



HAL
open science

Land observatories in Africa: a tool for territorial governance in the face of field realities

Quentin Grislain, Jérémy Bourgoïn, Géraud Magrin, Perrine Burnod, Ward Anseeuw

► To cite this version:

Quentin Grislain, Jérémy Bourgoïn, Géraud Magrin, Perrine Burnod, Ward Anseeuw. Land observatories in Africa: a tool for territorial governance in the face of field realities. Bulletin de l'Association de géographes français, 2023, Volume 100 (1), pp.76-91. 10.4000/bagf.10751 . hal-04424370

HAL Id: hal-04424370

<https://hal.science/hal-04424370v1>

Submitted on 29 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Bulletin de l'association de géographes français

Géographies

100-1 | 2023

Agriculture et environnement dans les Suds

Les observatoires fonciers en Afrique : un outil de gouvernance des territoires face aux réalités du terrain

Land observatories in Africa: a tool for territorial governance in the face of field realities

Quentin Grislain, Jérémy Bourgoïn, Géraud Magrin, Perrine Burnod et Ward Anseeuw



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/bagf/10751>

DOI : [10.4000/bagf.10751](https://doi.org/10.4000/bagf.10751)

ISSN : 2275-5195

Éditeur

Association AGF

Édition imprimée

Date de publication : 25 juillet 2023

Pagination : 76-91

ISSN : 0004-5322

Ce document vous est offert par CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement



Référence électronique

Quentin Grislain, Jérémy Bourgoïn, Géraud Magrin, Perrine Burnod et Ward Anseeuw, « Les observatoires fonciers en Afrique : un outil de gouvernance des territoires face aux réalités du terrain », *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 100-1 | 2023, mis en ligne le 25 juillet 2023, consulté le 27 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/bagf/10751> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bagf.10751>



Creative Commons - Attribution 4.0 International - CC BY 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Les observatoires fonciers en Afrique : un outil de gouvernance des territoires face aux réalités du terrain

(LAND OBSERVATORIES IN AFRICA: A TOOL FOR TERRITORIAL
GOVERNANCE IN THE FACE OF FIELD REALITIES)

Quentin GRISLAIN*, **Jérémy BOURGOIN****, **Géraud MAGRIN*****,
Perrine BURNOD**** & **Ward ANSEEUW*******

RÉSUMÉ – *En Afrique, si les premiers projets d'observatoires fonciers ont émergé à la fin des années 1980, c'est à partir du milieu des années 2000, qu'ils se sont multipliés avec la mise en œuvre d'observatoires fonciers à Madagascar, au Cameroun, au Burkina Faso ou encore en Afrique du Sud, en Ouganda et au Sénégal. Ces projets d'observatoires fonciers, portés par des acteurs très différents, ont pour ambition d'améliorer la gouvernance de la terre et des ressources qu'elle porte au profit d'une meilleure gestion des espaces agricoles, naturels et de leurs interfaces. Pourtant, malgré la grande visibilité et attractivité du concept, beaucoup d'observatoires fonciers ne parviennent pas à engager des activités effectives de production d'informations et de diffusion de connaissances. Cet article vise à éclairer les principaux facteurs explicatifs des écarts de mise en œuvre, entre les projets sur le « papier » et les projets sur le « terrain » en accordant une attention particulière aux contraintes de nature socio-économique et politique d'accès, de production et de partage des données dans le champ du foncier.*

Mots-clés : *Observatoires fonciers – Enjeux informationnels – Gouvernance – Territoire – Afrique.*

ABSTRACT – *In Africa, although the first land observatory projects emerged at the end of the 1980s, it was from the mid-2000s onwards that they multiplied with the implementation of land observatories in Madagascar, Cameroon, Burkina Faso, but also, in South Africa, Uganda and Senegal. These land observatory projects, led by very different actors, aim to improve land governance for the benefit of better management of agricultural and natural areas and their interfaces. However,*

* UMR TETIS, CIRAD

** UMR TETIS, CIRAD

*** UMR PRODIG, Univ. Paris 1 Panthéon Sorbonne

**** UMR TETIS, CIRAD

***** UMR ART-DEV, CIRAD.

despite the high visibility and attractiveness of the concept, many land observatories do not manage to engage in effective information production and knowledge dissemination activities. This article aims to shed light on the main factors that explain the implementation gaps between projects on 'paper' and projects in the 'field', paying particular attention to the socio-economic and political constraints on access to, and production and sharing of data in the field of land.

Keywords: *Land observatories – Informational issues – Governance – Territory – Africa*

Introduction

Au sens large, le foncier peut être défini comme l'ensemble des rapports sociaux entre les hommes, à propos de l'accès à la terre et des ressources naturelles qu'elle porte, et du contrôle de cet usage [Lavigne Delville 1998]. L'accès à la terre, son contrôle et ses usages sont des questions centrales dans les dynamiques économiques, sociales et politiques des sociétés rurales et urbaines des pays des Suds [Chaléard & Mesclier 2010]. Le foncier est ainsi au cœur de grandes questions de développement telles que la sécurité alimentaire et la capacité des sociétés des Suds à répondre aux enjeux d'approvisionnement en aliments, l'intégration sociale et économique des nouvelles générations et la réduction de la pauvreté rurale [Colin & al. 2022a]. Dans un contexte de tensions conjuguées et exacerbées par la croissance démographique et les changements climatiques globaux, la planification d'usage des terres nécessite l'articulation de besoins de production agricole avec ceux liés à la protection et/ou conservation des ressources naturelles [Fischer & al. 2014]. Plus globalement, le foncier se trouve également au croisement d'enjeux géopolitiques majeurs tels que la course aux terres et métaux rares [Pitron 2018] ou la diffusion du djihadisme au Sahel [Benjaminsen & Ba 2019]. La prépondérance des enjeux liés à la terre se pose avec acuité en Afrique subsaharienne, où le secteur agricole emploie plus de la moitié de la population active totale et fournit un moyen de subsistance à une multitude de petits producteurs dans les zones rurales [Mansion & Broutin 2014].

