à l'exclusion de tout pouvoir décisionnel que ce soit sous forme de directives ou de règlements. Elle ne peut formuler que des avis ou des recommandations. Il faut parler ici de « soft régulation ».

### La gouvernance de l'agence

Appelée à mettre en œuvre des prérogatives de souveraineté la gouvernance des agences internationales s'articule en principe autour d'un organe collégial composé de représentants des Etats, en général des ministres en charge du secteur concerné par l'objet de l'agence.

Dans le cas de l'observatoire du foncier, ce type de gouvernance est doublement inadapté.

[32] Banque Mondiale UEMOA H. M. G Ouedraogo 2009

D'une part, il aboutit à une confusion entre l'instance d'aide à la décision en matière foncière à savoir l'observatoire et les instances décisionnelles en matière foncière à savoir les ministres représentant leurs gouvernements respectifs. Une telle gouvernance crée un risque d'instrumentalisation de l'observatoire. Elle est également de nature à affaiblir sa crédibilité.

D'autre part, même si le foncier est une affaire de souveraineté, il est largement admis aujourd'hui que pour être viable la politique foncière doit être inclusive et reposer sur le dialogue et la concertation avec les organisations non étatiques comme les collectivités territoriales ou encore la société civile. Or le type de gouvernance précité reposant exclusivement sur les Etats, il ne laisse pas de place à ces dernières organisations.

Il convient donc d'aménager le modèle habituel de gouvernance applicable à l'agence pour tenir compte des exigences propres à un observatoire du foncier. A ce stade, et avant toute négociation entre les Etats membres, il est seulement possible d'esquisser des pistes.

Afin de préserver l'indépendance de l'observatoire vis-à-vis des Etats et permettre à des organisations de la société civile de participer effectivement à la vie de l'observatoire, il faut certainement prévoir la création d'un organe consultatif au sein duquel les acteurs nationaux et régionaux concernés par les questions foncières seraient invités à siéger. Cependant l'expérience du Comité consultatif des filières de l'UMEOA montre que le rôle des instances consultatives est souvent très formel. Pour que le processus consultatif soit effectif, il faut sans doute prévoir les cas dans lesquels la consultation est obligatoire. Un pas supplémentaire peut être franchi avec la règle de l'avis conforme lequel signifie que l'instance décisionnelle ne peut se prononcer qu'après avoir consulté l'organe consultatif et que sa décision doit être conforme à l'avis rendu. Ce type d'aménagement va dans le sens d'un pouvoir de décision partagé.

Il faut noter sur ce point que la plupart des agences internationales comptent parmi leurs organes un organe consultatif.

Le dispositif institutionnel de l'agence pourrait encore être complété par un comité scientifique, pendant des comités techniques que l'on retrouve dans certaines institutions spécialisées.

**Champ d'intervention géographique**

Un observatoire constitué sous forme d'agence de l'UEMOA verra son champ d'intervention géographique limité au seul espace UEMOA ne répondant pas à l'exigence d'un observatoire opérant dans toute la sous-région Afrique de l'Ouest.

Pour remédier à cet inconvénient et étendre le champ d'intervention de l'observatoire, il est possible de se référer à l'article 104 modifié du traité de l'UEMOA qui stipule :

- Tout Etat africain peut demander à participer à une ou plusieurs politiques de l'Union en qualité de membre associé.
- Les conditions d'une telle association font l'objet d'un accord entre l'Etat demandeur et l'Union, après avis conforme du Parlement de l'UEMOA.
- L'accord est conclu par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Sur la base de cet article, des Etats non membres pourraient participer à l'observatoire. Toujours dans le même sens, l'article 10 du projet d'acte additionnel portant création de l'agence communautaire de supervision de la sécurité et de la sureté de l'aviation civile des Etats membres de l'UEMOA (ACSAC) dispose : « *Etat non membre de l'UEMOA peut devenir membre de l'Agence*

*communautaire, en qualité d'Etat associé à la politique sectorielle de l'Union en matière de transport aérien, en vertu des dispositions de l'article 104 du Traité de l'UEMOA ».*

Une autre voie mériterait d'être explorée consistant en une participation de la CEDEAO comme telle à l'agence en charge de l'observatoire.

