

Comité technique

« Foncier et Développement »

# Connaître ou mettre en débat, alerter ou éclairer la décision

Trajectoires et appropriations des observatoires fonciers  
en Afrique (1980-2021)

QUENTIN GRISLAIN



## Avertissement

Ce rapport de recherche a bénéficié du soutien financier du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » du projet multi-pays « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement (AFD). L'objectif global du projet est d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques foncières qui soient adaptées aux enjeux de sécurisation du plus grand nombre dans les pays d'intervention de l'AFD, avec un focus particulier sur l'Afrique de l'Ouest, et notamment le Sahel.

Réunissant experts, chercheurs, opérateurs et responsables de la coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion qui apporte, depuis 1996, un appui à la coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Depuis 2006, il met en œuvre le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières » qui vise à :

- ▷ favoriser la production et la diffusion de connaissances pour faciliter les débats et une meilleure compréhension des problématiques foncières par les acteurs des politiques foncières dans leur diversité ;
- ▷ alimenter les choix de politiques dans les pays et contribuer aux débats internationaux par la production de cadres d'analyse et de références partagées (supports pédagogiques, fiches pays, notes de synthèse, etc.) ;
- ▷ soutenir les acteurs stratégiques des réformes à différentes échelles et appuyer la construction de références à différents niveaux dans plusieurs pays.

Dans le cadre de la composante 1 « Appui au dialogue sur les politiques foncières et à la production de connaissance » du CTFD III, et plus précisément de la C1.1 « Production, échange et valorisation des connaissances », des fonds ont été alloués à des étudiants encadrés par des institutions ayant une expertise reconnue en matière de foncier et étant en mesure de leur apporter l'encadrement nécessaire pour assurer une bonne qualité du travail produit.

Les meilleurs rapports issus de ces études sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » à l'adresse suivante :

<http://www.foncier-developpement.fr/collection/rapports-de-recherche/>

Les analyses et conclusions présentées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs, leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et les positionnements de l'AFD ou de ses organisations partenaires.

Auteur :

- ▷ Quentin Grislain, CIRAD, Connaître ou mettre en débat, alerter ou éclairer la décision : trajectoires et appropriations des observatoires fonciers en Afrique (1980-2021).

Contact : [quentin.grislain@cirad.fr](mailto:quentin.grislain@cirad.fr)

Relecteurs :

- ▷ Ward Anseeuw (CIRAD), Jérémy Bourgoïn (CIRAD), Perrine Burnod (CIRAD) & Géraud Magrin (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

Référence pour citation :

GRISLAIN, Q. (2023). *Connaître ou mettre en débat, alerter ou éclairer la décision : trajectoires et appropriations des observatoires fonciers en Afrique (1980-2021)*. Collection Recherche. Paris, Comité technique « Foncier & développement » (AFD-MEAE).

Cette étude a été réalisée en 2021 et publiée en 2023.



Ce travail est sous licence Creative Commons CC-BY-ND

Pour voir une copie de cette licence visitez le site :

<http://creativecommons.org/licences/by-nd/2.0/>

Maquettage : Philippe Laura et Hélène Gay

## Avertissement de l'auteur

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre d'une thèse de doctorat entamée en septembre 2019. Il a bénéficié des soutiens financiers du Comité technique « Foncier & développement » de la coopération française (CTFD) et de l'initiative Land Matrix (Phase 3, 2019-2022).

L'étude a été réalisée avec l'appui de Ward Anseeuw (CIRAD), Jérémy Bourgoïn (CIRAD), Perrine Burnod (CIRAD) et Géraud Magrin (université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Je tiens à les remercier pour le temps passé à relire le texte et à le commenter. Je souhaite également remercier le Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA/BAME), en particulier Astou Diao Camara, Djiby Dia et Djibril Diop pour leur accueil et leur appui lors de mes enquêtes de terrain au Sénégal.

Cette publication n'engage que son auteur et ses analyses ne représentent pas nécessairement la vision des institutions et des personnes citées ci-dessus.

## TABLE DES MATIERES

<b>Liste des figures</b>	<b>7</b>
<b>Liste des encadrés</b>	<b>7</b>
<b>Liste des photos</b>	<b>7</b>
<b>Sigles et acronymes</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>10</b>
<b>CHAPITRE 1. LES OBSERVATOIRES FONCIERS EN CONTEXTES AFRICAINS : ELEMENTS DE CADRAGE</b>	<b>13</b>
<b>Section 1. Définitions : observatoire, instrument d’action publique et innovation sociotechnique</b>	<b>13</b>
1. Le concept d’observatoire : définition et cadrage	13
2. Le concept d’observatoire et son application au foncier	15
3. Analyser les observatoires fonciers comme instruments d’action publique	16
4. Analyser les observatoires fonciers comme innovations sociotechniques	18
<b>Section 2. Démarche générale et méthodologie</b>	<b>19</b>
1. Démarche de recherche	19
2. Le choix du terrain : analyser les observatoires fonciers en Afrique en général et au Sénégal en particulier	20
3. L’enquête de terrain et les modes de production des données	25
<b>CHAPITRE 2. CONTEXTUALISER L’INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER ET ANALYSER SON APPROPRIATION ET SES TRANSFORMATIONS EN AFRIQUE DE 1980 A NOS JOURS</b>	<b>27</b>
<b>Section 1. Origines et sources d’influences du concept d’observatoire foncier en Afrique</b>	<b>27</b>
1. Les observatoires : une idée ancienne mobilisée pour répondre aux besoins de la recherche en sciences sociales dans le contexte africain des années 1980	27
2. Genèse de l’objet observatoire foncier	30
<b>Section 2. Appropriations et trajectoires des observatoires fonciers en contextes africains : d’un instrument de recherche à un instrument central de l’action publique foncière</b>	<b>34</b>
1. Trajectoires de l’instrument observatoire foncier : une recette de politique publique de plus en plus promue par les acteurs du développement	34
2. La circulation de l’instrument observatoire foncier en contextes africains : analyse du rôle de certains passeurs de normes et d’idées	40
3. Appropriations de l’instrument observatoire foncier : évolutions des formes d’observatoires, des missions et des finalités (1990-2021)	45
<b>Conclusion</b>	<b>56</b>

<b>CHAPITRE 3. ALLER AU-DELA DES DISCOURS ET DES ATTENTES : MISE EN ŒUVRE ET OPERATIONNALISATION DES OBSERVATOIRES FONCIERS EN CONTEXTES AFRICAINS</b>	<b>57</b>
<b>Section 1. Analyser les processus de mise en œuvre et d’opérationnalisation des observatoires fonciers en Afrique : construction d’une grille d’analyse</b>	<b>57</b>
1. Analyser les projets d’observatoires fonciers comme innovations sociotechniques	57
2. Conceptualiser les facteurs de succès et d’échec des processus de mise en œuvre et d’opérationnalisation des observatoires fonciers en contextes africains	58
<b>SECTION 2. LES OBSERVATOIRES FONCIERS AU CONCRET : QUE NOUS APPRENNENT LES EXPERIENCES D’OBSERVATOIRES FONCIERS AU SEIN DU CONTINENT AFRICAIN SUR LES FACTEURS DE SUCCES ET D’ECHEC DE CES DISPOSITIFS ?</b>	<b>61</b>
1. Les observatoires fonciers : des dispositifs sociotechniques situés qui nécessitent des acteurs prêts à financer et à s’investir dans le projet dans la durée	62
2. Les observatoires fonciers : des organisations associant à la fois des éléments humains et des éléments non humains, qui impliquent des arbitrages, tant scientifiques qu’institutionnels, et des questions de gouvernance	69
<b>Conclusion</b>	<b>77</b>
<b>CHAPITRE 4. LES EFFETS DE L’INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER SUR L’ACTION PUBLIQUE FONCIERE. LE CAS DU SENEGAL</b>	<b>79</b>
<b>Section 1. Analyser les effets de l’instrument observatoire foncier sur l’action publique foncière : grille d’analyse et typologie des effets d’instrument</b>	<b>79</b>
1. Les observatoires fonciers comme instruments neutres et apolitiques ? Effet de politisation-dépolitisation	79
2. Les observatoires fonciers comme instruments de promotion d’une bonne gouvernance foncière ? Effet de démocratisation	80
3. Du stade de projet de papier à la mise en œuvre effective des projets d’observatoires fonciers : effet de résistance	80
4. L’inscription de l’instrument observatoire foncier dans un contexte politique et institutionnel donné : effet de désordre	81
5. Effet d’annonce et dimension symbolique des observatoires fonciers : l’instrument au service de la visibilité et de la participation à l’action publique foncière	81
<b>Section 2. L’instrument observatoire foncier au sein de l’arène foncière sénégalaise : quels effets sur l’action publique ?</b>	<b>82</b>
1. L’instrument observatoire foncier comme recette de politique publique : un outil pour dépolitiser les débats de politique foncière ?	82
2. Réflexion sur le lien entre instrument et démocratisation : les observatoires fonciers comme instruments de promotion d’une bonne gouvernance foncière ?	85
3. L’Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal : un observatoire de la société civile comme acte de résistance face aux projets d’observatoires portés par l’État et la Banque mondiale	86

4. L'inscription de l'instrument observatoire foncier dans le projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal : effet de mise en désordre	88
5. Les observatoires fonciers : effet d'annonce et dimension symbolique de l'instrument	89
<b>CONCLUSION DE L'ETUDE</b>	<b>93</b>
<b>Synthèse et discussion des principaux résultats empiriques</b>	<b>93</b>
1. Les observatoires fonciers : un concept en vogue...	93
2. ... Mais difficile à mettre en œuvre sur le terrain	93
3. Les observatoires fonciers seraient-ils des instruments aussi essentiels qu'impossibles ?	94
4. Aller au-delà de la mise en œuvre d'observatoires fonciers comme outils de production de connaissances : interroger l'impact et l'usage des savoirs sur le foncier	95
<b>Apports de l'étude : implications en termes de politiques publiques</b>	<b>96</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>98</b>

**LISTE DES FIGURES**

Figure 1. Chronologie de la création des observatoires fonciers en Afrique	23
Figure 2. Les observatoires fonciers au Sénégal : une idée régulièrement mise en avant au sein de l'arène foncière	25
Figure 3. Extrait de la présentation d'un membre du PROCASEF lors du Forum foncier national en mai 2021	85
Figure 4. Note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national sur le foncier (ONF)	87

**LISTE DES ENCADRES**

Encadré 1. Un travail de terrain au Sénégal sur les observatoires fonciers en Afrique	24
Encadré 2. La constitution d'une communauté de recherche francophone sur le foncier en Afrique	32
Encadré 3. La Commission nationale de réforme foncière au Sénégal (2012-2017) (	39
Encadré 4. Analyse du rôle d'un expert foncier dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone	45
Encadré 5. L'observatoire mondial Land Matrix	51
Encadré 6. Le système de veille et d'alerte sur les accaparements fonciers du CRAFS	91

**LISTE DES PHOTOS**

Photo 1. Poster affiché dans les bureaux d'Enda Pronat suite à une étude réalisée par l'ONG en 2012	53
Photo 2. Affiche pour l'atelier de lancement de l'ONGF le 17 juin 2015	92



**SIGLES ET ACRONYMES**

AFD : Agence française de développement

AJS : Association des juristes sénégalaises

APREFA : Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique

ATGE : Acquisitions de terres à grande échelle

AVES : Association, Avenir, Espaces, Sociétés

BAD : Banque africaine de développement

BM : Banque mondiale

CED : Centre pour l'environnement et le développement

CCCE : Caisse centrale de coopération économique

CFD : Caisse française de développement

CILSS : Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel

CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

CNCR : Cadre national de concertation et de coopération des ruraux

CNRF : Commission nationale de réforme foncière

CONGAD : Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement

CRAFS : Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal

CTFD : Comité technique « Foncier & développement »

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FIDA : Fonds international de développement agricole

GRAF : Groupe de recherche et d'action sur le foncier

Gret : Groupe de recherche et d'échange technologique

IAP : Instrument d'action publique

ILC : International Land Coalition

IMRAD : Institut malien de recherches appliquées au développement

IPAR : Initiative prospective agricole et rurale

IRD : Institut de recherche pour le développement

ISRA/BAME : Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles

LDN : Loi sur le domaine national

LOA : Loi d'orientation agricole

MDRE : Ministère du Développement rural et de l'Élevage

MESRI : Ministère de de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation au Tchad

NELGA : Centre d'excellence pour la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest

NICAD : Numéro d'identification cadastrale

NPM : *New public management*

OATGE : Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun

OCISCA : Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun

OFM : Observatoire du foncier au Mali

OFT : Observatoire du foncier au Tchad

ONF : Observatoire national du foncier au Sénégal

ONF-BF : Observatoire national du foncier au Burkina Faso

ONG : Organisation non gouvernementale

ONGF : Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal

ORFAO : Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest

ORSTOM : Office de la recherche scientifique et technique outre-mer

PAF : Plan d'action sur le foncier au Sénégal

PAFR : Programme d'appui au foncier rural en Côte d'Ivoire

PAMOFOR : Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire

PAS : Plan d'ajustement structurel

PDIDAS : Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal

PNF : Programme national foncier

POAS : Plan d'occupation et d'affectation des sols

PROCASEF : Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal

RIQFAN : Réseau international de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire

SAED : Société d'aménagement des terres du delta du fleuve Sénégal

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UGB : Université Gaston Berger de Saint-Louis

## INTRODUCTION

Le foncier est au cœur de grandes questions de développement telles que la sécurité alimentaire et la capacité des sociétés du Sud à répondre aux enjeux d’approvisionnement en aliments, l’intégration sociale et économique des nouvelles générations et la réduction de la pauvreté rurale ou encore la conservation des ressources naturelles face aux changements climatiques globaux (Mansion et Broutin, 2014). Il se trouve également au croisement d’enjeux géopolitiques majeurs tels que la course aux terres et métaux rares (Interdonato *et al.*, 2020 ; Pitron, 2018) et la diffusion du djihadisme au Sahel (Bayart, 2021 ; Benjaminsen et Ba, 2019). Ces enjeux se posent 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 (AFD, 2020).

Face à ces enjeux multiples, les gouvernements et les agences de développement ont émis des recommandations pour la création d’instruments de pilotage et de suivi-évaluation capables de produire de l’information pour accompagner la formulation et la mise en œuvre des politiques foncières adaptées aux objectifs de développement de chaque pays (Banque mondiale, 2020 ; FAO, 2020 ; Ouedraogo, 2009). Les organisations de la société civile, en choisissant le plaidoyer comme forme de mobilisation contre les grandes acquisitions foncières pour la reconnaissance des droits fonciers 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 (Lavigne Delville et Saïah, 2015). 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-parties prenantes chargées de promouvoir la transparence et la démocratisation de l’accès et de l’usage des données en matière foncière (Anseeuw *et 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 plus autonomes, de territoires mieux gérés, de politiques plus égalitaires dans l’accès aux ressources et la protection face aux risques (Gautreau, 2018).

Dans ce contexte, le concept d’observatoire foncier, entendu comme un outil chargé de collecter des données, de produire et diffuser des connaissances pour alimenter les débats de politique foncière et de promouvoir la transparence dans la gestion du foncier, occupe 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. C’est le cas en Afrique en général où le concept d’observatoire foncier a connu ces dernières années un indéniable succès dans le champ du développement (Grislain *et al.*, 2020). Cela s’est matérialisé par la mise en œuvre des observatoires fonciers nationaux à Madagascar (2007), au Cameroun (2013, 2019), en Afrique du Sud et au Burkina Faso (2014), au Sénégal (2015), au Mali (2017) ou encore en Ouganda (2018). Au Sénégal, qui constitue notre terrain d’enquête principal dans le cadre de cette étude, le concept d’observatoire foncier a émergé dès le milieu des années 1990 à l’occasion du Plan d’action sur le foncier – PAF (Diagne, 1996). Ensuite, les projets de création des observatoires fonciers ont connu un fort engouement à partir de 2010. Ces projets d’observatoires fonciers sénégalais ont émergé dans des contextes particuliers : en réponse à une dynamique de grandes acquisitions foncières, dans le cadre du processus de réforme foncière ou

encore lors de grands projets de développement à vocation agricole et/ou foncière (Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal, Projet de cadastre et sécurisation foncière). Ils sont portés par des acteurs divers (bailleurs de fonds, universités, organisations de la société civile...) et ont des mandats très différents (par exemple production d'informations pour accompagner les processus de politique foncière, promotion de la participation publique à la construction de données, dénonciation de cas d'accaparements fonciers).