Face à ces enjeux multiples et à leurs effets sur les dynamiques territoriales, les gouvernements et les agences de développement ont émis des recommandations pour la création d'instruments de pilotage, de suivi et d'évaluation capables de produire de l'information pour accompagner la formulation et la mise en œuvre de politiques foncières adaptées aux objectifs de développement de chaque pays [FAO 2020]. À la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008 et de la « ruée sur les terres », les organisations de la société civile, en choisissant le plaidoyer comme forme de mobilisation contre les grandes acquisitions foncières, pour la reconnaissance des droits foncières des

populations rurales ou la restitution de terres aux peuples autochtones, ont émis le besoin de disposer de données de terrain, d'informations fiables et régulièrement mises à jour [Bourgoin & al. 2019]. Elles ont ainsi pris acte de la nécessité de construire un « plaidoyer fondé sur les preuves » [Hunsmann 2016]. Les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les centres de recherche nationaux et internationaux recommandent la mise en œuvre de plateformes multi partie-prenantes chargées de promouvoir la transparence et la démocratisation de l'accès et de l'usage des données en matière foncière [Anseeuw & al. 2013]. De manière générale, le manque de bases de données solides, les asymétries d'information entre acteurs (entre entreprises et populations, entre populations et autorités locales, mais aussi entre ou au sein de groupes locaux) sont des freins à l'avènement de sociétés plus justes et de politiques plus égalitaires dans l'accès aux ressources [Gautreau 2021].

Dans ce contexte, les observatoires fonciers sont régulièrement présentés de manière normative comme des outils de promotion d'une « bonne gouvernance foncière » [Ka 2021]. Ils occupent depuis la fin des années 2000 une place centrale aussi bien dans les discours des organisations internationales de développement que des instituts de recherche, des institutions nationales et des organisations de la société civile [Banque mondiale 2020, Ouedraogo 2009]. Leur mise en œuvre s'accompagne de nombreuses promesses sociotechniques relatives à la transparence publique et au développement de la démocratie participative, à l'amélioration de la couverture informationnelle des territoires ou encore à l'infléchissement des rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information [Gautreau & Noucher 2016]. Cependant, les difficultés sont nombreuses (notamment de nature technique, politique, humaine, financière) lorsqu'il s'agit de mettre ces promesses en œuvre et d'améliorer la gouvernance des territoires et de leurs ressources [Grislain 2022].

Cet article vise à mettre en évidence les décalages entre les objectifs annoncés par les promoteurs des observatoires fonciers comme outils de suivi et de planification des espaces en tensions, en particulier en termes de production et de diffusion d'informations, et ce que les équipes des observatoires parviennent à réaliser dans la pratique. Nous commencerons par présenter l'émergence et la diffusion des observatoires fonciers comme un outil pour améliorer la gouvernance des territoires au sein du continent africain. Puis nous analyserons les principaux facteurs explicatifs des écarts de mise en œuvre entre ce qui figurait sur le papier et ce qui existe dans la réalité. Enfin, nous ferons quelques propositions pour que les observatoires répondent mieux aux besoins de connaissances sur les dynamiques foncières.

1. La promotion des observatoires fonciers comme support à la gouvernance territoriale

1.1. Émergence et diffusion des projets d'observatoires fonciers

Les réflexions sur les observatoires fonciers en Afrique s'inscrivent dans le contexte de la fin des années 1980, lorsque « *la question foncière rurale, longtemps considérée comme secondaire, apparaît à l'agenda international, à la croisée des ajustements structurels qui prônent le marché foncier comme condition du développement économique, de la contestation du monopole foncier de l'État et des abus de pouvoir auxquels il a donné lieu, et d'une montée des conflits fonciers en milieu rural* » [Lavigne Delville 2018, p. 61]. Ainsi, l'intérêt pour la question foncière, notamment dans les pays du Sahel, a quitté le seul domaine de quelques universitaires et s'est diffusé aussi bien du côté des décideurs nationaux que des bailleurs de fonds internationaux [Coulibaly & Hesseling 1992].

Au sein de l'Agence française de développement (AFD), par exemple, « *la question foncière remonte aux années 1990 : dans le cadre de la Loi de réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, de la mise en place de l'Observatoire du foncier au Mali en 1992, des plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso, etc.* » [Papazian & Chevillon 2017, p. 248].

Le foncier est également considéré comme une des causes majeures des conflits civils, du fait de la pression croissante sur les ressources mais aussi d'instrumentalisations politiques des questions d'accès à la terre dans des logiques identitaires [Mansion 2018]. À ce titre, le génocide rwandais de 1994, dont l'enjeu foncier constitue un des soubassements, a confirmé l'importance de la question foncière.

Dans ce contexte, les observatoires fonciers sont apparus pour les opérateurs de développement et les gouvernements africains comme des outils pertinents pour améliorer les connaissances et la compréhension des dynamiques foncières. C'est à l'occasion des conférences régionales sur le foncier que l'idée de mettre en œuvre des systèmes d'observations et d'informations des pratiques en matière foncière s'est diffusée au sein des arènes nationales et internationales du développement.