**Processus de création de l'agence**

Si la création d'une association à but non lucratif est une affaire relativement simple qui peut être portée par la coordination du projet, la constitution d'une agence est une affaire d'une toute autre envergure qui ne peut être pilotée qu'au plus haut niveau de la Commission et qui, surtout, doit être négociée avec les Etats membres.

Elle fait intervenir deux instruments juridiques :

- Un acte additionnel au traité pris par la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ;
- Un règlement d'application adopté par le Conseil des ministres.

**Avant-projet de statut de l'agence dédiée à l'observatoire du foncier**

Contrairement aux entités juridiques du droit interne des Etats, les entités internationales ne sont pas soumises à des régimes juridiques préétablis. Les organisations internationales et les Etats sont souverains en la matière et dispose d'une grande latitude dans la définition des statuts des organisations qu'ils entendent mettre en place.

L'avant-projet ci-après de statut ci-après emprunte la trame et les dispositions générales du projet de statut de l'agence communautaire de supervision de la sécurité et de la sureté de l'aviation civile, seul exemple à ce jour d'agence de l'UEMOA.

**PROJET D'ACTE ADDITIONNEL N°……**

**PORTANT CREATION DE L'AGENCE COMMUNAUTAIRE DU FONCIER RURAL**

**LA CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT DE L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

Préambule

**ADOPTE L'ACTE ADDITIONNEL DONT LA TENEUR SUIT :**

**Article premier : Création**

Il est créé une institution spécialisée autonome dénommée « Agence Communautaire du Foncier Rural ».

**Article 31 : Objectifs**

- 1. l'Agence Communautaire du foncier rural a pour objectif principal de contribuer à la création d'un environnement foncier favorable à la réalisation d'un marché commun dynamique et compétitif.
- 2. Dans les domaines couverts, elle concourt à atteindre les objectifs spécifiques suivants :
  - Favoriser le lancement ou l'approfondissement d'un processus national de réflexion et de dialogue fonciers au niveau de chacun des Etats et faciliter la concertation et les échanges d'expérience entre eux ;
  - Mettre en place des mécanismes de documentation, d'information et de suivi-évaluation des politiques et législations foncières ;
  - Promouvoir le renforcement des capacités nationales et régionales dans le domaine du foncier ;
  - Fournir une assistance aux Etats en matière de promotion de marchés fonciers ruraux fonctionnels et sécurisés et de développement d'investissements agricoles qui profitent aux économies nationales tout en protégeant les droits fonciers des populations locales.

**Article 32 : Champ d'application**

Le présent Acte additionnel s'applique au foncier rural.

**Article 33 : Missions et attributions**

- L'Agence Communautaire du Foncier Rural a pour mission de promouvoir le développement de l'Observatoire Régional du Foncier Rural et ainsi :
  - De constituer une documentation foncière pertinente tenue à jour, et d'assurer la circulation de l'information au niveau des Etats ;
  - D'assurer la réalisation et la circulation d'études sur les problèmes fonciers communs ou ressentis comme cruciaux par des Etats membres de l'espace de l'Union et dégager des pistes pertinentes de réponse à soumettre à l'examen des Etats;
  - De favoriser la documentation, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques à partir des expériences pilotes de gestion foncière innovatrices ;
  - De promouvoir le développement d'indicateurs communs du foncier et les activités suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques foncières et législations foncières sur l'espace de l'Union.
- Au travers de l'Observatoire Régional du Foncier Rural ; l'Agence Communautaire du Foncier Rural est principalement chargée de :
  - Contribuer à la collecte régulière de l'information foncière en collaboration avec les partenaires de l'Union et améliorer la circulation de l'information sur les expériences innovantes et les processus en cours à travers l'appui à la mise en place dans chaque pays, d'un site internet sur le foncier, relié à l'observatoire régional ;
  - Mettre en place une base de données sur les politiques, les législations et les institutions foncières dans l'espace de l'Union ainsi qu'un fichier de l'expertise ouest-africaine en matière foncière ;
  - Mettre en place un Centre de ressources sur le foncier en Afrique de l'ouest et accessible via l'internet ;