En retraçant la vie sociale du concept d'observatoire foncier en contextes africains, l'objectif de l'étude est d'analyser l'émergence, l'évolution, la mise en œuvre et les effets des observatoires fonciers sur l'action publique foncière. Le nombre d'observatoires du foncier s'accroît, sans que la nature de ces organisations et les liens entretenus avec les acteurs du foncier et les processus de politique foncière soient encore pleinement compris. Les observatoires fonciers ont été définis comme des outils visant à produire des données dans la durée, faire circuler des informations à différentes échelles géographiques et comprendre des changements fonciers en cours afin d'accompagner les processus de politique foncière. Mais, dans la pratique, répondent-ils à ces objectifs ? Parviennent-ils à répondre aux attentes de leurs promoteurs et à concrétiser les discours qui mettent en avant la promotion de la bonne gouvernance foncière ?

Ce questionnement général est traité à travers quatre questions spécifiques.

- ▷ Dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et au sein de quels réseaux d'acteurs ?
- ▷ Dans la pratique, quelles formes prennent concrètement les observatoires fonciers et que parviennent-ils à faire sur le terrain ?
- ▷ Pourquoi le concept d'observatoire foncier a-t-il eu tant de mal à se concrétiser sur le terrain et quelles sont les raisons des succès et des échecs des projets d'observatoires sur le foncier ?
- ▷ Les observatoires fonciers parviennent-ils à produire des effets sur l'action publique foncière ? Si oui, de quelle nature, sur qui et/ou sur quoi ? Si non, pourquoi ?

Pour répondre à ces questions, nous adoptons une approche plurielle qui permet de dépasser les travaux classiques en sciences de l'information et de la communication – souvent limités aux dimensions techniques des observatoires – et empruntons les apports théoriques issus d'autres sciences sociales (science politique, socio-anthropologie du développement, sociologie des sciences). Ce positionnement nous permet d'analyser les dimensions sociales et politiques des observatoires fonciers. Notre recherche s'appuie sur un travail empirique important essentiellement qualitatif. Les enquêtes de terrain sont au cœur de notre démarche de recherche, en particulier au Sénégal, et s'appuient sur trois modes de production de données à savoir les entretiens, l'observation et l'analyse des sources écrites.

Le rapport est organisé en quatre chapitres. Nous donnons d'abord le cadre général de cette étude avec quelques définitions ainsi qu'une présentation des données mobilisées et du choix de la zone d'étude (chapitre 1). Puis nous retraçons la genèse du concept d'observatoire foncier en Afrique (sources d'influences, contextes d'émergence, acteurs impliqués) et nous interrogeons les évolutions, les appropriations et les reformulations successives dont il a été l'objet dans le temps, selon les contextes, les changements de paradigmes internationaux et les réseaux d'acteurs qui le promeuvent (chapitre 2). Ensuite nous analysons la diversité des formes que

peuvent prendre les observatoires fonciers dans la pratique et nous interrogeons les facteurs de succès et d'échec des processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation des observatoires fonciers (chapitre 3). Enfin nous traitons des effets de la mise en œuvre des observatoires fonciers sur l'action publique foncière (chapitre 4). En conclusion, ce rapport propose une synthèse des principaux résultats et leurs implications éventuelles pour l'action publique.

## Chapitre 1. Les observatoires fonciers en contextes africains : éléments de cadrage

Dans ce chapitre, nous proposons dans un premier temps quelques éléments de cadrage théorique et de définition (section 1). Nous présentons ensuite notre méthodologie de recherche (section 2).

### SECTION 1. DEFINITIONS : OBSERVATOIRE, INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE ET INNOVATION SOCIOTECHNIQUE

#### 1. LE CONCEPT D'OBSERVATOIRE : DEFINITION ET CADRAGE

Le terme d'« observatoire » désigne à l'origine un dispositif dédié à la compréhension et à la prédiction d'un phénomène physique (Piron, 1996). Initialement, la notion d'observatoire renvoie à « *une méthodologie illustrée par les astronomes qui observent de très loin dans la durée à partir d'un lieu fixe choisi en fonction de paramètres particuliers un système particulier du type galaxie* » (Courade, 1998, p. 53). Il s'agit de collecter des données dans le temps et de manière répétitive afin de renseigner des phénomènes physiques (mouvements des astres) et d'analyser leurs évolutions. Au fil du temps, le concept d'observatoire a été apposé à d'autres sciences de la nature (sismologie, météorologie, faune et flore, etc.). L'objectif de ces initiatives est de collecter, stocker et traiter des données dans le temps long afin d'assurer un suivi sanitaire, démographique ou encore sismique sur une portion du territoire.

À partir des années 1980, la notion d'observatoire va progressivement s'élargir aux sciences sociales (géographie, sociologie, science politique...) et renvoyer à des enjeux sociétaux majeurs (inégalité, racisme, religion, parité...). Le terme d'observatoire, mobilisé à la fois par des acteurs de la recherche, des institutions de l'État, des organisations non gouvernementales, est alors défini comme un dispositif sociotechnique en réponse aux besoins en information d'une communauté d'acteurs, impliqués, à titres divers autour d'un but commun comme connaître, alerter, évaluer (Tonneau *et al.*, 2017). L'observatoire se matérialise le plus souvent par un ensemble d'acteurs (chercheur, consultant, citoyen...) et de dispositifs techniques (système d'information, plateforme numérique, indicateur...). Ce qu'on appelle observatoire est un assemblage provisoire, au sens de Tania Murray Li (Li, 2014), d'éléments hétérogènes comprenant des éléments matériels, des technologies, des humains, des discours et des pratiques. À travers l'assemblage relativement stabilisé des éléments humains et des éléments non humains, l'observatoire est censé favoriser la création de connaissances, émettre des recommandations, sur la base d'analyses qualitatives et/ou quantitatives, régulières et/ou ponctuelles, et mesurer des impacts (production d'indicateurs) pour l'aide à la décision et le suivi de l'action (Tonneau *et al.*, 2017).

Depuis le début des années 2000, dans un monde en rapide évolution où l'incertitude est reine et l'information surabondante, le concept d'observatoire s'est traduit sur le terrain par une multiplication de projets dans une diversité de domaines et de zones géographiques (Tonneau

*et al.*, 2016). Pour exemple, un « observatoire des observatoires<sup>1</sup> » observe et recense plus de 900 observatoires en France. Parmi ceux-ci citons, pour montrer la diversité des objets, l'Observatoire du stress, l'Observatoire des inégalités salariales, l'Observatoire de la santé de la Martinique, l'Observatoire de la liberté religieuse, l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (Belaën *et al.*, 2009). À chaque problème son observatoire. Cet engouement pour la création d'observatoires se retrouve également dans les pays du Sud. En ne prenant que des exemples sénégalais récents, nous pouvons citer l'Observatoire hommes-milieux Téssékéré, l'Observatoire national des territoires, l'Observatoire national de la gouvernance foncière, l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, l'Observatoire national des investissements ou encore l'Observatoire de la pauvreté et des conditions de vie. Ces différentes initiatives sont portées par des universités, des instituts de recherche nationaux et/ou étrangers, des organisations de la société civile et des agences gouvernementales. Les observatoires sont désormais des instruments incontournables de l'action publique, au Nord comme au Sud.

L'engouement pour le concept d'observatoire et le passage d'un outil des sciences de la nature à un instrument promu dans l'action publique n'est pas neutre. Les observatoires sont un marqueur de la manière dont nous conduisons les politiques publiques. « *Autrement dit, le fait qu'ils s'imposent aujourd'hui dans toutes les sphères de l'action publique est autant le signe que la conséquence de la profonde transformation de celles-ci* » (Piveteau, 2011, p. 165). La mutation qu'ont connue les politiques publiques, y compris les politiques de développement<sup>2</sup>, au cours des deux dernières décennies est le fruit de leur imprégnation progressive par le modèle du *New Public Management* (NPM). Depuis une trentaine d'années, au nom de l'efficacité et de l'efficience, les gouvernements de nombreux pays, au Nord comme au Sud, ont introduit des principes inspirés du secteur privé dans la gestion de leurs services publics (Bacache-Beauvallet, 2016 ; Van Haepere, 2012). Il s'agit « *de sortir d'une gestion bureaucratique en instituant un environnement de "quasi-marché" pour les politiques publiques afin de fixer des incitations efficaces pour les acteurs impliqués* » (Naudet, 2012, p. 9). Aussi bien dans les États qu'au niveau international, il est devenu courant de s'appuyer sur des indicateurs pour fixer des objectifs quantifiés et évaluer l'évolution de l'action publique (Bezès *et al.*, 2016). En mettant en avant une pratique étendue de la redevabilité (*accountability*) et la définition d'objectifs cibles pour le suivi de la performance (principe de la gestion axée sur les résultats), les mécanismes du NPM s'appuient sur un ensemble d'instruments d'évaluation, d'outils de *benchmarking* et de tableaux de bord, censés favoriser l'efficacité et l'efficience des politiques publiques (Doligez, 2020). Dans ce contexte, les instruments de type législatif et réglementaire, économique et fiscal (du type *command and control*), trop contraignants, sont abandonnés au profit de nouveaux instruments d'action publique incitatifs, informatifs et communicationnels (Lascoumes, 2007). Les observatoires, en produisant des indicateurs et des statistiques, en évaluant la mise en œuvre des politiques publiques et en émettant des recommandations, trouvent une place naturelle dans un tel paysage recomposé de l'action publique. L'observatoire est ainsi devenu un des instruments qui guident aujourd'hui une action publique qui se veut pragmatique, efficace, transparente et concertée (Lenormand, 2014).

1. <https://admi.net/obs/>

2. Dans ce rapport, nous prenons en compte les interventions de développement à travers notamment les projets, comme parties intégrantes des politiques publiques.

## 2. LE CONCEPT D'OBSERVATOIRE ET SON APPLICATION AU FONCIER

Au sein de cette nébuleuse des observatoires, nous analysons les observatoires du foncier. 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 du Sud (Chaléard, 2010). Cela est d'autant plus saillant en Afrique subsaharienne où le foncier représente une ressource essentielle et stratégique, tant pour les habitants des villes en termes de logement et d'activités économiques que pour les ménages ruraux dont c'est la principale richesse et le premier moyen de production (Mansion et Broutin, 2014). Dans cette perspective, fonder les débats de politique foncière<sup>3</sup> sur des diagnostics solides, appuyés sur les résultats de la recherche, devrait être une exigence (Lavigne Delville et Le Meur, 2022). Pour répondre à ces besoins en information et tenter d'éclairer les choix et aider à la décision, les observatoires sur le foncier se sont multipliés au cours de la dernière décennie, en particulier dans les pays du Sud. De l'*Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos* en Colombie à l'*Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medio Ambiente* en Argentine en passant par le *National Land Observatory* aux Philippines ou les observatoires nationaux du foncier à Madagascar, au Burkina Faso et au Cameroun, le concept semble circuler dans les différentes sociétés et dans une multitude de mondes sociaux (Cuellar, 2019 ; Fogarizzu, 2018 ; Grislain, 2018).

Dans le présent rapport, nous analysons les observatoires fonciers dans une zone géographique particulière à savoir le continent africain<sup>4</sup>. Dans les documents de projet, les études de faisabilité et les notes conceptuelles, les observatoires fonciers sont présentés de manière consensuelle comme des instruments pour améliorer la gouvernance foncière. Ils sont définis comme des instruments permettant d'améliorer la fiabilité des données, de réduire les asymétries d'information, de promouvoir la transparence, et ainsi d'appuyer une prise de décision informée en matière de gouvernance foncière (Andrianirina Ratsialonana, 2016). Cependant, les instruments ne sont pas neutres, ne sont pas purement techniques et ne sont pas simplement à disposition des acteurs (Lascoumes et Le Galès, 2004). Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dénoncent cette approche fonctionnaliste qui domine dans de nombreuses études de l'action publique et qui présente le choix des instruments comme relevant de simples choix techniques (Lascoumes et Le Galès, 2004). Les instruments sont des dispositifs à la fois techniques et sociaux associant des acteurs aux intérêts parfois divergents et traversés par des rapports de force (Lascoumes et Simard, 2011). Partant de ce constat, et pour compléter une analyse souvent limitée aux dimensions techniques des observatoires (Lemoisson *et al.*, 2015 ; Lemoisson et Passouant, 2012 ; Loireau *et al.*, 2014 ; Piponnier, 2010), la présente étude vise à explorer les dimensions politiques et sociales des observatoires fonciers en Afrique. Ce positionnement guide notre cadre théorique influencé par la sociologie de l'action publique, la sociologie des sciences et des techniques et la socio-anthropologie du développement.

3. Les politiques foncières ont pour finalité d'organiser les droits de propriété sur les terres et les ressources naturelles qu'elle porte et les processus d'acquisition et de transfert de ces droits (Léonard et Lavigne Delville, 2022).

4. Nous reviendrons sur le choix de l'Afrique en général et du Sénégal en particulier pour analyser les observatoires fonciers dans la section 2 « Démarche générale et méthodologie ».



### 3. ANALYSER LES OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE

#### 3.1. Une approche en termes d'action publique

Les travaux sur l'analyse des politiques publiques<sup>5</sup> en Afrique connaissent depuis la fin des années 1990 un véritable foisonnement scientifique (Darbon *et al.*, 2019). Les études empiriques sectorielles, notamment sur l'éducation (Charton, 2017 ; Hugon, 2016), la santé (Eboko, 2005 ; Soriat, 2018) et le foncier (Lavigne Delville, 2010), portées par des universitaires, des chercheurs et des experts, se multiplient (Darbon *et al.*, 2019). Ces études ont essentiellement adopté une perspective en termes d'action publique plutôt que de politique publique pour souligner la construction conjointe des politiques publiques entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, nationaux et internationaux (Demange, 2010). Cette approche en sociologie de l'action publique est particulièrement pertinente dans les contextes africains où l'aide internationale génère une multiplication d'acteurs liés aux projets de développement et où l'on observe une « *action publique éclatée* » (Lascoumes, 1996, p. 334), c'est-à-dire « *marquée par une multitude de programmes et de projets dans différents secteurs concernés* » (Darbon et Provini, 2018, p. 17). C'est le cas du secteur foncier, en particulier en Afrique, qui s'est historiquement construit comme un objet d'action publique (Mansion et Broutin, 2014). La multiplicité des acteurs (administration nationale, bailleurs de fonds, collectivités territoriales, organisations de la société civile, autorités coutumières, experts...) intervenant dans la formulation et/ou la mise en œuvre des politiques foncières, ainsi que la diversité des échelles d'interventions (locale, nationale, régionale et internationale), donnent à voir une action publique foncière éclatée, multi-acteurs et multi-niveaux (Valette *et al.*, 2015). L'objet « observatoire foncier » est particulièrement intéressant à cet égard, étant lui-même investi, mobilisé et utilisé par une diversité d'acteurs (administration nationale, université, organisation de la société civile, etc.) et à des échelles différentes, du local au global (Grislain *et al.*, 2020).

#### 3.2. Les instruments au cœur de l'action publique en contextes africains

L'action publique est un « *espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12). L'instrument d'action publique (IAP) « *constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Halpern *et al.*, 2019, p. 321). Dans leurs travaux, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) effectuent un travail de déconstruction de l'action publique en prenant appui sur une analyse de ses instruments. Ils rompent avec l'illusion de leur neutralité en montrant que les IAP ne sont pas réductibles à de la pure technique, ils détiennent une force d'action autonome et produisent des effets indépendants des objectifs affichés [des finalités qui leur sont assignées] (Lascoumes et Le Galès, 2004).

<sup>5</sup> Nous définissons « *les politiques publiques comme un ensemble d'interventions, déclinées en différentes formes et dispositifs (programme, projet...) visant à répondre à un problème public identifié et impliquant une autorité investie de puissance publique. Il s'agit ainsi de rompre avec la lecture dichotomique séparant les politiques publiques des projets et des programmes, qui caractérise l'écart définitionnel entre le domaine académique et opérationnel* » (Darbon *et al.*, 2020, p. 8). Ainsi, nous considérons les projets de développement à vocation foncière comme faisant partie intégrante de l'action publique foncière.