La Conférence régionale de Praia (Cap-Vert) sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel de juin 1994 a constitué un « *espace de circulation* » [Mazeaud & al. 2016] de l'outil observatoire. Organisée par le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et le Club du Sahel, la Conférence a réuni cent-quatre-vingt-cinq participants originaires des neuf pays membres du CILSS et de la Guinée, et un grand nombre d'agences de développement et de pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Parmi les principales recommandations issues de la Conférence, les États membres du CILSS ont été invités à « *inverser, autant que possible, les processus d'élaboration et de diffusion des politiques foncières, en s'appuyant*

d'avantage sur les expériences et connaissances locales » [Hesseling & Ba 1994, p. 50]. Pour ce faire, la déclaration de Praia recommande de créer et de généraliser la mise en œuvre d'observatoires fonciers en tant qu'outil de production et de diffusion de connaissances sur les pratiques foncières locales [CILSS 1994].

La Conférence de Praia a été suivie du colloque « Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel » à Saint-Louis du Sénégal du 21 au 25 avril 1997. Organisé à l'initiative du CILSS et des universités de Saint-Louis et de Ouagadougou (Burkina Faso), le colloque a regroupé plus de quatre-vingt participants : universitaires sahéliens, responsables d'ONG et de projets de développement, spécialistes du Nord travaillant sur le foncier sahélien, partenaires de coopération, etc. Les objectifs majeurs ont été les suivants : « *dégager des axes et des orientations pour le développement des méthodes et des outils appropriés de formation et de recherche sur le foncier au Sahel et appuyer la mise en place et le fonctionnement d'observatoires sur le foncier au Sahel* » [CILSS 1998, p. 16]. De manière générale, compte tenu du contexte sahélien de l'époque (décalages entre les législations nationales et les pratiques foncières locales avec des conséquences négatives lourdes pour les ruraux), « *la mise en place d'observatoires fonciers est apparue plus que nécessaire pour une meilleure prise de décision en matière foncière* » [CILSS 1998, p. 17].

1.2. Matérialisation et multiplication des observatoires fonciers

Ainsi, dès la fin des années 1980, des projets d'observatoires fonciers ont émergé avec un triple objectif : i) produire des données, pour connaître les dynamiques foncières sur l'ensemble du pays, ii) fournir des analyses nouvelles, pour identifier les leviers en mesure de débloquent les contraintes foncières et favoriser le développement socio-économique, iii) partager les résultats obtenus, pour promouvoir la transparence dans la gestion du foncier et alimenter le débat public.

Au cours des décennies 1980 et 1990, quatre observatoires fonciers sont créés au Maroc, au Mali et au Cameroun¹.

Cependant, ce n'est réellement qu'à partir du milieu des années 2000, qu'ils se sont multipliés avec la mise en œuvre d'observatoires fonciers au Tchad, à Madagascar, au Burkina Faso ou encore en Afrique du Sud, en Ouganda et au Sénégal (cf. figure 1). Cet engouement résulte d'un intérêt de long terme pour les observatoires de manière générale [Clignet 1998], d'un focus sur le foncier lié notamment aux grandes acquisitions foncières et des recommandations émises par les institutions et organisations africaines pour la mise en place d'observatoires spécialisés en matière de politiques foncières.

¹ Il s'agit de l'Observatoire Rabat-Salé (1987-1991), de l'Observatoire du foncier Mali Sud (1990-1992), de l'Observatoire national du foncier au Mali (1994-1998) et de l'Observatoire du foncier au Cameroun (1996-1998).

En trente ans, quatorze observatoires du foncier ont vu le jour dans neuf pays d’Afrique, avec parfois plusieurs observatoires fonciers dans le même pays à des périodes différentes ou en parallèle.

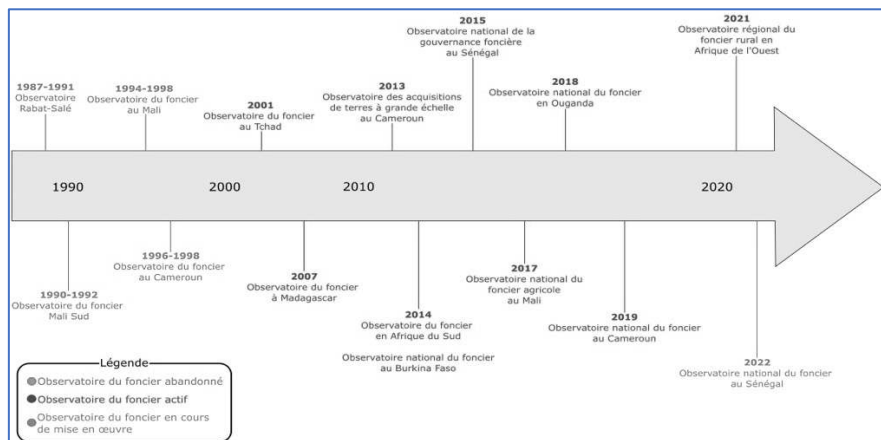


Figure 1 – Une multiplication des observatoires fonciers sur la période 1980-2022 principalement en Afrique francophone

1.3. Des expériences contrastées

Malgré la grande visibilité et attractivité du concept dans les sphères internationales et locales du développement, beaucoup d’observatoires fonciers restent au stade de projets de papier avec peu de concrétisations sur le terrain ou n’ont qu’une existence symbolique (un logo, un atelier de lancement, un site Internet) sans production réelle d’informations ni diffusion de connaissances. Jusqu’à présent, en dehors de quelques exceptions, les observatoires fonciers tels qu’ils ont été mis en place en Afrique, ne sont pas parvenus à répondre aux attentes de leurs promoteurs et à influencer les processus de politique foncière.

De nombreux observatoires fonciers ne connaissent qu’une courte période d’existence (moins de 5 ans). C’est le cas de l’Observatoire du foncier au Mali (1994-1998) qui a connu une durée de vie limitée en raison notamment de l’arrêt des financements de son unique bailleur à savoir l’AFD. Aussi, le manque de soutien politique lié à des changements d’équipes au niveau du ministère du Développement rural peu de temps après la création de l’Observatoire, n’a pas permis à cette structure de jouer pleinement son rôle et de créer les conditions de sa pérennité [CTFD 2011]. L’Observatoire a de plus souffert de contradictions dans son montage institutionnel, entre une vision plus « recherche » proposée par l’étude de faisabilité [Le Roy & Coulibaly 1993], et une vision à plus

court terme, au service des projets de terrain, promue par la Caisse française de développement².