- Assurer la documentation et le suivi des conflits fonciers ruraux (agricoles ; transhumances transfrontalières ; gestion des ressources en eau…) ;
- Coordonner en relation avec les partenaires au développement et la société civile, la réalisation d'études sur les questions foncières transversales et/ou émergentes au sein de l'espace de l'Union et assurer la diffusion des résultats ;
- Appuyer les réseaux fonciers nationaux et ou régionaux de la société civile travaillant sur le foncier dans l'espace de l'Union ;
- Organiser des rencontres techniques régulières de travail (au niveau experts des gouvernements) sur les problèmes fonciers prioritaires au sein de l'espace de l'Union et promouvoir la concertation périodique de haut niveau entre Etats membres (niveau Ministres chargés des affaires foncières) ;
- Renforcer la collaboration entre l'Observatoire et les universités, instituts et centres de recherche de l'espace UEMOA en partenariat avec notamment des centres spécialisés du Nord ;
- Apporter aux Etats membres le soutien technique et scientifique nécessaire pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et de leurs législations foncières. ;
- D'apporter à la Commission de l'UEMOA les appuis nécessaires pour faciliter l'harmonisation des politiques et des législations foncière des Etats membres.

**Article 34 : Siège et bureaux locaux**

- Le siège de l'Agence Communautaire du Foncier Rural sera fixé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.
- L'Agence Communautaire du Foncier Rural peut établir ses propres bureaux locaux dans le territoire des Etats membres, sous réserve de l'accord de ceux-ci.
- Chaque Etat membre s'engage à conclure avec l'Agence un accord de siège lui assurant la fourniture des locaux dont elle a besoin sur son territoire, ainsi que des droits, privilèges et immunités uniformes, conformément à l'article 8 ci-dessous.

**Article 35 : Personnalité juridique et représentation**

- L'Agence Communautaire du Foncier Rural est un organisme de l'Union doté de la personnalité juridique.
- L'Agence Communautaire du Foncier Rural jouit dans chaque Etat membre de la capacité juridique lui permettant notamment d'acquérir ou d'aliéner des biens meubles et immeubles et d'ester en justice.
- Elle est représentée par son Secrétaire exécutif.

**Article 36 : Statuts, organisation et fonctionnement**

- L'Agence Communautaire du Foncier Rural est régie par des statuts définis par voie de Règlement du Conseil des Ministres de l'UEMOA.
- Ces statuts préciseront les rôles et domaines de compétence, l'organisation et le fonctionnement des structures internes.

- La structure organisationnelle de l' l'Agence Communautaire du Foncier Rural comprend un Conseil d'administration, un Secrétariat exécutif, un Comité Consultatif du foncier rural et un Comité scientifique.

**Article 37 : Droits, privilèges et immunités**

Le Protocole additionnel relatif aux droits, privilèges et immunités de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) s'applique à l' l'Agence Communautaire du Foncier Rural ;

**Article 38 : Dispositions financières**

- L'Agence Communautaire du Foncier Rural est dotée d'un fonds d'établissement constitué par les contributions initiales de la Commission de l'UEMOA et des Etats membres.
- Les ressources de l'Agence Communautaire de Supervision de la Sécurité et la Sûreté de l'Aviation Civile des Etats membres de l'UEMOA proviennent :
  - De la contribution annuelle de la Commission de l'UEMOA ;
  - Des subventions des partenaires techniques et financiers ;
  - Toutes autres sources de financement approuvées par le Conseil d'administration.
- Un Règlement du Conseil des Ministres de l'UEMOA détermine les règles et procédures budgétaires, comptables et financières, ainsi que les mesures de nature à pérenniser les ressources de l' l'Agence Communautaire du Foncier Rural A en assurant le versement régulier des contributions des Etats membres et de la Commission de l'UEMOA ainsi que la perception des autres recettes identifiées ci-dessus.

**Article 39 : Admission d'Etats non membres de l'UEMOA – Qualité d'Etat Associé**

Un Etat non membre de l'UEMOA peut devenir membre de l'Agence communautaire, en qualité d'Etat associé, en vertu des dispositions de l'article 104 du Traité de l'UEMOA.

**Article 40 : Mesures d'application**

Le Conseil des Ministres prend, sur proposition de la Commission, toutes mesures d'application du présent Acte additionnel.

**Article 41 : Entrée en vigueur**

Le présent Acte additionnel, qui entre en vigueur à compter de la date de sa signature, sera publié au Bulletin officiel de l'Union.

En foi de quoi, ont apposé leur signature au bas du présent Acte additionnel, à ....le...