La question des instruments, inhérente à la question de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques, a été jusqu'à très récemment peu travaillée dans les pays du Sud (Lavigne Delville, 2017). En effet, les questionnements en termes d'instrument d'action publique ont été développés sur des terrains essentiellement européens et nord-américains (Halpern *et al.*, 2014 ; Hood, 1983 ; Lascoumes et Simard, 2011). Ce n'est qu'à partir du milieu des années 2010 que des travaux ont cherché à questionner ces approches en termes d'IAP en les confrontant aux situations dites du Sud et notamment africaines (Cabane et Tantchou, 2016 ; Eboko, 2015 ; Soriât, 2018). En particulier, le dossier thématique coordonné par Philippe Lavigne Delville et Sina Schlimmer s'intéresse à l'instrumentation de l'action publique dans une diversité de domaines comme révélatrice des recompositions du politique en Afrique (Lavigne Delville et Schlimmer, 2020). Par exemple, Clément Soriât étudie le financement de la lutte contre le VIH Sida par le Fonds mondial contre le Sida, le paludisme et la tuberculose au Bénin (Soriât, 2020) tandis qu'Olivier Provini analyse la façon dont les réformes du secteur universitaire au Kenya et en Ouganda s'inscrivent dans une politique d'excellence à travers la promotion des normes d'assurance qualité ISO (Provini, 2020). Le champ du foncier y tient d'ailleurs une place importante à travers l'analyse des plans fonciers ruraux au Bénin (Lavigne Delville, 2020) ainsi que les plans d'utilisation des terres villageoises (*Village Land Use Plans*) en Tanzanie (Schlimmer, 2020).

### 3.3. Les observatoires fonciers en Afrique, des instruments d'action publique

Pour analyser la place et le rôle des observatoires fonciers dans l'action publique foncière en Afrique, nous avons choisi une approche par les instruments d'action publique. Notre approche repose sur une définition heuristique des observatoires fonciers : en produisant et diffusant de l'information et des connaissances sur les changements fonciers, les observatoires fonciers représentent des instruments qui permettent de diffuser, d'informer et de connaître, mais aussi de traduire, de simplifier et de modéliser des situations foncières complexes. En hiérarchisant des variables, en définissant des indicateurs et en favorisant des méthodologies de recherche, ces observatoires, qui produisent des connaissances sous des formes variées (cartes, statistiques, études...), sont porteurs d'une représentation spécifique et d'une problématisation particulière des enjeux qu'ils traitent et contribuent à influencer la fabrique de l'action publique foncière.

La littérature en science politique se polarise sur la question de savoir ce que nous font les instruments d'action publique (Baudot, 2014), c'est-à-dire se focalise sur leurs effets. L'absence de considération pour leur genèse, leur définition et leur évolution apparaît comme une limite. À l'inverse de la science politique, en particulier de la sociologie de l'action publique, la sociohistoire des IAP « s'intéresse aux instruments jusqu'au moment de leur déploiement, laissant relativement dans l'ombre la façon dont ces outils sont appropriés et comment ils produisent les effets attendus d'eux » (Baudot, 2014, p. 200). Son absence de considération pour les effets produits par les instruments dont la genèse est rendue en détail peut être critiquée.

Partant de ce constat, le présent rapport vise à retracer la carrière de l'instrument observatoire foncier en contextes africains sur une quarantaine d'années (1980 à 2021). Nous interrogeons sa genèse, mais également les appropriations et les reformulations successives dont il a été l'objet. L'intérêt d'une approche sociohistorique des instruments d'action publique est qu'il ne s'agit plus uniquement de faire la genèse des IAP, mais aussi d'éclairer les instruments contemporains à la lumière de leur évolution historique et de comprendre des permanences de longue durée. Cette perspective de longue durée est nécessaire, non seulement à la compréhension du changement,

mais aussi à sa caractérisation (Hassenteufel, 2011). La question des trajectoires et du changement des formes d'observatoires fonciers, à la lumière des évolutions dans les politiques de développement, est au cœur de notre analyse. Pour ce faire, nous mobilisons la notion d'appropriation qui permet de poser la question des transformations et des reformulations de l'instrument suivant les activités, les réseaux d'acteurs et les contextes dans lesquels il se trouve inséré (Crespin, 2006). Un même objet technique, un même instrument, peut, au cours de son implantation, être utilisé successivement de façon très différente. À tel point qu'au fur et à mesure de ses déclinaisons, on peut se demander s'il s'agit toujours du même instrument (Baudot, 2011). Le rapport vise également à proposer des pistes de réflexion, qui seront approfondies au cours de la thèse, sur les effets attendus et inattendus de l'instrument observatoire foncier sur l'action publique foncière. Les instruments d'action publique induisent des effets propres, souvent différents de ceux définis au départ par les individus et institutions qui les mettent en œuvre (Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans cette perspective, en mobilisant la littérature sur l'instrumentation de l'action publique, nous tentons d'analyser les logiques de politisation-dépolitisation des débats de politique foncière face à la prolifération d'instruments et les liens (supposés) entre instrument et démocratisation (Halpern *et al.*, 2014). La recherche s'intéresse aussi à la question des résistances (opposition résolue, détournement partiel, appropriation différenciée) qui fait partie des effets peu observés et peu analysés dans les travaux sur les instruments d'action publique (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Les acteurs développent des stratégies propres, adoptent des postures identitaires afin de rejeter, de s'approprier ou de détourner les projets d'observatoires fonciers en fonction de leurs intérêts.

#### 4. ANALYSER LES OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INNOVATIONS SOCIOTECHNIQUES

Les auteurs comme Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes ont développé une approche dite « *interniste qui prend appui sur la sociologie des sciences et s'attache aux propriétés techniques et politiques des instruments* » (Lascoumes, 2007, p. 76). La sociologie des sciences de Michel Callon et Bruno Latour a développé une approche qui « *refuse le regard rétrospectif qui écrase les moments d'incertitudes et n'envisage la création [de l'instrument] que comme une série d'étapes obligées allant de l'abstrait au concret, de l'idée à sa mise en œuvre. La traduction de et par les instruments techniques est une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, régulièrement soumise à une réinterprétation* » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). Nous nous inscrivons dans cette approche pour analyser les dimensions politiques, sociales et techniques des observatoires fonciers. Les observatoires fonciers ne se réduisent pas à des lieux de collecte, de stockage, de production et de diffusion de l'information. En tant que dispositif sociotechnique, les observatoires ne peuvent pas être réduits à leur simple fonction d'objet technique (Latour, 1992). On peut lire les observatoires fonciers comme un ensemble d'acteurs (bailleur de fonds, experts foncier, organisations de la société civile, géomaticiens, économistes, géographes...) et d'objets techniques (systèmes d'information géographique, indicateurs, outils de collecte et diffusion de données, cartes, questionnaires d'enquête...) qui impliquent des enjeux de pouvoir, des arbitrages, tant scientifique qu'institutionnel, et des questions de gouvernance (Lavigne Delville *et al.*, 1998). C'est l'ensemble relativement stabilisé des interrelations entre tous ces éléments, eux-mêmes insérés dans des contextes politique, institutionnel et social donnés, qui constitue le dispositif sociotechnique des observatoires fonciers.

Partant de ce constat, nous mobilisons, de manière complémentaire et eu égard à notre objet, des questionnements et des concepts tirés de la sociologie des sciences et des techniques et de

la socio-anthropologie du développement, « qui *mettent l'accent sur l'innovation comme processus contingent, et les imbrications entre dimensions techniques, sociales et politiques des systèmes mis en place* » (Jacob et Lavigne Delville, 2019, p. 8). Issue de la sociologie des sciences et des techniques, la sociologie de la traduction (Callon, 1986 ; Latour, 1992) offre des grilles d'analyse sur ce qui fait le succès ou l'échec de tentatives d'innovations sociotechniques: « *l'un comme l'autre découlent de processus contingents, jamais totalement maîtrisés a priori, dans lesquels des acteurs tentent de construire et de stabiliser des réseaux sociotechniques, mettant ensemble de façon indissociable des êtres et des choses, dont l'assemblage ne va pas de soi* » (Jacob et Lavigne Delville, 2019, p. 18). L'innovation constituée par la mise en place d'un observatoire foncier peut se matérialiser à travers son montage institutionnel, la promotion de nouvelles méthodologies de recherche, l'utilisation de nouveaux outils de collecte des données et de diffusion de l'information ou encore par l'association d'acteurs hétérogènes, distants les uns des autres du point de vue politique et cognitif. Dans notre étude, l'objet observatoire foncier est analysé en tant qu'innovation sociotechnique promue dans le cadre d'une nouvelle politique foncière ou d'un projet de développement à vocation foncière et/ou agricole. Ces innovations sont le résultat d'alliances, de réseaux, de compromis et d'adaptation entre acteurs aux compétences et intérêts divergents (Jacob, 2015 ; Lavigne Delville, 2015 ; Le Meur, 2015 ; Mosse, 2005). Il s'agit d'identifier et d'analyser les phases de « réalisation » (au sens de devenir plus réel, passer de l'idée d'observatoire à un atelier de discussion, une étude de faisabilité, des compromis entre les différents réseaux d'acteurs) et de « déréalisation » (revenir en arrière, s'éloigner du réel et redevenir idée ou projet de papier) des projets d'observatoires fonciers en Afrique en général et au Sénégal en particulier.

## SECTION 2. DEMARCHE GENERALE ET METHODOLOGIE

### 1. DEMARCHE DE RECHERCHE

Notre positionnement épistémologique se veut qualitatif, compréhensif et processuel.

Cette étude s'appuie sur un travail empirique important essentiellement qualitatif. Adopter une démarche qualitative, c'est considérer que les faits ne parlent pas d'eux-mêmes et qu'il va falloir les explorer, les analyser, s'imprégner d'eux, puis prendre de la distance, faire des rapprochements avec d'autres enquêtes, des retours vers la théorie, pour espérer « voir » quelque chose, comprendre les logiques d'acteurs et appréhender la complexité du terrain (Alami *et al.*, 2019). En outre, la démarche qualitative nous est apparue indispensable pour analyser des phénomènes qui sont difficilement mesurables (Mucchielli, 2009) ; pour obtenir des informations qui peuvent seulement être obtenues grâce à des terrains en immersion qui permettent une proximité plus importante avec les acteurs (Di Roberto, 2020) ; pour analyser de manière fine les contextes au sein desquels les projets d'observatoires émergent, évoluent, circulent et se transforment ; et enfin pour mettre l'accent sur la diversité, en démontrant l'existence des différentes pratiques et représentations des acteurs impliqués dans les observatoires.

Notre approche est compréhensive. Elle « *consiste à appréhender les actions des individus dans leur propre perspective, en explicitant leurs objectifs, leurs logiques, leurs motivations, les valeurs auxquels ils se réfèrent pour légitimer leurs actions* » (Colin, 2004, p. 58). Ainsi nous mettons l'accent sur le penser, le parler et l'agir des acteurs étudiés afin de déceler la diversité des

représentations, des discours et des pratiques des acteurs à l'égard de l'objet observatoire foncier.

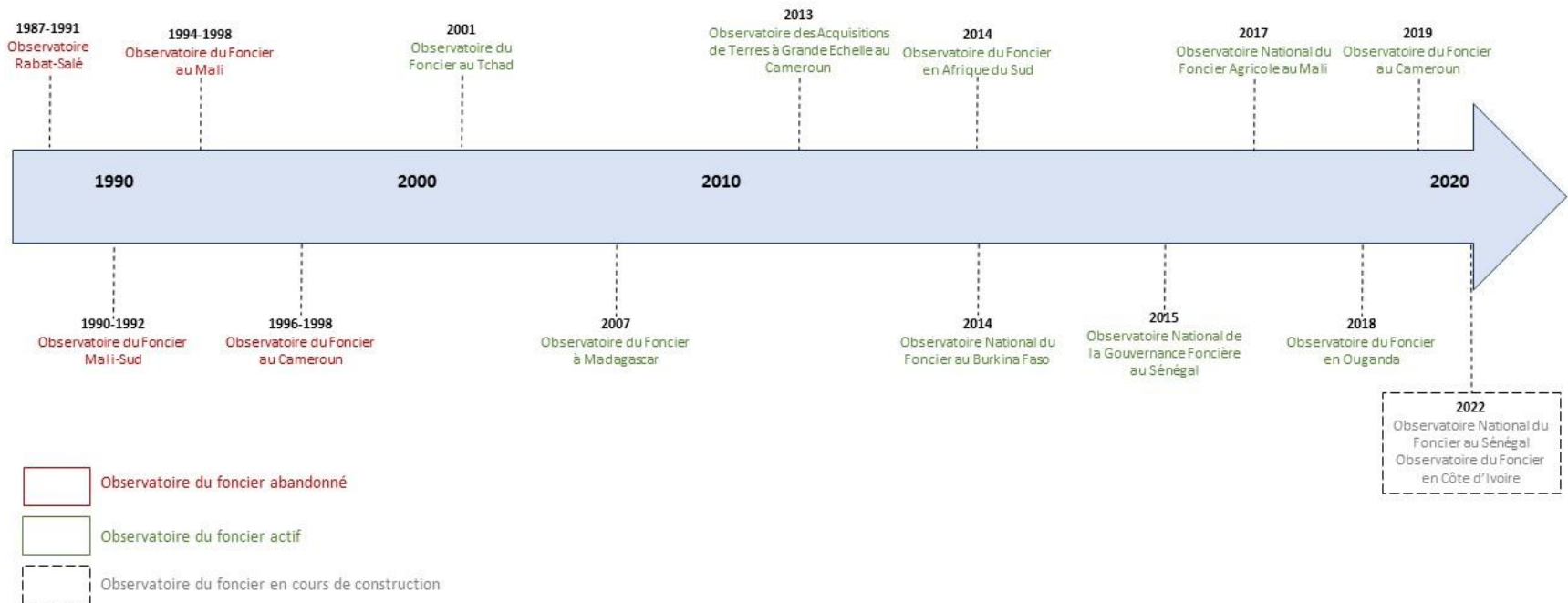
Elle est également processuelle. En optant pour une lecture processuelle, nous souhaitons montrer que tout projet (ici des projets d'observatoires fonciers) fait face à une incertitude, que l'histoire concrète d'une innovation (qu'elle soit sociotechnique, scientifique ou institutionnelle) est contingente, pas entièrement planifiable (Jacob et Lavigne Delville, 2019). L'émergence, la mise en œuvre et l'opérationnalisation des observatoires fonciers sont des processus qui s'inscrivent dans des contextes particuliers et s'ancrent dans des réseaux d'acteurs hétérogènes. Adopter une approche processuelle a l'avantage d'interroger dans les mêmes termes les projets qui « réussissent » et ceux qui « échouent », et de chercher à rendre compte de ces processus complexes de « réalisation » et « déréalisation » sans faire apparaître le succès ou l'échec des projets comme donné d'avance (Lavigne Delville, 2015). Ceci justifie que nous étudions des projets d'observatoires fonciers qui se trouvent à des stades différents (abandonné, actif, en cours de construction) afin de comprendre ce qui fait le succès ou l'échec des processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation de ces dispositifs d'information et d'observation. Enfin, nous prenons acte de la difficulté d'adopter une démarche de recherche processuelle. Ce choix méthodologique présente une difficulté majeure qui est de reconstituer *a posteriori* l'ensemble des étapes et démarches d'un processus ayant abouti à la constitution d'un observatoire. Dans le cadre du présent rapport, nous avons accordé une attention particulière au rôle joué par la recherche dans la construction et la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique, notamment pour des raisons de facilité d'accès à l'information et aux personnes ressources. Nous avons pleinement conscience que les travaux pour structurer et mettre en œuvre les projets d'observatoires sont faits sur la base d'études de faisabilité commanditées et financées par des bailleurs en discussion avec des contreparties nationales. La circulation des projets d'observatoires fonciers en Afrique est donc le résultat d'un réseau complexe d'acteurs issus du monde de la recherche mais aussi du développement et du politique. Ce faisant, dans le cadre de la thèse en cours de rédaction, il est prévu d'effectuer des entretiens complémentaires (avec des bailleurs de fonds, consultants nationaux et internationaux...) afin d'élargir notre analyse et avoir une vision plus fine des processus et réseaux d'acteurs ayant contribué à la diffusion du concept et à la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers en Afrique.

## **2. LE CHOIX DU TERRAIN : ANALYSER LES OBSERVATOIRES FONCIERS EN AFRIQUE EN GENERAL ET AU SENEGAL EN PARTICULIER**

Le choix du continent africain pour analyser la genèse, l'évolution, la mise en œuvre et les effets des observatoires fonciers sur l'action publique foncière se justifie par l'engouement pour ce concept en Afrique dès le début des années 1980 (figure 1). Ensuite, à partir de la fin des années 2000, le nombre d'observatoires du foncier en Afrique s'est accru, porté par des acteurs très différents (bailleurs de fonds, organisations de la société civile, instituts de recherche...) et avec des finalités diverses (plaidoyer, rôle de veille et d'alerte, suivi et évaluation des politiques foncières). Dans le cadre d'une étude sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018), nous avons identifié dix-huit observatoires fonciers, en projet, abandonnés ou qui se sont concrétisés, aux échelles locale, nationale et régionale, faisant de l'Afrique un terrain d'enquête privilégié pour répondre à notre problématique de recherche.