En outre, la majorité des observatoires fonciers en Afrique peine à produire des données de façon régulière. Par exemple, au Tchad, l'Observatoire du foncier (OFT) a été créé en 2001 avec pour objectif de contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problématiques foncières en vue de favoriser la conception de politique foncière pertinente au Tchad [Raimond & al. 2020]. Cependant, plus de vingt ans après sa mise en place, l'OFT, observatoire foncier le plus ancien au sein du continent africain, ne parvient pas à remplir ses objectifs en termes de production de connaissances pour l'appui à la construction des politiques foncières. À ce jour, seulement deux produits de l'Observatoire sont accessibles sur Internet³.

Parmi les rares expériences réussies (du point de vue de la pérennité dans la création de connaissances sur le foncier), l'Observatoire du foncier à Madagascar (2007) est parvenu, pendant un temps, à remplir les objectifs qu'il lui a été initialement assignés. En effet, dans un contexte favorable (besoin en information émis par les décideurs pour suivre l'avancement de la réforme foncière, disponibilité de financements internationaux, une équipe constituée et stabilisée) l'Observatoire a produit et mis en débat de nombreuses données et analyses pendant plus de dix ans [Burnod & Grislain 2023].

Face à l'échec de la majorité des projets d'observatoires fonciers en Afrique nous souhaitons mettre en lumière les principaux facteurs explicatifs des écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*) entre ce qui était prévu et ce qui advient sur le terrain [Olivier de Sardan 2021].

2. Les observatoires fonciers face à l'épreuve des contextes

2.1. Produire des données de terrain sur le foncier : défis et enjeux dans le cadre d'une démarche d'observatoire foncier

Souvent les observatoires fondent leur système de collecte en pensant que les acteurs locaux ou nationaux vont partager ou faire « remonter les données ». Or, les questions d'accès et de contrôle des ressources foncières sont par essence des questions complexes, affaires de richesse, de pouvoir et de sens [Shipton & Goheen 1992], sensibles politiquement et socialement [Colin & al. 2022b]. Les données peuvent être stratégiquement gardées si les acteurs qui les détiennent ne voient pas leur intérêt à les partager (garder le monopole sur des données source de rente). Aussi, les données peuvent ne pas être divulguées si les acteurs qui les détiennent ne veulent pas être stigmatisés ou mis en danger (données qui permettent de dévoiler des pratiques de détournement d'argent ou d'identifier

² Aujourd'hui Agence française de développement.

³ Il s'agit de la revue scientifique de l'observatoire « Cahier du foncier au Tchad ». Le premier numéro a été publié en 2010 et le second en décembre 2019.

qui est à la source de la diffusion d'information) [Burnod & Grislain 2023]. Ainsi, documenter des sujets tels que les conflits fonciers, les acquisitions foncières à grande échelle ou la sécurisation des droits fonciers, exige un travail de terrain, un positionnement éthique clair, un travail d'analyse des discours et de recoupement des sources d'information [Burnod 2022].

Organiser des enquêtes de terrain, en particulier dans des zones difficiles d'accès, peut nécessiter des ressources financières et matérielles importantes. Dans le cadre d'une recherche basée sur une approche qualitative, le processus d'enquête peut engendrer des frais conséquents liés notamment à la location d'un véhicule et à l'essence, à l'hébergement et à la restauration ou encore à la mobilisation d'un interprète. Dans une approche quantitative, l'application des questionnaires est généralement déléguée à des enquêteurs. Cette façon de procéder renvoie à des considérations logistiques. Il est matériellement impossible à un chercheur ou à une équipe de chercheurs d'administrer eux-mêmes des centaines, voire des milliers de questionnaires [Colin & al. 2022b]. Cela implique des coûts financiers importants notamment en termes de formation des enquêteurs et de *per diem*⁴.

En outre, collecter et produire des données de terrain dans le champ du foncier exigent des ressources humaines compétentes, disponibles et prêtes à s'investir dans le processus d'enquête. En Afrique subsaharienne notamment francophone, le développement d'une recherche en sciences sociales de qualité et indépendante est entravé par une combinaison de facteurs. Parmi les principaux on peut citer le manque de moyens (ou même l'absence de moyens) affectés à la recherche par les pouvoirs publics ; l'absence de politiques nationales ou régionales de recherche en sciences sociales ; la dégradation de la qualité du système d'enseignement, depuis le primaire jusqu'au lycée et y compris à l'université ; ou encore les effets négatifs de la consultance [Olivier de Sardan 2011]. Ainsi, depuis la fin des années 1980, la recherche en sciences sociales en Afrique est marquée par une baisse des activités de recherche dans les universités et les centres de recherche au profit d'activités d'expertises proposées par les agences de coopération ou de la reconversion des chercheurs dans d'autres activités liées à la politique, aux projets de développement et aux organisations internationales [Olivier de Sardan & Tidjani Alou 2012]. Par conséquent, les chercheurs compétents sur les questions foncières et disponibles pour s'investir dans une démarche d'observatoire foncier sont dans certains contextes peu nombreux. Composer un observatoire est à cet égard complexe.

Enfin, documenter des dynamiques telles que les acquisitions foncières à grande échelle exige du temps car produire des données implique des enquêtes de terrain, de tisser des relations de confiance avec les personnes concernées

⁴ Nous définissons les *per diem*, pratique omniprésente dans les projets de développement, comme la somme accordée sur une base journalière pour compenser les frais de subsistance engagés à l'occasion de déplacements hors du lieu habituel de travail.

[Burnod 2022]. Le rapport au terrain, la qualité des rapports humains enquêteurs/enquêtés jouent un rôle déterminant dans la qualité des réponses obtenues à la fois pour des recherches qualitatives (enquêtes par entretiens) et quantitatives (enquêtes à base de questionnaire) [Di Roberto 2020].

Par exemple, bien que non directement liée à la thématique foncière, la politique du terrain du réseau des observatoires ruraux (ROR) à Madagascar met en évidence la dimension temporelle dans le processus d'enquête. Elle reconnaît l'importance d'une phase d'intégration des enquêteurs, de l'insertion dans le milieu enquêté : « *Le travail d'enquête par questionnaire auprès des ménages ne démarre qu'après quelques jours de présence dans le village, c'est-à-dire après une "phase d'intégration". Ce laps de temps est utilisé pour discuter avec les autorités (administratives ou traditionnelles) [...] Ces quelques jours permettent aux villageois de se familiariser avec la présence des enquêteurs* » [Droy & al. 2000, p. 130].

En outre, en aval de la phase d'enquête, les chercheurs impliqués dans la recherche doivent dédier un temps conséquent au traitement et à l'analyse des données (retranscription des entretiens, apurement des bases de données) ainsi qu'à la production d'analyses (recherches documentaires, rédaction). Ce faisant, le processus d'enquête dans une démarche d'observatoire foncier nécessite du temps et une forte implication des agents en charge de la mise en œuvre des activités de recherche assignées aux observatoires.

1.2. Les mythes qui accompagnent la mise en œuvre des observatoires fonciers et entravent les activités de production de données

Au-delà des difficultés concrètes auxquelles sont confrontées les équipes des observatoires en termes d'accès aux données et aux sources d'informations, d'enfermement des équipes des observatoires dans la vérification des données (les données sont sources de pouvoir et de rente, et leur partage peuvent induire une perte de pouvoir ou des risques), un certain nombre de mythes accompagnent les projets d'observatoires fonciers et contribuent à leur difficile opérationnalisation sur le terrain [Grislain 2022].

Tout d'abord, un premier mythe est d'avoir pensé que certaines catégories d'acteurs, en particulier les organisations de la société civile, étaient en mesure de s'investir dans un processus d'enquête dans la durée tout en menant des activités de plaidoyer, de contestation et d'appui aux communautés locales. Pour des organisations de la société civile, il peut être difficile de produire des analyses approfondies sur un temps long lorsque l'agenda politique est changeant et exige une forte réactivité. C'est l'exemple des observatoires de la société civile relativement aux acquisitions foncières à grande échelle. Il apparaît peu incitatif pour les organisations de la société civile de recenser et de documenter toutes les acquisitions foncières, lorsqu'un cas emblématique leur suffit pour mettre en lumière (souvent avec un impact médiatique fort) les

injustices provoquées par l'accès d'une grande entreprise à la terre [Burnod & Grislain 2023]. Ainsi, la démarche d'observatoire semble être en décalage avec les répertoires d'action de la société civile et ses objectifs : se mobiliser rapidement sur le terrain, être en phase avec les agendas des bailleurs de fonds, s'adapter aux controverses du moment pour peser sur l'action publique.

Le second mythe, c'est d'avoir pensé, sous l'effet du *multistakeholderism* [Raymond & DeNardis 2015], de la promotion des approches participatives, qu'il était possible (sans une réflexion rigoureuse en amont) de réunir au sein d'un même dispositif d'observation et d'information des acteurs d'horizons divers, aux compétences et intérêts divergents. Les projets d'observatoires, comme ceux au Cameroun et au Burkina Faso, sont de plus en plus présentés comme des processus de co-construction multi-acteurs impliquant des représentants de l'État, de la société civile ou du secteur privé [Saïdou & al. 2011]. Mais cette ambition de co-production de connaissances pose d'importantes difficultés en termes de dialogue entre les acteurs, de compromis entre les méthodes et de choix concernant les indicateurs à renseigner et les phénomènes à observer.

Le troisième relève du mythe technologique. Dans certains projets d'observatoires fonciers, les promoteurs ont jugé qu'il suffisait d'insister sur les outils – et en particulier des outils de mesure ou des outils numériques – pour permettre la production de données et leur diffusion. La « croyance au miracle technologique » [Compagnon & Saint-Martin 2019] a laissé penser à ces promoteurs qu'en outillant les équipes de GPS, en informatisant la remontée d'information par Internet et en diffusant les pratiques de la télédétection, les observatoires pourraient tout observer et tout savoir [Grislain 2022]. Les outils peuvent être parfois très utiles mais ils ne remplacent pas la production de données, et ils sont parfois peu adaptés aux réalités matérielles des territoires. C'est l'exemple de l'Observatoire du foncier à Madagascar qui a tenté à deux reprises la mise en place d'un système de remontée des informations par SMS pour obtenir le nombre de certificats fonciers délivrés et leur coût depuis les 500 guichets fonciers répartis sur tout le territoire. Or, ce système basé sur les nouvelles technologies a rencontré de multiples contraintes : durée de vie et rotation des puces téléphoniques entre acteurs au niveau local, coût des SMS, absence d'électricité pour recharger les batteries des téléphones ou mauvaise qualité des appareils, crainte d'envoyer des mauvais résultats, etc. *In fine*, la collecte de données s'est faite par des descentes de terrain de l'équipe de l'observatoire et permettait à cette occasion des échanges avec les interlocuteurs locaux et une analyse plus systémique.