De manière plus précise, les frontières géographiques de notre analyse se limitent principalement à l'Afrique francophone pour trois raisons principales : (i) le concept d'observatoire foncier a émergé au sein d'un réseau de chercheurs et de praticiens francophones, spécialistes des questions foncières en Afrique subsaharienne ; (ii) le passage du concept, de l'idée d'observatoire foncier à un dispositif en place et fonctionnel s'est d'abord concrétisé en Afrique francophone (Mali, Cameroun, Tchad, Madagascar) ; (iii) l'accès à l'information et aux personnes ressources a été facilité compte tenu de notre insertion dans les réseaux de recherche sur le foncier en Afrique francophone (Sénégal, Madagascar, Tchad).

Figure 1. Chronologie de la création des observatoires fonciers en Afrique





Étudier les effets des observatoires fonciers sur l'action publique foncière demande une analyse et une compréhension fine des contextes et des réseaux d'acteurs au sein desquels ils sont déployés. Cela nous a conduit à sélectionner un terrain d'enquête principal. Le choix du Sénégal a reposé sur plusieurs arguments. Le premier intérêt est le nombre et la diversité des projets d'observatoires fonciers (figure 2) : entre 1996 et 2021, nous avons identifié huit projets d'observatoires fonciers à différents niveaux d'avancement (projet non concrétisé, observatoire actif ou en cours de construction). Cela se justifie notamment par le contexte foncier sénégalais marqué par de nombreuses tentatives de réforme, qui ont toutes échoué jusqu'à présent, le mouvement des acquisitions foncières à grande échelle ou encore le déploiement de plusieurs grands projets à vocation foncière sur le territoire. Le second argument est l'hétérogénéité des acteurs qui poussent pour la mise en œuvre d'un observatoire foncier, favorisant ainsi les analyses sur les réseaux d'acteurs et les jeux institutionnels au sein de l'arène foncière. Un troisième avantage concerne l'Observatoire national de la gouvernance foncière, seul observatoire sur le foncier actif au Sénégal, qui est particulièrement intéressant pour notre analyse : c'est un observatoire porté par la société civile sénégalaise alors que la majorité des expériences d'observatoires fonciers en contextes africains sont à mettre à l'initiative d'acteurs étrangers ; c'est un observatoire avec plusieurs parties prenantes qui est composé de plusieurs organisations de la société civile. En outre, les deux années passées à Dakar au sein du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA/BAME) entre septembre 2017 et juillet 2019 sont un avantage pour le développement d'une « *compétence culturelle* » (Bonnet, 2008), essentielle au bon déroulement d'une enquête de terrain (encadré 1).

#### Encadré 1. Un travail de terrain au Sénégal sur les observatoires fonciers en Afrique

J'ai été recruté d'abord en tant que stagiaire par le CIRAD (septembre 2017 à février 2018) puis en tant que consultant par l'International Land Coalition (mars 2018 à juillet 2019). Rattaché au Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA/BAME), j'ai réalisé une étude sur les observatoires fonciers en Afrique entre septembre 2017 et juin 2018 (Grislain, 2018). Financée par la Land Matrix et encadrée par Ward Anseeuw, Jérémy Bourgoïn et Perrine Burnod (chercheurs au CIRAD), cette étude avait pour objectif général de faire un premier état des lieux des observatoires fonciers en Afrique (abandonné, actif, en projet), de comprendre les facteurs d'émergence ainsi que les principales missions des observatoires fonciers au sein du continent. Au total, vingt-deux entretiens (à distance et en présentiel lors des missions de terrain) ont été réalisés auprès d'acteurs et d'organisations divers (responsables d'observatoire foncier, organisations de la société civile, ministères...). Outre le Sénégal où s'est déroulé l'étude, un séjour de recherche d'une semaine a été réalisé à Ouagadougou au Burkina Faso.



Figure 2. Les observatoires fonciers au Sénégal : une idée régulièrement mise en avant au sein de l'arène foncière<sup>6</sup>



6. Ce montage a été réalisé par Quentin Grislain. De haut en bas et de gauche à droite : la page de garde de l'étude de pré-faisabilité pour la création d'un Observatoire national du foncier au Sénégal (Basserie et Ka, 2018) ; une note de cadrage produite en décembre 2015 par l'université Gaston Berger et l'équipe du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS) pour la conception d'un observatoire du foncier ; un extrait d'article du site Sud Quotidien qui annonce la création de l'Observatoire national de la gouvernance foncière sous l'impulsion de la société civile sénégalaise (Sud Quotidien, 18/06/2015) ; un extrait d'article issu du site farmlandgrab.org à la suite d'un atelier tenu à Saint-Louis autour de la mise en place d'un observatoire du foncier dans la vallée du fleuve Sénégal (farmlandgrab.org, 27/09/2019) ; le logo de l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF) ; un extrait d'article du site Le Hub Rural qui relaie l'annonce du président de la Commission nationale de réforme foncière concernant la création d'un observatoire paritaire et pluriel pour suivre la réforme foncière (Le Hub Rural, 30/06/2015) ; une note d'orientation pour la création d'un Observatoire national du foncier dans le cadre du projet PROCASEF financé par la Banque mondiale et mis en œuvre par le ministère des Finances et du Budget (novembre 2020) ; publication sur la page Facebook « Foncier au Sénégal » pour annoncer le Forum foncier national autour notamment de la création de l'Observatoire national sur le foncier (Foncier au Sénégal, 11/05/2021).

### 3. L'ENQUETE DE TERRAIN ET LES MODES DE PRODUCTION DES DONNEES

#### 3.1. Le déroulement de l'enquête de terrain

Les enquêtes de terrain sont au cœur de notre démarche de recherche. Une première enquête de terrain s'est déroulée au Sénégal pendant trois mois (octobre à décembre 2020). Elle nous a permis de retracer l'historique des projets d'observatoires fonciers au Sénégal, de collecter des informations sur chacune de ces initiatives et d'identifier les principaux acteurs impliqués. Les résultats obtenus lors de notre première enquête ont été approfondis et étendus lors d'un deuxième séjour de recherche au Sénégal entre octobre et décembre 2021. Outre des entretiens complémentaires, cette mission nous a permis d'assister à plusieurs réunions et ateliers portant sur l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF), l'Observatoire national du foncier<sup>7</sup> (ONF) et l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO).

#### 3.2. Modes de production des données

Notre démarche qualitative de recherche nécessite une combinaison de modes de production de données afin d'ouvrir la « boîte noire » de l'objet observatoire foncier. Notre recherche repose sur trois types de production de données qualitatives à savoir les sources écrites, l'entretien et l'observation.

##### ▷ Les sources écrites

L'étude sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018) a constitué une première source de données et a été pleinement intégrée à cette recherche : pour la construction de notre problématique ; pour le choix de nos terrains d'étude ; et dans notre compréhension générale de la diversité des formes d'observatoires fonciers en fonction des contextes d'émergence et des acteurs impliqués. Ce premier ensemble de données a été complété par une analyse de la littérature scientifique et grise sur les observatoires fonciers en Afrique. Nous avons accordé une attention particulière aux documents de projet, études de faisabilité, rapports de mission et notes conceptuelles relatives aux projets d'observatoires fonciers.

##### ▷ Les entretiens

Lors de notre première enquête de terrain au Sénégal, nous avons mené soixante-huit entretiens semi-directifs pendant trois mois. À Dakar, la capitale du pays, cinquante-et-un entretiens ont été réalisés auprès d'organisations de la société civile, de représentants du gouvernement et d'organisations internationales ou encore d'instituts de recherche et d'experts fonciers. Dans la vallée du fleuve Sénégal, dix-sept entretiens ont été menés avec des élus locaux, des universitaires spécialistes des questions foncières et des acteurs impliqués dans des projets de développement à vocation foncière et/ou agricole. Lors de la deuxième enquête de terrain au Sénégal, nous avons mené vingt-et-un entretiens semi-directifs à Dakar principalement avec les membres de l'Observatoire national de la gouvernance foncière et les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier.

---

7. Le Projet de cadastre et de sécurisation foncière (PROCASEF) (2021-2026), financé par la Banque mondiale et mis en œuvre par le ministère des Finances et du Budget, prévoit dans sa sous composante 3.4 la création d'un observatoire national du foncier (ONF) au Sénégal.

En outre, sept entretiens ont été réalisés à distance en visioconférence avec des représentants de plusieurs observatoires fonciers au sein du continent africain (Burkina Faso, Cameroun, Ouganda, Tchad). Les allers et retours (via des entretiens en visioconférence notamment) entre le Sénégal et d'autres pays africains constituent des cas intéressants pour analyser la genèse, l'évolution et les réappropriations du concept d'observatoire foncier et mettre en perspective la diversité de ses formes. Enfin, onze entretiens ont été conduits en visioconférence avec des experts et chercheurs ayant une connaissance fine des démarches d'observatoires, en particulier en contextes africains (Observatoire des forêt d'Afrique centrale, Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun, Observatoire hommes-milieus Téssékéré au Sénégal).

▷ **Les observations**

Enfin, lors de nos enquêtes de terrain au Sénégal, il nous a été permis d'assister à cinq réunions de l'Observatoire national de la gouvernance foncière. Cette observation directe au sein du seul observatoire foncier actif au Sénégal permet d'articuler les discours relevés dans les entretiens avec les ceux observés en situation et de voir les actions et les pratiques des acteurs de la société civile en lien avec l'ONGF. En outre, nous avons participé à l'atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en place de l'Observatoire national du foncier dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (PROCASEF), qui a réuni une trentaine de participants (société civile, agence de l'État, bailleur de fonds, institut de recherche). Ceci nous avons permis identifier et analyser les discours et les perceptions des acteurs du foncier sénégalais à l'égard de l'objet observatoire foncier. Plus spécifiquement, cette rencontre nous a permis d'observer le positionnement de la société civile face à ce projet d'observatoire porté par l'État du Sénégal et la Banque mondiale, ainsi que les modalités de participation et de restitution des résultats de l'étude.

## Chapitre 2. Contextualiser l'instrument observatoire foncier et analyser son appropriation et ses transformations en Afrique de 1980 à nos jours

Ce chapitre retrace la genèse de l'objet observatoire foncier en Afrique francophone : origines, contextes d'émergence et acteurs impliqués (section 1). Il interroge également les évolutions et les trajectoires de l'instrument, dans le temps et dans l'espace. Il expose ce qui change, revient ou perdure dans la carrière de l'instrument observatoire foncier (section 2).

### SECTION 1. ORIGINES ET SOURCES D'INFLUENCES DU CONCEPT D'OBSERVATOIRE FONCIER EN AFRIQUE

Dans les années 1980, la notion d'observatoire est élargie et renvoie, en particulier dans les pays en développement, au besoin de suivre des évolutions socio-économiques rapides du fait de l'aggravation de la crise économique et des plans d'ajustement structurel (PAS)<sup>8</sup>, et aux limites des démarches statistiques classiques pour rendre compte de ces évolutions (Lavigne Delville *et al.*, 1998) (1). En Afrique francophone, le concept d'observatoire foncier apparaît au début des années 1980. Dans ce chapitre, il s'agit d'étudier les acteurs qui en ont fait la promotion et de présenter le type d'observatoire foncier promu (2).

#### 1. LES OBSERVATOIRES : UNE IDEE ANCIENNE MOBILISEE POUR REpondre AUX BESOINS DE LA RECHERCHE EN SCIENCES SOCIALES DANS LE CONTEXTE AFRICAIN DES ANNEES 1980

##### 1.1. D'un outil des sciences de la nature vers un outil des sciences sociales

Pour comprendre la genèse du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone, il est important de revenir sur l'histoire du concept d'observatoire au sein du continent. L'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM<sup>9</sup>) a accordé dès le début des années 1950 un intérêt particulier à la mise en place d'observatoire de sciences dures en Afrique. En 1952, il installait à Mbour (région de Thiès, Sénégal) un observatoire géophysique destiné à l'observation de l'activité sismique (Albouy, 2012) et appuyait à la création d'un observatoire magnétique et sismologique à Bangui (République centrafricaine)<sup>10</sup>. Par la suite, il a créé en 1962 l'Observatoire de population et de santé de Niakhar (région de Fatick, Sénégal). Ce dernier est le

8. Les plans d'ajustement structurel (PAS) ont été élaborés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international au début des années 1980 avec pour objectif principal d'aider les pays en voie de développement (PVD) à retrouver une situation économique plus saine (Dujardin *et al.*, 2003, p. 505).

9. Devenu l'Institut de recherche pour le développement (IRD) en 1998.

10. À la différence de l'observatoire de Mbour (Sénégal), celui de Bangui (RCA) a fermé pour cause d'insécurité et d'absence de personnel (Albouy, 2012).

plus ancien observatoire de population, environnement et santé encore en activité en Afrique<sup>11</sup>. Ce dispositif d'observation a progressivement été complété par la mise en place de deux autres observatoires de population, santé et environnement, à Bandafassi en 1975 (région de Kédougou, Sénégal) et à Mlomp en 1985 (région de Ziguinchor, Sénégal)<sup>12</sup>. Ces différentes initiatives avaient pour objectif principal, au moins dans un premier temps, de collecter, stocker et traiter des données dans le temps long afin d'assurer un suivi sanitaire, démographique ou encore sismique dans une région donnée.

Pour Rémy Clignet, qui nous invite à « *observer des observatoires* » (Clignet, 1998a), qu'ils soient mobilisés dans le cadre des sciences physiques ou des sciences sociales, un certain nombre de caractéristiques sont propres aux observatoires. Parmi les plus importantes, nous pouvons citer : « *la focalisation sur une catégorie sociale particulière pendant une période donnée, la permanence de l'observation pour suivre l'évolution des comportements, et la combinaison de méthodes quantitatives pour décrire une situation, et qualitatives, pour expliquer cette situation* » (Dubois, 1998, p. 182). « *Les représentants des sciences sociales ont ainsi vu dans la prise de distance avec l'objet étudié la temporalité et la régularité de l'observation des phénomènes qui caractérisent le travail de l'astronomie, le symbole de l'objectivité scientifique* » (Clignet, 1998a, p. 124).

L'introduction du concept d'observatoire dans le langage des sciences sociales en Afrique apparaît au milieu des années 1980. Il se concrétise en 1989 à l'initiative de l'ORSTOM avec la mise en œuvre de l'Observatoire du changement social et de l'innovation au Cameroun (OSCICA), première initiative d'observatoire en sciences sociales au sein du continent (Courade, 1994). Nous souhaitons analyser pourquoi un outil initialement mobilisé dans le domaine des sciences de la nature a évolué vers un outil à la mode dans les recherches en sciences sociales, en particulier en Afrique francophone (Clignet, 1998b). Finalement, pourquoi l'outil observatoire est-il mobilisé par des chercheurs en sciences sociales ? Quelles lacunes (méthodologique, scientifique) permet-il de combler ? Quelles sont les attentes des acteurs qui en font la promotion ?

## 1.2. Les observatoires en sciences sociales : une démarche de recherche novatrice pour dépasser les difficultés liées à la pratique de la recherche en sciences sociales en Afrique

Dans les années 1980, l'émergence du concept d'observatoire dans le domaine des sciences sociales au sein du continent africain n'est pas neutre. À partir de la fin des années 1980, le champ du développement est marqué par l'échec des plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (Coussy, 2006). Les PAS ont contraint nombre de pays du Sud, dans le cadre de la renégociation de leurs dettes, à réduire leurs dépenses publiques jugées non directement productives. Parmi ces dernières on retrouve fréquemment l'éducation (notamment supérieure) et la recherche (Gaillard, 1999). Ainsi, dans les universités africaines francophones, les plans d'ajustement structurel ont mis à mal les budgets avec un effet très

11. Les éditions de l'IRD et de L'Harmattan Sénégal ont publié en 2018 l'ouvrage « Niakhar, mémoires et perspectives ». En revisitant cinquante années de recherches interdisciplinaires conduites par l'IRD et de nombreux partenaires scientifiques internationaux, cet ouvrage met à l'honneur le plus ancien observatoire de population, environnement et santé encore en activité en Afrique.

12. <https://lped.info/wikiObsSN/?HomePage>.

négalif sur la qualité de l'enseignement et de la recherche (Perrot, 2021). Aussi, le désengagement de l'État du financement de la recherche en Afrique a constitué un frein au développement d'une recherche indépendante et de qualité (Olivier de Sardan, 2011). Principale conséquence de la diminution des salaires dans le monde académique et universitaire, le développement des activités de consultance qui, dans le domaine des sciences sociales, comporte de nombreux effets pervers<sup>13</sup> pour le développement d'une recherche en Afrique même (Marou Sama *et al.*, 2019; Olivier de Sardan, 2011).

En outre, l'aggravation de la crise économique et les plans d'ajustement structurel ont mis en lumière les limites des démarches statistiques classiques pour rendre compte des évolutions socio-économiques rapides (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Les données, en particulier statistiques, issues des institutions nationales des pays africains ont non seulement une qualité généralement faible, mais plus encore un degré de légitimité faible (Naudet, 2000). Les cadres statistiques répondent moins à l'exigence d'une compréhension objective des réalités africaines qu'aux registres de justification des politiques préconisées de l'extérieur. Aussi, les concepts statistiques et les outils traditionnellement utilisés pour la mesure des performances économiques et du progrès social ne sont plus considérés comme suffisants pour traduire la complexité et la diversité des situations à prendre en compte (Lautier et Vernières, 2018).

Compte tenu du manque de moyens et de ressources humaines dans la recherche en sciences sociales au sein du continent et de la défaillance de la statistique africaine – imprécision des chiffres, lourdeur des enquêtes (Jacquemot, 2018) –, les enquêtes de terrain allégées à objectifs multiples se sont imposées. Le travail du statisticien, difficile à exploiter et à analyser rapidement, était donc dépassé et incompatible au regard du contexte et des besoins en termes d'informations et d'analyses (Courade, 1994). Devant la complexité, la longueur et le coût des enquêtes statistiques, la recherche en sciences sociales fut mise à contribution. Furent donc sollicités « *les enquêtes allégées à passages répétés familières aux démographes et l'ensemble des chercheurs en sciences sociales pour produire une analyse approfondie de la situation* » (Courade, 1997, p. 145). C'est ainsi qu'au Cameroun le projet du premier observatoire en sciences sociales (OSISCA)<sup>14</sup> en Afrique a émergé pour observer en temps réel le changement social dans le milieu rural africain (Courade, 1997). L'Observatoire du changement social et de l'innovation au Cameroun est présenté comme un instrument novateur de recherche, capable de dépasser les limites des enquêtes statistiques et de produire des analyses fines sur les changements rapides induits par les plans d'ajustement structurel (Courade, 1994). Pour ce faire, le projet a mis sur pied des équipes pluridisciplinaires en partenariat composées d'agronomes et de chercheurs en sciences sociales et chargées de produire des analyses quantitatives et qualitatives, de mener des

---

13. L'hégémonie excessive de l'expertise en sciences sociales à partir de la fin des années 1980 s'est faite au détriment de la recherche : la plupart des enseignants en sciences sociales de l'université passent leur temps libre hors enseignement à rechercher des consultations ou à en faire, ils n'ont pas de temps à consacrer à l'élaboration de programmes de recherche et encore moins à des recherches de terrain ; pour la même raison, ils ne font que très peu de recherches documentaires et sont très peu à jour dans leurs lectures, alors que les connaissances évoluent très rapidement dans le domaine des sciences sociales (Olivier de Sardan, 2011 ; Tidjani Alou, 2000).

14. Le projet OCISCA est un projet scientifique franco-camerounais lancé en 1989 à la suite d'accords négociés par Thérèse Pujolle au nom du ministère de la Coopération, Georges Courade au nom de l'ORSTOM et René Owona (alors directeur du Centre universitaire de Dschang) en celui des autorités camerounaises (Courade, 1998).

enquêtes allégées à passages réguliers et des enquêtes statistiques (Courade, 1997 ; Simeu-Kamdem *et al.*, 2012).

## 2. GENESE DE L'OBJET OBSERVATOIRE FONCIER

### 2.1. Émergence du concept d'observatoire foncier en Afrique

En mars 1979, le ministère français de la Coopération, « *soucieux, dans le cadre d'un programme pluriannuel d'études socio-économiques, de faire le point des connaissances acquises dans le domaine des structures foncières africaines, va lancer des réflexions approfondies sur les questions foncières en Afrique noire* » (Crousse *et al.*, 1986, p. 8). Ces premières réflexions s'ouvrent à une période où « *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, autour d'Étienne Le Roy<sup>15</sup>, un comité d'une vingtaine de personnes est mis en place pour préparer un rapport introductif à des journées d'études sur les problèmes fonciers en Afrique noire, qui se tiendront en septembre 1980, et auxquelles vont participer de nombreux chercheurs africanistes (Le Roy, 2011a). C'est le point de départ d'un grand projet de recherche interdisciplinaire sur le foncier, que reflète l'ouvrage collectif *Enjeux fonciers en Afrique noire* publié en 1982, aux éditions Karthala, en coédition avec l'ORSTOM (Le Bris *et al.*, 1982). Parmi les principaux résultats, le premier et le plus décisif pour l'avenir, fut, « *d'opérer une critique de nos pratiques scientifiques pour mettre en évidence, derrière les insuffisances ou les facilités, les vrais problèmes. Ces vrais problèmes devaient être abordés à des échelles différentes (aux niveaux local, national et international), en respectant les dynamiques vécues (dont nous tenterions d'être les interprètes les plus fidèles) et en confrontant les expériences des chercheurs tant universitaires que praticiens, experts ou administrateurs africains et africanistes* » (Le Roy, 1982, p. 12). Il s'agissait d'appréhender et de comprendre « *les pratiques sociales observées "au ras du sol", "par le bas", dans les bidonvilles et les campagnes africaines* » (Le Roy, 1982, p. 12).

À partir de ce comité préparatoire, les principaux acteurs vont mettre en place à partir de novembre 1981 un réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (RIQFAN). Ce réseau va contribuer à l'organisation du colloque international sur *Les pratiques foncières locales dans la production et la reproduction de l'espace en Afrique noire* tenu du 5 au 9 décembre 1983 au centre culturel de l'Abbaye de Saint-Riquier (France). Lors du colloque, plusieurs intervenants ont souligné dans les débats le besoin de disposer de bases d'information sur les systèmes de gestion du foncier et les pratiques foncières locales ainsi que la nécessité de faire circuler les informations scientifiques et techniques au sein du réseau (Crousse *et al.*, 1986). C'est ainsi qu'au sein de cette communauté de recherche l'idée

15. Professeur émérite d'anthropologie du droit à l'université Paris 1, Étienne Le Roy a été, entre autres, directeur de la revue *Politique africaine* (créée en mars 1980) de 1985 à 1988 et président de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) de 1986 à 1996. Il a ainsi contribué à créer des ponts entre les réflexions sur le renouvellement de la pratique de la recherche en sciences sociales au sein du réseau de *Politique africaine* et les changements dans la pratique de la recherche dans le champ du foncier en Afrique au sein notamment du Réseau international sur les questions foncières en Afrique noire à partir de 1981.



d'observatoire du foncier a été lancée : « *il s'agirait de mettre en place, en Afrique noire, au sein des services administratifs existants, des sites d'observation et d'exploitation des données permettant de manière répétitive le traitement des informations pour la prédiction ou l'intervention* » (Crousse *et al.*, 1986, p. 25). Les résultats accumulés avant, pendant et après le colloque, ont été consignés dans un ouvrage *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales* (Crousse *et al.*, 1986). « *Ce qui est décisif pour l'avenir de l'Afrique ne se trouve pas dans la littérature juridique ou dans les programmes de l'aide multilatérale, mais doit être identifié dans ce qui se passe sur le terrain, à l'échelle locale, un paradigme neuf pour des foncieristes économistes, juristes ou politistes* » (Le Roy *et al.*, 2016, p. 8). C'est dans cette nouvelle démarche de recherche, territorialisée, empiriquement fondée et interdisciplinaire, que s'inscrit le concept d'observatoire foncier.

### **Encadré 2. La constitution d'une communauté de recherche francophone sur le foncier en Afrique**

Le Réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (Crousse *et al.*, 1986) ou Réseau international de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (Le Roy, 1998), constitué en novembre 1981 avec la participation de nombreux intervenants aux journées d'études de 1980, se voulait international et interdisciplinaire autour de l'objet foncier, en remettant en perspective ou en évaluant les présupposés et les acquis du droit, de la géographie et de l'économie sur la chose foncière (Crousse *et al.*, 1986). Le réseau a la particularité « *de regrouper des géographes, des ethnologues, des juristes, des économistes, des historiens, des politistes, en y associant progressivement des décideurs* » (Le Roy, 2011b, p. 9).

Par la suite, l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA) fait suite au réseau et a été fondée en 1987 pour favoriser la mise en commun de la recherche fondamentale et appliquée à l'échelle internationale, dans un contexte largement pluridisciplinaire et interinstitutionnel (Le Roy, 1998). Ainsi, entre 1987 et 1996, l'APREFA va être le noyau dur de la recherche francophone sur le foncier en Afrique. Dans les années 1990, l'association exerce principalement des activités de consultants au Mali, au Burkina, au Niger ou en Côte d'Ivoire, mais aussi aux Comores et à Madagascar. À cette époque, ces pays lancent de nouvelles politiques publiques en matière foncière (Le Roy, 2011b).

Cependant, la plupart des membres de l'APREFA appartiennent à une autre structure telle que le CIRAD ou l'ORSTOM et sont ainsi pris dans des conflits d'intérêts et doivent choisir de privilégier leur institut de rattachement. Dans ces conditions, sous l'impulsion d'Étienne Le Roy et à l'initiative du ministère français de la Coopération, le Comité technique « Foncier & développement » est créé en 1996. Au sein de ce groupe de réflexion et d'échange toujours en opération, les chercheurs se mettent à la disposition du politique, c'est-à-dire des diplomates, des coopérants, des assistants techniques (Mansion, 2018).



## 2.2. L'observatoire foncier : un instrument promu par des chercheurs pour la recherche

Le concept d'observatoire foncier est défini et analysé pour la première fois par Bernard Crousse dans le chapitre *L'outil de recensement des évolutions : l'observatoire du foncier*<sup>16</sup> (Crousse, 1991) dans l'ouvrage collectif *L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncière* (Le Bris et al., 1991). Ce chapitre de quatre pages est axé autour des dimensions méthodologiques des observatoires fonciers et n'aborde pas frontalement les questions relatives à la matérialité (équipe, outils de collecte des données), au montage institutionnel et à la finalité des observatoires fonciers.

### ▷ L'exigence scientifique au cœur de la démarche d'observatoire foncier : conception et choix des indicateurs, interdisciplinarité et mise à l'échelle

Selon Bernard Crousse, « *l'objectif d'un observatoire du foncier n'est pas d'établir un bilan exhaustif de toutes les données interférant dans la question foncière, mais de retenir celles qui sont corrélées avec une problématique du changement social dans le domaine considéré. [...] Un modèle interprétatif, reprenant les thèmes jugés opportuns, hiérarchisant leurs paramètres et identifiant la stratégie scientifique que l'on se propose de mettre en œuvre est le point de départ indispensable de la constitution d'un observatoire du foncier* » (Crousse, 1991, p. 230). Ce modèle, et de manière plus générale la démarche d'observatoire foncier, repose sur trois exigences scientifiques et méthodologiques.

Premièrement, l'auteur insiste sur les problèmes liés à la construction rigoureuse des indicateurs. La conception des indicateurs pose principalement des difficultés méthodologiques. Elle doit reposer sur un travail théorique et scientifique important. Il s'agit notamment d'établir une relation rigoureuse entre les données et les indicateurs. La qualité de l'information produite par l'observatoire, en termes d'intelligibilité, d'utilité, de fiabilité, dépend, en partie, de la construction des indicateurs.

*« Dans une région donnée, une équipe accumule de manière répétitive des données correspondant à des indicateurs significatifs construits par tout un travail d'élaboration théorique et scientifique. Il faut en effet que les données "remplissent" les indicateurs de manière appropriée et que les indicateurs aient vu établir de manière univoque leur caractère significatif pour l'explication du foncier. Il ne faut pas que les données recueillies expliquent, à un moment donné, tout – notamment les indicateurs – et n'importe quoi d'autre aussi. »* (Crousse, 1991, p.229).

Bernard Crousse souligne également les difficultés concernant le choix des indicateurs. Ce choix « *peut contenir des objectifs orientés qui répondent exclusivement à certaines questions et non à d'autres, et cela du fait des concepteurs de l'observatoire ou des autorités qui ont lié l'acceptation de l'établissement de l'observatoire à la condition qu'il serve à des tâches définies par elles* » (Crousse, 1991, p. 229). Le choix des indicateurs est également « *lié à la conception théorique du foncier qui anime ses promoteurs. Dans le cas précis du présent ouvrage, les collaborateurs partagent une vision, une conception, et en même temps, une pratique spécifique de l'analyse foncière. Rien d'étonnant dès lors que cette spécificité se reflète dans la conception de "l'objet"* »

16. La première trace écrite du concept d'observatoire foncier en Afrique date de 1984 dans une note d'orientation pour la constitution d'observatoires du foncier (Crousse et al., 1984).

*observatoire et, a fortiori, des indicateurs* » (Crousse, 1991, p. 230). Ainsi, le choix des indicateurs, quantitatifs et/ou qualitatifs, purement informatifs et/ou qui permettent de tirer des enseignements plus élaborés, passe par un processus de négociation entre les concepteurs de l'observatoire, les acteurs impliqués au quotidien dans le dispositif ou encore les partenaires financiers. La démarche d'observatoire foncier, qui implique le plus souvent un travail d'équipe et qui réunit des acteurs aux intérêts parfois divergents, pose des difficultés non négligeables de compromis et d'arbitrage, en particulier sur le plan scientifique et méthodologique.

Deuxièmement, la démarche d'observatoire foncier repose sur une lecture large du fait foncier qui rend indispensable une démarche de recherche interdisciplinaire. Le réseau de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire, créé en novembre 1981, se voulait interdisciplinaire autour de l'objet foncier, en remettant en perspective les présupposés et les acquis du droit, de la géographie et de l'économie sur la chose foncière (Crousse *et al.*, 1986). La démarche d'observatoire foncier traduit cette ambition et le besoin d'explorer et d'expérimenter une démarche de recherche novatrice, basée notamment sur l'interdisciplinarité :

« [...] Cette spécificité dépasse la vision strictement juridique de la question foncière. Elle conduit à en mesurer les enjeux (en particulier au niveau des politiques de développement) et en brise l'impérialisme unilatéral. S'ouvre donc une lecture large du fait foncier (discours étatique, modes autochtones d'organisation de l'espace, enjeux fonciers des politiques de développement et des stratégies d'intervention) qui rend indispensable la collaboration de plusieurs disciplines (e.g. droit, anthropologie, sociologie, géographie, économie, agronomie). Les indicateurs doivent donc relever de toutes ces disciplines, de manière unidisciplinaire, ou de manière pluridisciplinaire lorsqu'un même indicateur fait se croiser des perspectives disciplinaires différentes. » (Crousse, 1991, p. 230).

Enfin, la démarche d'observatoire foncier telle que promue par Bernard Crousse repose sur l'exigence d'assurer la mise à l'échelle et la traduction des données lors des changements d'échelle. L'auteur part du postulat selon lequel les observatoires fonciers travaillent à différentes échelles et que chaque échelle a des caractéristiques propres, des enjeux spécifiques et des réalités différentes. Ainsi, les observatoires fonciers ont pour mission d'assurer la circulation constante des informations de l'échelle la plus grande à la plus petite, et inversement (Crousse, 1991).

▷ **Les observatoires fonciers : un instrument de recherche relativement déconnecté des processus de politique foncière**

Au moment de la publication de l'ouvrage académique *L'appropriation de la terre en Afrique noire* (Le Bris *et al.*, 1991), deux expériences d'observatoires fonciers ont été initiées : l'Observatoire de Rabat-Salé et l'Observatoire du foncier Mali-Sud. Le premier renvoyait à une logique de recherche, avec une batterie lourde d'indicateurs, sur une zone urbaine géographiquement limitée. Il a fonctionné de 1987 à 1991 et a eu du mal à se stabiliser faute d'appui politique. Le second, piloté par l'Institut malien de recherches appliquées au développement (IMRAD), avait une problématique spécifique : celle des problèmes de maintien de la fertilité des terres, dans leurs liens avec la mobilisation des ressources foncières. Il répondait notamment au besoin de disposer d'un système de saisie des données foncières susceptibles d'être suivies sur le moyen

terme. Il a fonctionné de 1990 à 1992 (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Ces deux premières expériences d'observatoires fonciers en Afrique trouvent leur écho dans les écrits de Bernard Crousse. Ils sont présentés comme des instruments de recherche chargés de recenser les évolutions en cours, à travers l'analyse régulière d'un certain nombre d'indicateurs jugés significatifs et/ou de situations jugées particulièrement significatives. « *Le travail de l'observatoire procurera plus de connaissances grâce aux données rassemblées, mais surtout grâce à l'utilisation des indicateurs formulés qui permettront de faire apparaître de nouvelles évolutions, de nouvelles dynamiques, voire de nouveaux conflits* » (Crousse, 1991, p. 229). En revanche, si Bernard Crousse laisse penser que les données produites par l'observatoire peuvent être utilisées par « *des autorités qui ont lié l'acceptation de l'établissement de l'observatoire à la condition qu'il serve à des tâches définies par elles* », il n'aborde par les questions : un observatoire pour faire quoi ? Pour qui ? Avec quelles finalités ? Les exigences d'opérationnalité (réponse aux attentes des acteurs, applicabilité du dispositif sur le terrain), la question de l'usage et de l'intégration des connaissances produites par l'observatoire dans les processus de politique foncière ou les interactions entre l'observatoire et les acteurs du foncier, en particulier les décideurs, ne sont pas traitées.