3. Quelques propositions pour mieux accompagner le design et la mise en œuvre des observatoires comme instruments d'ingénierie territoriale

3.1. Hiérarchiser les différentes fonctions, préciser les différentes missions et leurs modalités de réalisation sur le terrain

Si la majorité des observatoires fonciers tels qu'ils ont été conçus et mis en œuvre restent au stade de mythe sociotechnique [Venot & Veldwisch 2017], le besoin d'une meilleure connaissance des dynamiques foncières demeure sans aucun doute [Colin & al. 2022a]. Comme celui d'informer les acteurs du foncier, de mettre à disposition des intervenants de développement et des décideurs une vision du foncier plus juste, rendant compte des pratiques foncières locales, et de fournir des données de terrain aux organisations de la société civile pour renforcer leur plaidoyer contre les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières (par exemple les problèmes d'éviction des paysans causés par les accaparements fonciers). Tout ceci justifie la poursuite d'une démarche d'observatoire, au sens d'un espace de production et de diffusion d'informations sur les dynamiques foncières. Cependant, les nombreux écarts de mise en œuvre entre les projets sur le « papier » et les projets sur le « terrain », exigent de repenser les processus de construction des observatoires, de préciser les différentes missions, leur hiérarchie et leurs modalités de réalisation sur le terrain.

Il s'agit d'engager une réflexion sur la façon de penser ces structures, les outils et les acteurs qui les composent, l'importance du terrain, les stratégies politiques et institutionnelles de développement des observatoires (ou de structures existantes qui endossent des fonctions similaires) et les réseaux à tisser pour assurer la production de données et d'analyses pertinentes et utilisables. Par exemple, si les fonctions de production de connaissances sur les dynamiques foncières, d'expertise dans le cadre d'un projet de développement à vocation foncière, de formation et de renforcement des compétences des acteurs du foncier ou encore de plaidoyer sont toutes pertinentes, elles ne doivent pas nécessairement être regroupées au sein d'un même dispositif (elles sont difficiles à concilier) et peuvent avoir plusieurs variantes [Lavigne Delville & al. 1998]. Ici, nous mettons en évidence le besoin de mieux hiérarchiser et de limiter les fonctions des observatoires fonciers compte tenu des ressources (humaines, financières, temporelles, etc.) disponibles et mobilisables.

En outre, les missions et les activités d'un observatoire peuvent évoluer au cours du temps, par choix ou par contrainte. Par exemple, l'accent peut être mis sur une thématique à la fois scientifique et opérationnelle, de manière ponctuelle ou dans la durée. Un observatoire foncier peut ainsi produire dans le temps long des données répétitives avec un objectif de suivi (notamment de la mise en œuvre et des impacts d'une nouvelle politique foncière sur le territoire), mais aussi produire des données ponctuelles sur une période donnée pour animer le débat

national, mettre à l'agenda de nouvelles thématiques et soulever des controverses (comme par exemple le phénomène des acquisitions foncières à grande échelle). Les observatoires fonciers renvoient donc plus à une démarche (observer et analyser les changements) qu'à une méthodologie unique et homogène.

De manière générale, il semble important de distinguer ce qui relève du mythe sociotechnique dans le cadre d'une démarche d'observatoire foncier (écart entre les hautes ambitions d'une part, et les réalisations sur le terrain d'autre part, décalage entre les agendas et les répertoires d'action de certains groupes d'acteurs mobilisés et les missions d'un observatoire, etc.), de la réalité des besoins de faire remonter des informations de terrain sur les dynamiques foncières.

3.2. Produire des analyses ciblées et s'adapter aux compétences des acteurs en présence

Le manque de données et d'analyses est conséquent dans les contextes des pays des Suds [Losch & al. 2013]. Néanmoins, la stratégie de production de données doit être ciblée à la fois pour ne pas mobiliser inutilement des partenaires ou des acteurs locaux, et pour répondre aux besoins des acteurs de l'arène foncière. Trop souvent, les observatoires veulent faire des bases de données nationales, basées sur des dizaines d'indicateurs, et qui demeurent inutilisables du fait de leurs données manquantes. La production de données doit être reliée aux missions de l'observatoire. Elle diffère en fonction d'une volonté de caractérisation des dynamiques locales (cas exhaustifs), d'orientation des politiques (cas discriminants) ou de plaidoyer (cas significatifs) [Burnod & Grislain 2023].

En outre, la structuration et les ambitions assignées aux observatoires fonciers varient en fonction du poids donné à la production de connaissances nouvelles, et des capacités des acteurs impliqués à piloter un dispositif de recherche. L'accent peut être mis sur la production de nouvelles connaissances, en mobilisant des chercheurs dans la durée, impliquant un pilotage scientifique fort et des ressources humaines et matérielles importantes. Néanmoins, si ces conditions de faisabilité ne sont pas réunies, d'autres stratégies sont possibles. Elles peuvent mettre l'accent sur une logique de communication et d'échanges à travers des rencontres (par exemple l'organisation d'un forum foncier national ou des journées sur le foncier). La fonction d'observatoire se réaliserait alors selon une logique de réseau, en rassemblant des travaux sur des thématiques foncières spécifiques et en contribuant à les valoriser et à les mettre en débat, et pouvant donner lieu à de nouvelles publications sous la forme d'actes de colloques, par exemple.

Dans cette perspective, plusieurs trajectoires et formes d'observatoires peuvent émerger : plus un observatoire a une vocation de recherche, de

production de connaissances scientifiques selon des méthodologies rigoureuses, plus il doit s'articuler autour d'un *pool* restreint de chercheurs capables de s'investir sur la durée dans le processus d'enquête. En revanche, plus un observatoire a une vocation de plaidoyer, plus il doit avoir une capacité de renouvellement des controverses et être capable de mobiliser rapidement des personnes ressources insérées dans plusieurs réseaux, et se suffire de la compilation de données disponibles parfois incomplètes. Le montage de système basé sur des relais locaux sert pour obtenir des alertes, mais il est souvent apparu insuffisant pour ensuite produire une analyse plus complète de la situation en cours localement.