## **SECTION 2. APPROPRIATIONS ET TRAJECTOIRES DES OBSERVATOIRES FONCIERS EN CONTEXTES AFRICAINS : D'UN INSTRUMENT DE RECHERCHE A UN INSTRUMENT CENTRAL DE L'ACTION PUBLIQUE FONCIERE**

Cette partie vise à analyser dans quel contexte et sous l'influence de quels acteurs les observatoires fonciers ont évolué d'un instrument de recherche, évoqué à l'occasion d'ateliers ou d'ouvrages scientifiques sur le foncier rural en Afrique francophone, à des outils préconisés par les acteurs du développement pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques foncières. Il s'agit, dans un premier temps, d'identifier et d'analyser l'inscription du concept d'observatoire foncier dans les documents de projet, les rapports de synthèse et les programmes de travail de certains États, bailleurs de fonds, centres de recherche et d'expertise internationaux ou encore de certaines institutions africaines et organisations non gouvernementales (1). Puis, dans un deuxième temps, nous montrons le rôle de certains acteurs intermédiaires dans la circulation de l'instrument observatoire foncier en contextes africains (2). Enfin, en nous basant sur les discours, c'est-à-dire ce qui est dit et écrit sur les observatoires fonciers, nous analysons les différentes appropriations et transformations de l'instrument observatoire foncier, en accordant une attention particulière à la diversité de formes, de missions et de finalités (3).

### **1. TRAJECTOIRES DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER : UNE RECETTE DE POLITIQUE PUBLIQUE DE PLUS EN PLUS PROMUE PAR LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT**

#### **1.1. L'inscription progressive des observatoires fonciers dans les discours et les agendas des acteurs du développement**

Le concept d'observatoire foncier en Afrique a été mis en avant par des chercheurs et utilisé au début des années 1980 au sein du réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire puis au sein de l'APREFA.

Le deuxième temps dans la vie sociale du concept d'observatoire foncier en Afrique s'ouvre au début des années 1990. À cette période, l'instrument observatoire foncier quitte les discussions et réflexions circonscrites à une communauté de chercheurs francophones pour s'inscrire dans les agendas des acteurs du développement. Les observatoires fonciers deviennent des outils préconisés par une diversité d'acteurs (organisations et institutions africaines, gouvernements, bailleurs de fonds internationaux) pour appuyer l'élaboration, la mise en œuvre ou le suivi des politiques foncières. Cette trajectoire de l'instrument observatoire foncier est à mettre en perspective avec le contexte de l'époque en Afrique francophone marqué par des nouvelles politiques publiques en matière foncière au Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger (Seck et Lavigne Delville, 2018).

Au niveau régional, dès 1990, certaines organisations et institutions africaines recommandent la mise en œuvre d'observatoires fonciers pour favoriser une meilleure gouvernance foncière. Cette période coïncide, dans le champ du développement international, avec la reconnaissance qu'une des raisons de « *l'échec des politiques d'ajustement structurel menées dans les pays en développement depuis les années 80 réside dans la manière dont celles-ci ont été imposées de l'extérieur, sans prise en compte des réalités locales* » (Cling *et al.*, 2002a, p. 32). Sous couvert de « *lutte contre la pauvreté* » (Cling *et al.*, 2002b) et de « *bonne gouvernance* » (Duault-Atlani, 2003), les acteurs de l'aide internationale se sont appliqués à reconnaître à partir des années 1990 que les projets de développement, dans le monde rural en particulier, devaient mieux répondre et prendre en compte les besoins des communautés locales (Cernea, 1991). Ainsi, la Conférence régionale de Praia organisée en juin 1994 sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel invite les États membres du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)<sup>17</sup> 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 et 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'instrument « *d'appui et de conseils aux acteurs pour prévenir les conflits et, le cas échéant, aider à la mise en œuvre de solutions pertinentes allant dans le sens de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles* » (CILSS, 1994, p. 19).

La Conférence de Praia a été suivie du colloque international « 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. 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). Dans le contexte sahélien de l'époque, marqué par la démocratisation et la décentralisation, « *la mise en place d'un tel instrument est apparu plus que nécessaire pour une meilleure prise de décision en matière foncière* » (CILSS, 1998, p. 17). Ce colloque marque également la création des ponts entre les universités, les instituts de recherche, les services de développement et les gouvernements chargés de « *se donner la main pour*

17. Le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) est une organisation intergouvernementale créée le 12 septembre 1973. Elle regroupe neuf pays de la zone sahélienne : Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

*concrétiser les importantes idées issues de ce colloque, notamment la mise en place des observatoires sur le foncier* » (CILSS, 1998, p. 6).

La diffusion du concept d'observatoire foncier par les organisations et institutions africaines se poursuit au cours des années 2000. En novembre 2003, le CILSS a organisé le Forum Praia+9 à Bamako sur le thème « Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest ». Dans ce cadre, il a été recommandé à la suite de l'atelier thématique « Foncier rural et décentralisation » de mettre en place des observatoires fonciers afin « *de bâtir des politiques et des orientations pertinentes pour la résolution des crises et [qui] sera un outil de surveillance au service de l'application des lois et d'aide à la décision à la disposition de tous les acteurs intéressés* » (DGL/Felo, 2003, p. 27)<sup>18</sup>.

Ces recommandations émises à l'échelle régionale se traduisent à l'échelle nationale par des projets d'observatoires fonciers initiés par une diversité d'acteurs (université, administration, agence de développement). Le cas du Sénégal est particulièrement intéressant à cet égard.

Le gouvernement sénégalais élabore en 1996 une proposition de Plan d'action foncier (PAF) afin d'apporter des changements à la loi sur le domaine national de 1964 (loi 64-46 du 16 juin 1964) (Touré et Seck, 2013). Il propose trois scénarios : (i) le *statu quo* (aucun changement n'est fait à la loi de 1964) ; (ii) l'option libérale qui favorise la propriété privée ; et (iii) l'option mixte qui essaie de concilier les deux premières options (Lavigne Delville *et al.*, 2021). La nécessité d'assurer la mise en œuvre et le suivi-évaluation du PAF pousse l'administration à formuler l'idée de créer un observatoire du foncier au Sénégal : « *la création d'un observatoire du foncier placé sous l'autorité des universités, chargé de réaliser des évaluations, de produire des outils et d'orienter les politiques foncières nationales* » (Diagne, 1996). C'est donc l'administration sénégalaise qui a esquissé les contours de cet observatoire du foncier, conçu comme un outil d'aide à la décision au service de l'État. Cependant, faute de consensus entre les différents groupes d'acteurs (patronat, élus, producteurs et société civile) sur les options préconisées, le gouvernement Abdou Diouf n'a pas adopté le PAF, impliquant de fait l'abandon du projet d'observatoire.

Le projet de mise en œuvre d'un observatoire foncier sera repris en 2004 dans un contexte marqué par la promulgation d'une loi agro-sylvo-pastorale (LOASP). Dans son article 22, la LOASP prévoit « *de définir, dans un délai de deux ans, une réforme foncière qui aura pour objectifs la sécurité foncière des exploitations agricoles, des personnes et des communautés rurales, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture* » (Lavigne Delville *et al.*, 2021, p. 11). Au cours d'un atelier tenu en 2004 à l'occasion du 40e anniversaire de la loi sur le domaine national, l'université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis a émis l'idée de créer un observatoire du foncier, en collaboration avec la société d'aménagement des terres du delta du fleuve Sénégal (SAED).

---

18. Par la suite, au cours des années 2000, d'autres initiatives régionales ont poussé pour la mise en place d'observatoires fonciers. En 2009, le plan d'action de la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) en matière foncière prévoit la création d'un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO, Ouedraogo, 2009). La création de l'ORFAO fait même partie des quatre axes prioritaires d'interventions pour permettre à l'UEMOA de jouer efficacement son rôle en matière foncière. L'ORFAO est présenté comme un outil de documentation, d'information et de suivi-évaluation des politiques et législations foncières pour l'aide à la décision. Aussi, en 2010, dans le cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, la Commission de l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique et la Banque africaine de développement recommandent également de mettre en œuvre des observatoires spécialisés en matière de politiques foncières (CUA-CEA-BAD, 2010, p. 44).

Appréhendé comme un outil de recherche chargé de produire de l'information en vue d'alimenter les débats et les réflexions sur une réforme de la loi sur le domaine national, le projet d'observatoire foncier sera finalement abandonné faute de financement (Basserie et Ka, 2018).

Par la suite, en 2015, dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) 2012-2017 (voir encadré 3), le président de la commission, le professeur Sourang, avait annoncé la création d'un observatoire pour suivre la réforme foncière<sup>19</sup>. D'après lui, la réussite de la réforme s'appréciera à l'aune de son portage et de son appropriation par les différentes parties prenantes (représentants de l'État, collectivités locales, organisations de la société civile...), mais également à celle de l'application concrète de ses dispositions. Dans cette perspective, il est apparu nécessaire d'accompagner la mise en œuvre de la réforme d'un dispositif de suivi. La création d'un observatoire de suivi du foncier chargé de produire des informations et des indicateurs de suivi-évaluation en direction de l'État et des acteurs du foncier devait traduire cette ambition. Le document de politique foncière, dans sa version définitive datée d'octobre 2016, prévoit effectivement la création d'un observatoire du foncier chargé du suivi-évaluation de l'application de la politique foncière (CNRF, 2016). La dissolution de la CNRF en 2017 par le président Macky Sall a suspendu le projet d'observatoire à l'avenir de la réforme foncière. Ces projets d'observatoires fonciers, portés par des acteurs nationaux (administration, université) sont directement liés aux différentes tentatives de réforme du foncier sénégalais. Les observatoires fonciers sont ainsi perçus comme des instruments situés en amont ou en aval d'une nouvelle politique foncière chargés de fournir des analyses empiriques aux décideurs.

Les bailleurs de fonds internationaux vont également pousser pour la mise en œuvre d'observatoires fonciers au Sénégal. Alors que le débat sur la réforme foncière n'est toujours pas clos, la Banque mondiale lance en 2014 le Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS, 2014-2021). Le PDIDAS, qui visait à développer l'agriculture irriguée et l'agrobusiness dans le bassin du fleuve Sénégal, s'inscrit dans le cadre politique du Sénégal, le Plan Sénégal émergent (PSE) et sa composante agricole, le Programme d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS). En outre, le PDIDAS était perçu par certains acteurs du foncier (experts fonciers, organisations de la société civile) comme une préfiguration de ce que pourrait être la réforme foncière sénégalaise (Meunier, 2020). Dans ce contexte, les acteurs impliqués dans le projet ont tenté de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières (suivi des plans d'occupation et d'affectation des sols, des conflits fonciers...) de la zone d'intervention du PDIDAS<sup>20</sup>. L'objectif principal de l'observatoire, qui devait être confié à l'université Gaston Berger de Saint-Louis (Basserie et Ka, 2018), était de promouvoir la transparence en mettant en ligne sur l'internet tous les produits issus de cet observatoire. Il était également attendu qu'il produise et diffuse des informations sur les expérimentations foncières menées dans le cadre du projet pour alimenter les réflexions sur la réforme au sein de la commission nationale de réforme foncière<sup>21</sup>. Pour diverses raisons institutionnelles, administratives et financières, le projet d'observatoire a été abandonné.

19. <http://hubrural.org/Senegal-annonce-de-la-creation-d>

20. Dans la région de Saint-Louis, il s'agit des communes de Diama, Ronkh, Ngnith, Gandon, Ndiebene Gandiol, Fass Ngom et Mbane, et dans la région de Louga, des communes de Keur Momar Sarr et Syer.

21. À noter que ce projet d'observatoire foncier porté par les acteurs du PDIDAS n'a jamais été soutenu par les membres de la CNRF.



Enfin, un projet d'Observatoire national du foncier (ONF) est en cours de construction au sein du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (PROCASEF, 2021-2026), financé par la Banque mondiale et mis en œuvre par le ministère des Finances et du Budget (Banque mondiale, 2020). Annoncé comme « *une réforme foncière en douceur* » (Teyssier, 2019), l'objectif du PROCASEF est de « *renforcer la capacité du gouvernement pour la mise en œuvre d'un cadastre à l'échelle nationale et d'améliorer le système d'enregistrement des droits d'usage et de propriété dans des zones sélectionnées du domaine national* » (Ka, 2021, p. 9). D'après l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'ONF, l'observatoire « *visait la production d'informations et de connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de politiques foncières adaptées, le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et l'évaluation de leurs impacts* » (Ka, 2021, p. 47).

Nous observons à ce stade de l'analyse deux dynamiques principales d'émergence des projets d'observatoires fonciers au Sénégal. La première résulte d'une démarche nationale portée politiquement (Commission nationale de réforme foncière) tandis que la seconde est fortement appuyée par des acteurs internationaux (PROCASEF). En revanche, que ces projets d'observatoires fonciers soient portés par des acteurs nationaux ou internationaux, ils sont présentés comme des instruments en appui à l'élaboration (en amont) et/ou au suivi et évaluation (en aval) d'une nouvelle politique publique foncière.

Nous montrerons dans la partie 2 de la présente section que, derrière certaines organisations et institutions (Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel, Banque mondiale), ce sont quelques acteurs qui ont joué un rôle prépondérant dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone et ont influencé le passage d'un instrument de recherche à un instrument promu dans l'action publique.

### Encadré 3. La Commission nationale de réforme foncière au Sénégal (2012-2017)<sup>22</sup>

Au Sénégal, le cadre légal qui régit le foncier rural est la loi sur le domaine national (LDN) de 1964. Les fondements de cette loi apparaissent en décalage avec les pratiques foncières locales, avec les orientations de la politique économique du pays et avec la Nouvelle politique agricole (NPA) d'optique libérale engagée depuis 1984. Entre 1996 et 2011, trois tentatives de réforme ont été engagées par les pouvoirs publics sans qu'aucune ne débouche effectivement (Plan d'action foncier en 1996 ; loi d'orientation agricole en 2003 ; Commission nationale de réforme du droit sur la terre en 2005). Peu après son accession au pouvoir en 2012, le président Macky Sall initie une nouvelle tentative de réforme foncière mettant en place une Commission nationale de réforme foncière (CNRF) chargée de proposer un texte de politique foncière. La CNRF a pour missions spécifiques : (i) d'« *analyser les textes législatifs et réglementaires existants* » ; (ii) d'« *identifier les contraintes institutionnelles d'une gestion optimale du foncier* » ; et (iii) de « *proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques modernes* »<sup>23</sup>.

22. Cet encadré se base largement sur les travaux de Philippe Lavigne Delville (Lavigne Delville *et al.*, 2021) et Camille Richebourg (Richebourg, 2019).

23. Extrait du décret n° 2012-1419 portant création de la CNRF.

La CNRF a connu deux périodes. La première se situe entre 2012 et 2013. Pour piloter la CNRF, placée directement sous son autorité, Macky Sall nomme à sa tête Maître Doudou Ndoye. Malgré la possibilité octroyée au président de la CNRF d'associer « *toutes les compétences nécessaires à l'exécution de ses missions* », M<sup>e</sup> Doudou Ndoye n'a pas sollicité les compétences des scientifiques spécialistes de la question foncière, sociologues du monde rural, agronomes ou juristes. Hormis l'Association des juristes sénégalaises (AJS), aucune organisation de la société civile n'est membre de la Commission. Le débat sur la réforme foncière est considéré comme relevant des administrations et des professionnels du foncier. En septembre 2013, pour des raisons relatives au manque de moyen financier et à des interférences politiques, M<sup>e</sup> Doudou Ndoye démissionnera de son poste de président de la CNRF.