Conclusion

En laissant penser qu'ils permettraient de résoudre les difficultés de transparence et d'asymétrie d'information sur les territoires en tensions, les observatoires fonciers ont connu un fort intérêt dès la fin des années 1980. Cependant, l'engouement pour le concept a été rapidement confronté aux enjeux de mise en œuvre sur le terrain et de déploiement des observatoires comme instruments structurels visant à accompagner les processus de politique foncière sur le temps long.

De manière générale, nous observons une sous-estimation de ce dont a besoin un observatoire pour fonctionner (en termes de ressources humaines formées et dédiées à plein temps dans le dispositif, de moyens financiers et logistiques, etc.) ainsi que du temps nécessaire pour que l'organisation se structure, s'insère dans des réseaux et noue des partenariats. Pourtant, la production de données exige des acteurs formés, du temps et des budgets adéquats pour atteindre les objectifs fixés.

En outre, la multiplication des observatoires fonciers s'est accompagnée d'un discours consensuel, les présentant comme des outils neutres. Afin de limiter les conflits et les controverses idéologiques que pourraient susciter la mise en œuvre d'un observatoire, les études de faisabilité insistent plus sur les outillages nécessaires (système de collecte et de traitement de données, modes de diffusion et de partage) que sur les contraintes réelles de nature socio-économique et politique d'accès, de production et de partage des données. Certaines visions semblent ainsi demeurer apolitiques et laissent penser que tous les acteurs de l'arène foncière seront motivés à partager les données et à en discuter ensemble. Cette dépolitisation de l'action publique dans le champ du foncier et de ses instruments, de même que l'accent mis sur l'outil (logique institutionnelle) plutôt que sur son contenu (logique fonctionnelle), contribuent à la difficile mise en œuvre des observatoires en tant que véritable instrument d'ingénierie territoriale.

Références bibliographiques

- ANSEEUW, W., LAY, J., MESSERLI, P., GIGER, M. & TAYLOR, M. (2013) – « Creating a public tool to assess and promote transparency in global land deals: the experience of the Land Matrix », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, n°3, pp. 521-530, DOI: 10.1080/03066150.2013.803071
- BANQUE MONDIALE. (2020) – *Projet cadastre et sécurisation foncière (PROCASEF) (Aide-mémoire)*, Banque mondiale, 28 p.
- BENJAMINSEN, T.A. & BA, B. (2019) – « Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 46, n°1, pp. 1-20, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2018.1474457?journalCode=fjps20>
- BOURGOIN, J., VALETTE, É., GUILLOUET, S., DIOP, D. & DIA, D. (2019) – « Improving transparency and reliability of tenure information for improved land governance in Senegal », *Land*, Vol. 8, n°3, <https://agritrop.cirad.fr/591496/1/land-08-00042-v2.pdf>
- BURNOD, P. (2022) – « Les grandes acquisitions foncières : réalités, enjeux et trajectoires », in J.-P. Colin, P. Lavigne Deville & É. Léonard (dir.), *Le foncier rural dans pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Suds, pp. 633-716.
- BURNOD, P. & GRISLAIN, Q. (2023) – « L'Observatoire du foncier à Madagascar : trajectoire et enseignements », Actes du « Séminaire régional sur la gestion foncière locale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar », Saint-Louis, Sénégal, 6-10 mars 2023.
- CHALÉARD, J.-L. & MESCLIER, É. (2010) – « Introduction. Question foncière et dynamiques territoriales dans les pays du sud : nouveaux liens, nouvelles approches », *Annales de Géographie*, n° 676, pp. 587-596, <https://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2010-6-page-587.htm>
- CILSS. (1998) – « Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel », Actes du « Colloque international sur le foncier au Sahel », 21-25 avril 1997, Saint-Louis du Sénégal, 268 pages.
- CILSS. (1994) – *Rapport de synthèse de la Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel*, 20-24 juin 1994, Praia (Cap-Vert), 26 p.
- CLIGNET, R. (1998) – *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, Paris, 301 p.
- COLIN, J.-P., LAVIGNE DEVILLE, P. & LÉONARD, É. (2022a) – *Le foncier rural dans pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Suds, 1002 p.
- COLIN, J.-P., BOUQUET, E. & LE MEUR, P.-Y. (2022b) – « Conduire des recherches ancrées dans le terrain. Enjeux et options méthodologiques », in J.-P. Colin, P. Lavigne Deville & É. Léonard (dir.), *Le foncier rural dans pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Suds, pp. 317-395.
- COMPAGNON, D. & SAINT-MARTIN, A. (2019) – « La technique : promesse, mirage et fatalité », *Socio*, n°12, pp. 7-25, <https://journals.openedition.org/socio/4401>
- COULIBALY, C. & HESSELING, G. (1992) – *Note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali*, IMRAD/Centre d'études africaines, Bamako/Leiden, 66 p.
- CTFD. (2011) – *Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali. Une perspective historique*, Comité technique « Foncier et développement », Les notes de synthèse, n°3, 7 p.
- DI ROBERTO, H. (2020) – *Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terres agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar*, Thèse de doctorat en économie sous la direction d'Emmanuelle Bouquet et de Jean-Philippe Colin, Université de Montpellier, 422 p.

- DROY, I., RATOVOARINONY, R. & ROUBAUD, F. (2000) – « Les observatoires ruraux à Madagascar. Une méthodologie originale pour le suivi des campagnes », *Statéco*, n°95-96-97, pp. 123-140.
- FAO. (2020) – *Programme de l'UE sur la gouvernance foncière*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 34 p.
- FISCHER, J., ABSON, D.J., BUTSIC, V., CHAPPELL, M.J., EKROOS, J., HANSPACH, J., KUEMMERLE, T., SMITH, H.G. & VON WEHRDEN, H. (2014) – « Land sparing versus land sharing: moving forward », *Conservation Letters*, 7vol. 7, n°3, pp.149-157.
- GAUTREAU, P. (2021) – *La Pachamama en bases de données. Géographie politique de l'information environnementale contemporaine*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 364 p.
- GAUTREAU, P. & NOUCHER, M. (2016) – « Information géographique numérique et justice spatiale : les promesses du « partage », *justice spatiale / spatial justice*, n°10, <http://www.jssj.org/article/information-geographique-numerique-et-justice-spatiale-les-promesses-du-partage/>
- GRISLAIN, Q. (2022) – *Promesses et effets des observatoires fonciers. Une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022)*. Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Géraud Magrin et de Jérémy Bourgoïn, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 408 p.
- HESSELING, G. & BA, B.M. (1994) – *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel. Expériences, contraintes et perspectives*, CILSS/Club du Sahel, 80 p.
- HUNSMANN, M. (2016) – « Le « plaidoyer fondé sur des preuves » dans l'action sanitaire internationale. Vers un nouveau type d'ingénierie sociale ? », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, n°2, pp. 219-243, <https://www.cairn.info/revue-anthropologie-des-connaissances-2016-2-page-219.htm>.
- KA, I. (2021) – *Étude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire National du Foncier (ONF) du Sénégal*, ministère des Finances et du Budget, Dakar, 100 p.
- LAVIGNE DELVILLE, P. (1998) – *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 744 p.
- LAVIGNE DELVILLE, P. (2018) – « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n°2, pp. 53-73, <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-2-page-53.htm>.
- LAVIGNE DELVILLE, P., CHETELAT, P., KINTZ, D. & TRAORÉ, S. (1998) – *Évaluation externe de l'Observatoire du Foncier au Mali*, GRET/MRDE, 128 p.
- LE ROY, É. & COULIBALY, C. (1993) – *Étude de faisabilité de l'Observatoire du foncier au Mali*, APREFA- IMRAD-CFD, 68 p.
- LOSCH, B., MAGRIN, G. & IMBERNON, J. (2013) – *Une nouvelle ruralité émergente. Regards croisés sur les transformations rurales africaines*, Atlas pour le Programme Rural Futures du NEPAD, CIRAD, Montpellier, 46 p.
- MANSION, A. (2018) – « Un réseau hybride pour alimenter les politiques de coopération et de développement sur le foncier. Ethnographier de l'intérieur un « objet institutionnel non identifié », in M. Fresia & P. Lavigne Delville (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, IRD Éditions, Éditions Karthala-Apad, Marseille, pp. 275-299.
- MANSION, A. & BROUTIN, C. (2014) – « Quelles politiques foncières en Afrique subsaharienne ? Défis, acteurs et initiatives contemporaines », *Le Déméter*, Paris, pp. 159-180.
- MAZEAUD, A., NONJON, M. & PARIZET, R. (2016) – « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, Vol. 1, n°14, pp. 5-35, <https://www.cairn.info/revue-participations-2016-1-page-5.htm>.

- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (2021) – *La revanche des contextes. Des mésaventures en ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (2011) – « Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du lasdel (Niger-Bénin) », *Cahiers d'études africaines*, n°202-203, pp. 511-528, <https://www.cairn.info/revue-cahiers-d-etudes-africaines-2011-2-page-511.htm>
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P. & TIDJANI ALOU, M. (2012) – *Le LASDEL : construire un pôle africain de sciences sociales*, Études et Travaux du LASDEL, n°100, 57 pages.
- OUEDRAOGO, H. (2009) – *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA*, UEMOA/Banque mondiale, Ouagadougou (Burkina Faso), 77 p.
- PAPAIZIAN, V. & CHEVRILLON, A. (2017) – « Aide publique française au développement : d'une aide centralisée à l'essor des filières à un accompagnement de la décentralisation », in P. Caron, É. Valette, T. Wassenaar, G. Coppens d'Éeckenbrugge & V. Papazian, (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Éditions Quæ, pp. 245-250.
- PITRON, G. (2018) – *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Les Liens qui libèrent, 296 p.
- RAIMOND, C., BASSERIE, V., NGARMBATEDJIMAL, A., WATANG ZIEBA, F., KABIROU, S. & GEFU, J. (2020) – *Étude régionale de recherche. Impacts contrastés de la crise sécuritaire sur les situations foncières dans la région du lac Tchad*, Rapport d'étude - Projet RESILAC, INSUCO, 210 p.
- RAYMOND, M. & DENARDIS, L. (2015) – « Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution », *International Theory*, vol. 7, n°3, pp. 572-616, <https://www.cambridge.org/core/journals/international-theory/article/multistakeholderism-anatomy-of-an-inchoate-global-institution/B69E6361B5965C98CFD400F75AA8DC53>.
- SAIDOU, S., HAROUNA, B., ZIE OUATTARA, B., COMBY, J., PASSOUANT, M. & TONNEAU, J.-P. (2011) – *Service de Consultant pour une étude de mise en place d'un Observatoire du Foncier au Burkina Faso*, CIRAD/ODEC, 158 p.
- SHIPTON, P. & GOHEEN, M. (1992) – « Understanding African land-holding: power, wealth, and meaning », *Journal of the International African Institute*, vol. 62, n°3, pp. 307-325, <https://www.jstor.org/stable/1159746>.
- VENOT, J.-P. & VELDWISCH, G.J. (2017) – « Mythes sociotechniques et développement », *Anthropologie & développement*, n°46-47, pp. 27-48, <https://journals.openedition.org/anthropodev/pdf/585>