La seconde période se situe entre 2014 et 2017. Suite à cette démission, Macky Sall nomme en janvier 2014 un nouveau président à la tête de la Commission, le professeur de droit Moustafa Sourang. Ce dernier affiche sa volonté de mener une réforme « *participative et inclusive* ». Le nouveau président réorganise la CNRF dans cette perspective. Il élargit l'assemblée plénière pour intégrer un plus grand nombre d'organisations, dont des organisations de la société civile (OSC). Enda Pronat intègre la liste des membres consultatifs de la société civile aux côtés du CNCR, du CONGAD et de l'AJS. Dans cette nouvelle forme de la CNRF, les OSC ont donc une place reconnue pour la première fois.

En matière de méthodologie, la CNRF propose de procéder à des ateliers de « concertations décentralisées » pour débattre des problèmes vécus par les acteurs et faire remonter les attentes. La Commission réalise des ateliers au niveau intercommunal et départemental. Les quatorze régions du Sénégal ont pu être couvertes entre le 15 mai et le 18 juin 2015<sup>24</sup>. Parmi ces activités, la CNRF a rédigé une note d'orientation stratégique ainsi qu'une feuille de route, validées en plénière lors d'un atelier à Dakar, et produit 5 études spécifiques discutées au sein de la Commission et qui ont alimenté les propositions de réforme foncière. Ce processus multi-acteurs a permis d'élaborer un nouveau document de politique foncière (DPF) qui a été soumis aux plus hautes autorités en avril 2017 (CNRF, 2016). Une dizaine de jours après la remise officielle du rapport, le président Macky Sall dissout par surprise la CNRF, suspendant ainsi la quatrième tentative de réforme foncière au Sénégal.

## 1.2. Les observatoires fonciers à l'heure des grandes acquisitions foncières : l'inscription du concept d'observatoire foncier à l'agenda des ONG et des organisations de la société civile

Le troisième et dernier temps que nous avons identifié dans la trajectoire du concept d'observatoire foncier en contextes africains s'inscrit dans la dynamique des acquisitions de terres à grande échelle (ATGE) à la fin des années 2000. En novembre 2008, Madagascar est propulsé à la une de l'actualité internationale à la suite des informations publiées par la presse : la société sud-coréenne Daewoo Logistics négocie avec le gouvernement malgache la cession de 1 300 000 hectares de terres cultivables dans quatre régions côtières. Ce projet de grande

24. La CNRF a conduit quatorze comités régionaux de développement (CRD), quarante-cinq ateliers départementaux et quarante-cinq ateliers intercommunaux, soit un total de cent-huit réunions auxquelles ont pris part 38 000 personnes.



ampleur est immédiatement dénoncé par les mouvements d'opposition au régime du président Ravalomanana, accusé de brader le patrimoine national à des étrangers. Cette accusation se renforce avec la révélation par la presse d'un autre projet agro-industriel mené par la société indienne Varun International, dans la région de Sofia, sur plus de 200 000 hectares (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011). Bien que ces deux contrats aient été suspendus, le mouvement est devenu mondial et « *le sujet des acquisitions massives de terres se trouve aussi bien à l'agenda des chefs d'États qu'à celui des institutions mondiales, ainsi qu'au programme des innombrables associations et ONG qui luttent contre « l'accaparement des terres »* (Chouquer, 2012a, p. 1). Ces mouvements d'acquisitions foncières soulèvent des enjeux globaux majeurs en termes de modèles de développement agricole et rural, de sécurité alimentaire, de création d'emplois, d'inégalités entre exploitations agricoles ou encore de risques environnementaux (Cochet, 2018 ; Levien, 2012 ; Oberlack *et al.*, 2016 ; Peters, 2013). Pourtant, en dépit des enjeux et des tensions qu'engendrent le phénomène, les mouvements d'acquisitions foncières sont difficiles à documenter et à quantifier (Burnod, 2022 ; White *et al.*, 2012). Malgré une littérature abondante, qualifiée par certains auteurs de « *ruée sur les publications* » (Oya, 2013), de nombreux points restent difficiles à cerner. Les difficultés d'accès aux données, les problèmes d'agrégation des données et de mise à jour régulière des bases de données ainsi que le manque d'homogénéité dans les méthodologies de recensement et de définitions de seuil pour la caractérisation des ATGE ont conduit à une véritable « *valse des chiffres* »<sup>25</sup> (Chouquer, 2012b). Dans ce contexte, marqué également par la promotion des dispositifs participatifs et multi-parties prenantes (*multistakeholderism*, Raymond et DeNardis, 2015) et par la mobilisation des organisations de la société civile contre les accaparements de terres (Lavigne Delville et Saïah, 2015 ; Saïah, 2013), l'instrument observatoire est apparu à l'agenda de certaines ONG et OSC. Il a été mobilisé à différents niveaux (du local au global) et réapproprié par ces acteurs comme des plateforme multi-acteurs pour stimuler un débat plus transparent et inclusif sur les ATGE ou comme des outils pour alimenter le plaidoyer des OSC. Cela s'est traduit par la mise en place de l'observatoire mondial Land Matrix (2009) et des observatoires fonciers nationaux au Sénégal (2015), en Ouganda (2018) et au Cameroun (2013 ; 2019). Si ces observatoires ont émergé avec pour objectif initial de répondre au besoin de documentation, de quantification et de suivi des acquisitions foncières à grande échelle (adossés à une thématique), leurs formes et leurs missions sont diverses.

## **2. LA CIRCULATION DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER EN CONTEXTES AFRICAINS : ANALYSE DU ROLE DE CERTAINS PASSEURS DE NORMES ET D'IDEES**

Après avoir identifié les trajectoires et les grandes phases de la vie sociale du concept d'observatoire foncier, nous souhaitons analyser comment le concept a circulé au sein du continent africain, dans le temps et dans l'espace. Finalement, qui sont les acteurs derrière les études de faisabilité, les documents de projet ? Comment l'instrument observatoire foncier a-t-il voyagé des ouvrages de quelques chercheurs francophones spécialistes des questions foncières vers des documents de politique foncière, des grands projets de développement ou des projets portés par des ONG ?

25. En 2010, des premières initiatives de recensement annoncèrent que le phénomène d'appropriations foncières touchait 20 millions d'hectares, tandis que d'autres totalisaient 220 millions d'hectares (Burnod, 2022).

Comme nous l'avons évoqué dans la section 1, à partir des années 1980, des chercheurs francophones ont constitué une communauté de recherche sur le foncier en Afrique permettant la circulation internationale de concepts (politique par le bas, faisceaux de droits, communs fonciers...), de nouveaux instruments (observatoire foncier) et de nouvelles pratiques de recherche (interdisciplinarité, empiriquement fondée). Ce type d'interaction est analysé dans le cadre des travaux de relations internationales à l'aide de la notion de communauté épistémique, définie par Peter Haas comme des « *réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question* » (Haas, 1992, p. 3). Ces acteurs, qui se caractérisent le plus souvent par « *leur multipositionnalité à l'interface d'univers sociaux différents* » (Delpeuch, 2009, p. 158), partagent les mêmes valeurs, un ensemble de croyances normatives, les mêmes grilles d'analyse et les mêmes types de raisonnement dans un domaine particulier (Hassenteufel et Palier, 2001). Ainsi, une analyse par les communautés épistémiques se situe à la croisée des approches cognitives et des approches en termes de réseaux (Bossy et Evrard, 2019). Il s'agit d'analyser la capacité des acteurs à influencer le contenu de l'action publique. Ces acteurs, qualifiés de passeurs de normes et d'idées (Geeraert, 2020), de médiateurs (Behrends *et al.*, 2014), d'acteurs hybrides (Nakanabo Diallo, 2012) ou d'entrepreneurs politiques (Nay, 2012), participent à la production d'outils et de discours, à la circulation d'idées, de concepts et d'instruments de politique publique (Russeil, 2019).

Dans cette partie, nous nous intéressons aux principaux acteurs qui ont favorisé la circulation de l'instrument observatoire foncier en contextes africains. Dans un premier temps, notre focale s'oriente vers la communauté épistémique francophone et transdisciplinaire qui s'est constituée à partir du début des années 1980 sur les questions foncières en Afrique. Elle s'est matérialisée, dans un premier temps, par la mise en place d'un réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (1981-1986), puis dans le cadre de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (1987-1996) et, enfin, au sein du Comité technique « Foncier & développement », créé en 1996 et toujours en activité. Parmi les chercheurs qui ont fondé et animé ces différents groupes de réflexions et d'échanges sur les questions foncières, un petit groupe a joué un rôle prépondérant dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone. Situés à l'interface de plusieurs univers institutionnels et de sens (recherche, administration nationale, agence de développement) et aux croisements entre plusieurs niveaux (du local à l'international), ces acteurs ont contribué à la diffusion du concept et ont influencé les formes d'observatoires fonciers promues par les États et les agences de développement au cours de la décennie 1990. Si les États et les agences de développement ont ajusté les observatoires fonciers en fonction de leurs objectifs (pilotage d'une nouvelle politique foncière, appui aux projets de développement rural...), la permanence de certaines dimensions notamment sur le plan scientifique (conception rigoureuse des indicateurs, démarche interdisciplinaire...) a été influencée par le rôle de ces chercheurs. Cela s'est matérialisé par leur implication dans la conception d'étude de faisabilité ou de rapport portant sur la création ou l'évaluation d'observatoires du foncier. Par exemple, entre novembre 1991 et avril 1992, une étude a été menée sur le foncier rural au Mali et les recommandations pour un observatoire du foncier au Mali<sup>26</sup> (Kintz *et al.*, 1992). Sur un financement de la Caisse centrale de coopération

26. Dans le chapitre 3, nous nous focaliserons sur le rôle joué par un chercheur en particulier (Étienne Le Roy) dans le processus de construction de l'observatoire du foncier au Mali. Spécialiste des questions foncières en Afrique,

économique (aujourd'hui Agence française de développement) et pour le compte du ministère du Développement rural et de l'Environnement malien, l'étude a été réalisée par une équipe de l'APREFA (composée notamment d'Étienne Le Roy, Danièle Kintz et Gerti Hesseling) et de chercheurs maliens (en particulier Chéibane Coulibaly). Quelques mois plus tard, l'étude de faisabilité pour la création de l'observatoire foncier au Mali (OFM), a été produite par Étienne Le Roy (Le Roy, 1993) sur la base d'une mission réalisée avec Chéibane Coulibaly et a abouti à la mise en œuvre de l'Observatoire du foncier en 1994. Une première étude d'évaluation de l'OFM a été produite en 1998 par Danièle Kintz (Kintz, 1998a) et une seconde par une équipe composée notamment de Samba Traoré et Danièle Kintz (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Au cours des années 1990, ces mêmes chercheurs ont produit plusieurs documents en lien avec les observatoires fonciers notamment à la suite de la Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel (Hesseling et Ba, 1994), du Colloque international de Saint-Louis du Sénégal (Ouedraogo et Traoré, 1998) ou encore dans le cadre de la mise en place d'un Observatoire du foncier au Tchad (Kintz, 1998b).

Les chercheurs de l'APREFA se sont également appuyés sur des chercheurs nationaux qui à leur tour ont contribué à la circulation du concept dans leurs pays respectifs. Par exemple, au Mali, c'est le président de l'Institut malien de recherches appliquées au développement, Chéibane Coulibaly, qui a fait le lien entre les différents acteurs et niveaux d'intervention. Déjà engagé dans la première expérience d'Observatoire foncier au Mali-Sud (1990-1992), il a également été impliqué au cours des années 1990 et début 2000 dans la production d'études et de rapports sur les observatoires fonciers (Coulibaly et Hesseling, 1992). Au Sénégal, Samba Traoré, professeur à l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'université Gaston Berger de Saint-Louis, a été très actif au sein de l'APREFA. Impliqué dans de nombreux travaux sur les observatoires fonciers en Afrique de l'Ouest, il a été le promoteur du projet d'observatoire foncier lancé en 2004 par l'UGB et devait être le responsable du projet d'observatoire foncier annoncé dans le cadre du projet PDIDAS<sup>27</sup>. Tout au long de la décennie 1990, nous retrouvons les mêmes acteurs, issus du monde de la recherche, qui participent à la diffusion du concept d'observatoire foncier à travers leurs implications dans les processus de politique foncière, les conférences nationales et régionales (CILSS, 1998) ou les projets de développement.

À partir du début des années 2000, cette communauté épistémique s'est renouvelée avec de nouveaux acteurs. Il s'agit principalement de chercheurs du CIRAD<sup>28</sup>, rattachés à l'UMR Tetis<sup>29</sup>. Le rôle des chercheurs du CIRAD dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique peut

---

reconnu à l'international, il était également proche de certains acteurs du développement (Caisse française de développement) et a bénéficié de lien privilégié avec le gouvernement récemment mis en place au Mali.

27. À noter que Samba Traoré avait été l'un des artisans de l'élaboration du Plan d'action foncier (1996). Son soutien à la proposition d'immatriculation des terres lui a valu de nombreuses critiques par certains acteurs fonciers sénégalais. Cette prise de position explique en partie le fait qu'il n'a pas été nommé à la tête de cet observatoire que soutenait le PDIDAS.

28. Comme précisé dans la présentation de notre positionnement épistémologique (page 20), il ne s'agit pas d'essentialiser les chercheurs du CIRAD comme les seuls passeurs du concept d'observatoire foncier au sein du continent. Ce sont des acteurs, parmi d'autres, sur lesquels nous avons accordé une attention particulière dans le cadre de la présente étude, en particulier pour des contraintes de temps et d'accès à l'information. Dans le cadre de la thèse en cours, nous allons affiner notre analyse des réseaux d'acteurs impliqués dans les projets d'observatoires fonciers en Afrique.

29. Unité mixte de recherche pour les territoires et l'environnement par la télédétection et l'information spatiale.

s'analyser de manière plus large à travers l'intérêt que portent les chercheurs de cette institution depuis une vingtaine d'années pour les projets d'observatoires dans les pays du Sud. Sur l'intranet du CIRAD, 1 040 pages apparaissent si le mot « observatoire » est saisi. Le CIRAD est impliqué dans de nombreux observatoires qui existent ou ont existé : Observatoire des agricultures dans le monde, Observatoire du riz à Madagascar, Observatoire de l'élevage au Vietnam, Observatoire des forêts d'Amérique centrale (Tonneau *et al.*, 2016, p. 7). Concernant les observatoires fonciers en Afrique, le concept a été diffusé par un groupe de chercheurs du CIRAD, membres pour la plupart du Comité technique « Foncier & développement », qui sont également des acteurs multi-positionnés. Fortement impliqués dans des projets de développement internationaux, certains sont aujourd'hui experts fonciers à la Banque mondiale (encadré 4) ou détachés à temps plein au sein d'observatoires fonciers ou d'organisations internationales. Autour de quelques chercheurs, le CIRAD a ainsi appuyé à la mise en œuvre d'observatoires fonciers au Cameroun (Karpe *et al.*, 2015 ; Teyssier *et al.*, 2003), à Madagascar (Rochegeude *et al.*, 2006) ou encore au Burkina Faso (Saïdou *et al.*, 2011). Plus récemment, dans le contexte marqué par les mouvements d'acquisitions foncières à grande échelle, certains ont contribué à la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique anglophone, en particulier en Afrique du Sud (2014) puis en Ouganda (2018) et au Cameroun (2019) dans le cadre du processus de décentralisation de l'observatoire mondial Land Matrix (Anseeuw *et al.*, 2013).

Enfin, en parallèle des chercheurs du CIRAD, des chercheurs et/ou experts fonciers africains ont également joué un rôle majeur dans la diffusion du concept d'observatoire foncier au sein du continent. Par exemple, Hubert Ouedraogo, membre fondateur du Groupe de recherche et d'action sur le foncier (GRAF) et expert foncier régional au sein de plusieurs institutions africaines (CILSS, Commission de l'UEOMA, Banque africaine de développement...) a largement contribué à diffuser le concept d'observatoire foncier en Afrique de l'Ouest. D'abord en étant impliqué dans les conférences régionales sur le foncier (Ouedraogo et Traoré, 1998) et la création de l'Observatoire du foncier au Tchad à la fin des années 1990 et au début des années 2000, puis à travers son appui à la mise en place de l'observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO, Ouedraogo, 2009). Autre exemple, Ibrahima Ka, aujourd'hui en charge de l'opérationnalisation de l'ORFAO au sein de la Commission de l'UEOMA, a également contribué à la circulation du concept d'observatoire foncier. Juriste spécialiste du foncier pendant de nombreuses années au sein de l'IPAR il a été au cœur des multiples projets d'observatoires fonciers au Sénégal (Observatoire national de la gouvernance foncière porté par le CRAFS, Observatoire national du foncier dans le cadre du PROCASEF). Nous observons également l'influence de certains experts fonciers internationaux tels que Vincent Basserie. Ce dernier, expert en foncier rural, a travaillé sur le processus de mise en œuvre de l'ORFAO au sein de la Commission de l'UEOMA et a réalisé des études de faisabilité pour la création d'un Observatoire du foncier en Côte d'Ivoire dans le cadre du Programme d'appui au foncier rural et d'un Observatoire national du foncier au Sénégal (Basserie et Ka, 2018). Actuellement assistant technique auprès du ministère guinéen de l'Agriculture, il appuie la mise en œuvre de la feuille de route sur le foncier agricole et rural dans laquelle la création d'un observatoire foncier est envisagée.

Cette analyse des « entrepreneurs d'observatoires fonciers » en Afrique montre le rôle central de la recherche et/ou de l'expertise dans la diffusion et la mise en œuvre des observatoires fonciers au sein du continent. Le rôle des chercheurs et des experts, en particulier francophones, reste

primordial et va avoir un impact, notamment au cours des décennies 1990 et 2000, sur les formes d'observatoires fonciers promues, leurs missions et finalités (chapitre 3).

#### **Encadré 4. Analyse du rôle d'un expert foncier dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone**

Pour comprendre le rôle joué par André Teyssier dans la circulation du concept d'observatoire foncier au sein du continent africain, il est utile de revenir sur sa trajectoire et sa carrière professionnelle. Expert foncier d'origine française, il est impliqué dans de nombreux projets d'observatoires fonciers en Afrique francophone. Après un doctorat en géographie, il a rejoint le CIRAD en tant que chercheur au milieu des années 1990. Entre 1996 et 1998, il est impliqué dans une première expérience d'observatoire foncier au Cameroun (Seignobos et Teyssier, 1998, 1997). En 2004, il est conseiller du gouvernement malgache pour la conception et la mise en œuvre de la réforme foncière. C'est dans ce contexte qu'il contribue à mettre en place l'Observatoire du foncier à Madagascar en 2007 et qu'il y intervient directement à partir de 2009. Puis, au cours de l'année 2010, il est détaché à la Banque mondiale (Washington) où il accompagne la conception de programmes en appui aux politiques foncières en Afrique subsaharienne.

Tout d'abord, il joue un rôle important dans la redéfinition du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS), en soulignant l'importance de la prise en compte des questions foncières dans le cadre du projet. Ce programme, financé par la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial, vise à développer l'agriculture irriguée et l'agrobusiness dans le bassin du fleuve Sénégal, plus spécifiquement dans le delta du fleuve et sur les rives du lac de Guiers (Meunier, 2020).

Le PDIDAS a officiellement démarré en 2014 pour une durée de six ans. Il a pour objectif de collecter des terres dans neuf communes (Diama, Ronkh, Ngnith, Gandon, Ndiebene Gandiol, Fass Ngom et Mbane dans la région de Saint-Louis, et dans la région de Louga, les communes de Keur Momar Sarr et Syer) afin d'implanter des entreprises et de développer les infrastructures d'irrigation pour les agriculteurs locaux. Initialement, le PDIDAS n'était pas un projet foncier<sup>30</sup>. C'était un projet lancé par la partie « secteur privé » de la Banque mondiale qui souhaitait développer les filières maraîchères avec une visée export. Alors que le projet était en cours d'élaboration, André Teyssier a alerté les concepteurs du projet sur la sensibilité du foncier au Sénégal et la nécessité de prendre en compte la diversité des droits sur les terres ainsi que les détenteurs de ces droits<sup>31</sup>. Par conséquent, cet expert a largement contribué à développer le volet foncier du PDIDAS et a initié l'idée de mettre en œuvre un observatoire du foncier pour répondre aux objectifs de transparence du projet<sup>32</sup>.

30. Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un expert foncier impliqué dans la conception du projet notamment le volet foncier. Entretien réalisé le 29/10/2020.

31. L'objectif était de développer des partenariats publics-privés avec mise à disposition du foncier par des collectivités locales pour des investisseurs afin de développer des projets d'agrobusiness. Le projet a été bloqué puisque la modalité d'accès au foncier proposée était non conforme à la politique foncière nationale.

32. Une note stratégique sur le contour, les thématiques, les activités et les objectifs de l'observatoire a été diffusée en décembre 2015. Pour diverses raisons, que nous aborderons dans le chapitre 3, l'observatoire foncier n'a pas été créé.

Plus récemment, il est le responsable du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (PROCASEF) qui prévoit la création d'un Observatoire national du foncier (Banque mondiale, 2020). Enfin, il a également contribué à introduire l'idée d'un observatoire foncier dans le cadre du Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale (PAMOFOR) en Côte d'Ivoire<sup>33</sup> (Banque mondiale, 2018).

### 3. APPROPRIATIONS DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER : EVOLUTIONS DES FORMES D'OBSERVATOIRES, DES MISSIONS ET DES FINALITES (1990-2021)

#### 3.1. Typologie des principales formes d'observatoires fonciers promues en Afrique à partir des années 1990

##### ▷ Les observatoires fonciers comme instruments d'appui à l'élaboration des politiques publiques foncières

Située en amont de la définition d'une loi, une approche en termes d'observatoire foncier a l'avantage, dans son principe, d'assurer une remontée d'informations et d'analyses du terrain, et de mettre en place les mécanismes de dialogue avec les acteurs du foncier (Lavigne Delville, 2002). Il s'agit également à travers la mise en œuvre d'observatoires fonciers de fournir des analyses empiriques aux décideurs chargés de définir des politiques foncières mieux ajustées et adaptées aux besoins du monde rural (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Ces formes d'observatoires fonciers vont être promues par les chercheurs de l'APREFA que l'on peut qualifier de passeurs de « première génération » du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone.

Au Mali un mouvement de la société civile entraîne la chute de Moussa Traoré et la fin de la Seconde République au début de l'année 1991 (CTFD, 2011). La transition démocratique amorcée avec la Révolution du 26 mars 1991 a constitué le point de départ d'importantes réformes politiques, économiques et sociales. Les questions foncières y occupent une place importante, avec la création d'une commission de réflexion sur la problématique foncière au Mali (Chauveau *et al.*, 2006). Suite à la révolte des paysans contre l'appareil d'État (en particulier les services des Eaux et Forêts) lors de la Révolution, des États généraux du monde rural sont organisés en décembre 1991, suivis par un atelier national sur le foncier et la décentralisation organisé en novembre 1992, puis une Conférence nationale sur le foncier rural début 1993, qui recommande de créer un « *observatoire opérationnel du foncier pour élaborer une charte nationale en matière*

33. Dans le cadre du Programme d'appui au foncier rural (PAFR, 2017-2021), l'Union européenne s'est engagée à financer de l'assistance technique au niveau de la Primature pour l'amélioration de la gouvernance dans l'application de la loi sur le foncier rural en Côte d'Ivoire. Parmi ces activités, cette assistance technique a préparé les termes de références de l'étude de faisabilité d'un observatoire du foncier en Côte d'Ivoire. Cette étude a été réalisée par Vincent Basserie (expert foncier français) entre août et novembre 2018. Suite à cette étude, la question de l'ancrage institutionnel de l'observatoire n'a pas fait consensus au sein de l'administration nationale. Envisagé au sein de la Primature ou de la Présidence, ces deux options n'ont pas été retenues par les autorités ivoiriennes et le projet a été mis entre parenthèses. Concomitamment, dans le cadre du Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire (2018-2023) financé par la Banque mondiale, l'idée de création d'un observatoire foncier a été appuyée par André Teyssier. Le PAMOFOR prévoyait effectivement la création d'un observatoire du foncier afin « *d'accroître la transparence dans le secteur, de suivre la mise en œuvre de la politique foncière et, en particulier, l'opération pilote d'enregistrement systématique des terres* » (Banque mondiale, 2018, p. 51). Il semblerait que le projet ait été de nouveau abandonné au cours de l'année 2021.



*domaniale et foncière* » (CTFD, 2011, p. 2). L'ensemble de ces travaux, complété par une étude de faisabilité (Le Roy, 1993), va aboutir en juin 1994 à la création de l'Observatoire du foncier au Mali (OFM), sous l'égide d'un Comité du ministère du Développement rural, chargé de proposer des orientations pour l'élaboration de la nouvelle politique foncière. L'objectif de l'OFM a été défini dans sa décision de création n° 0239 du 9 juin 1994 comme : « *la mise en place d'un système d'observations des pratiques en matière foncière devant permettre la définition de politiques foncières éclairées et opérationnelles adaptées aux besoins du monde rural* » (GTZ, 1997, p. 131). L'instrument observatoire foncier est chargé de fournir des données empiriques aux décideurs pour élaborer une charte nationale en matière domaniale et foncière (CTFD, 2011).

Autre exemple, au Tchad, à l'issue de la Conférence de Praia (Hesseling et Ba, 1994) et suite à la production d'une étude de faisabilité (Kintz, 1998b), le gouvernement tchadien, par l'intermédiaire du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de l'Innovation (MESRI) a lancé la procédure de création d'un Observatoire du foncier au Tchad (OFT). Créé par décret<sup>34</sup> le 24 avril 2001, l'Observatoire du foncier au Tchad a pour « *objectif principal 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 et al., 2020, p. 33).

#### ▷ **Les observatoires fonciers comme instruments de suivi et évaluation des politiques publiques foncières**

L'institutionnalisation des systèmes de suivi et évaluation pour améliorer la gestion du secteur public et promouvoir une bonne gouvernance, en particulier dans les pays en développement (Mackay, 2006), renvoie à l'injonction de plus en plus forte des bailleurs et des gouvernements à formuler des politiques « fondées sur des preuves », à pratiquer *l'evidence-based policymaking* (Hunsmann, 2016). Dans le champ du foncier, cela s'est traduit par la mise en place d'observatoires fonciers en aval d'une nouvelle politique foncière, comme instrument de suivi et évaluation de la loi. Ces formes d'observatoires fonciers vont être promues par des chercheurs du CIRAD ainsi que certains experts fonciers africains et français que l'on peut qualifier de passeurs de « deuxième génération » du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone.

À Madagascar, le pays connaît en 2005 une réforme foncière considérée comme l'une des plus innovantes d'Afrique en termes de sécurisation foncière des populations locales (Andrianirina Ratsialonana et Burnod, 2017). Les lois foncières à la base de la réforme stipulent la fin de la présomption de domaniale et reconnaissent légalement les droits fonciers coutumiers et locaux. Elles permettent de rompre le monopole légal et politico-institutionnel que détenait jusqu'alors l'administration foncière. Avancée notable dans un processus de décentralisation, elles confèrent aux communes de nouvelles compétences relatives à l'enregistrement des droits fonciers grâce à la mise en place d'un guichet foncier communal et à la certification foncière (Teyssier et al., 2009). C'est dans ce contexte de démarrage de la réforme qu'une étude de faisabilité est engagée pour la création d'un observatoire à Madagascar. Réalisée par le CIRAD, l'étude propose de créer un observatoire de la nouvelle politique foncière, afin de « *fournir de la "connaissance" pour mesurer l'impact de la politique foncière sur l'amélioration des conditions de vie dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la mise en œuvre du développement durable* » (Roche-gude et al.,

34. Décret n° 01-215 portant création de l'Observatoire du foncier au Tchad (OFT).



2006, p. 13). L'Observatoire du foncier à Madagascar est créé en février 2007, conformément aux recommandations de la Lettre de politique foncière. Dans sa dynamique d'évolution, il a connu deux périodes. La première, qui nous intéresse dans cette partie, est à situer entre 2007 et 2009, période durant laquelle il est davantage un observatoire de la réforme foncière qu'un observatoire du foncier généraliste. Dans le cadre de la réalisation de l'étude de faisabilité, les auteurs ont accordé une importance majeure à la conception d'indicateurs de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la réforme. Rattaché au ministère en charge du foncier, l'observatoire a pour mission le suivi-évaluation de la décentralisation foncière. Il gère un système d'information basée sur une vingtaine d'indicateurs dont le nombre de guichets créés et le nombre de certificats demandés et délivrés et fournit des analyses qualitatives sur le processus institutionnel de mise en place de la réforme. Ainsi, par la production et la diffusion de connaissances, à la fois qualitatives et quantitatives, l'observatoire foncier vise à évaluer les impacts de la réforme foncière (Andrianirina Ratsialonana et Burnod, 2017). D'après l'un des principaux concepteurs de l'observatoire foncier malgache, aujourd'hui expert foncier à la Banque mondiale, « *il est indispensable de maintenir à l'observatoire du foncier ses fonctions essentielles de mesure de performance des outils de la réforme et d'évaluation des effets de la sécurisation foncière afin de fournir les éclairages nécessaires aux décisions sur les orientations et les appuis à la politique foncière* » (Teyssier, 2014, p. 168).

Plus récemment, dans le cadre de grands projets de développement à vocation foncière, les observatoires fonciers sont promus comme des instruments de suivi et évaluation de la mise en œuvre des projets. Au Sénégal, dans le cadre du PROCASEF, la Banque mondiale appuie la création d'un Observatoire national du foncier (Teyssier, 2019). Il vise, dans un premier temps, à évaluer la performance de la mise en œuvre du projet de cadastre et de sécurisation foncière (Banque mondiale, 2020). En Côte d'Ivoire, le Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière (2018-2023)<sup>35</sup> prévoit la création d'un observatoire du foncier afin « *d'accroître la transparence dans le secteur, de suivre la mise en œuvre de la politique foncière et, en particulier, l'opération pilote d'enregistrement systématique des terres* » (Banque mondiale, 2018, p. 51).

▷ **Les observatoires fonciers comme plateformes multi-parties-prenantes et participatives pour promouvoir un débat transparent sur les acquisitions foncières à grande échelle**

Au cours de la dernière décennie, les « *initiatives participatives, inclusives, et multi-parties prenantes fleurissent, au point que le "multistakeholderism" (Raymond and DeNardis, 2015) devienne une forme institutionnelle à part entière* » (Fouilleux et Jobert, 2017, p. 17). Cette dynamique va influencer la construction des observatoires fonciers en Afrique à partir des années 2010. Ces formes d'observatoires fonciers vont être promues par des chercheurs du CIRAD fortement impliqués dans les réseaux internationaux tels que l'International Land Coalition, chercheurs que l'on peut qualifier de passeurs de « troisième génération » du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone et également anglophone.

La mise en œuvre d'observatoires des acquisitions foncières à grande échelle s'inscrit dans un contexte marqué par l'aspiration croissante des citoyens à s'investir dans la recherche scientifique et dans la co-production de savoirs (Le Crosnier *et al.*, 2013). Ainsi, depuis la fin des

---

35. Financé par la Banque mondiale à hauteur de 50 millions de dollars.

années 2000, les sciences participatives ou citoyennes (Bazin, 2018), définies comme « *les formes de production de connaissances scientifiques auxquelles des acteurs non-scientifiques-professionnels, qu'il s'agisse d'individus ou de groupes, participent de façon active et délibérée* » (Houllier *et al.*, 2017, p. 419), ont connu une évolution rapide. Cet engouement pour la participation publique à la production de connaissances est caractérisé, entre autres, par l'accroissement du nombre de projets de recherche qui impliquent des « non-scientifiques-professionnels » ainsi que par le foisonnement sémantique des approches et des dynamiques en cours telles que *citizen science*, *collaborative science*, *community based approach* ou encore *crowdsourcing*. Dans le champ environnemental par exemple, cela s'est traduit par la mise en œuvre de « *citizen observatory* », défini comme une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données qui participe à la fois au suivi et à la gouvernance de l'environnement (Ajates *et al.*, 2020 ; Engelken-Jorge *et al.*, 2014). « *The basic idea behind this concept is that the citizenry can, and should, be involved in environmental monitoring, data production and interpretation, and decision making on environmental matters* » (Engelken-Jorge *et al.*, 2014, p. 50). De manière générale, ces termes renvoient aux activités de recherche scientifique auxquelles des citoyens contribuent activement par un effort intellectuel ou par l'apport de données, de connaissances pertinentes, d'outils ou de ressources (Socientize, 2014).

À l'échelle internationale, l'initiative Land Matrix, lancée en 2009, est, d'après ses promoteurs, un outil visant à promouvoir la participation publique à la construction de données concernant les transferts de terres à grande échelle afin de rendre ceux-ci visibles et compréhensibles (Anseeuw *et al.*, 2013). Portés par des centres de recherche pour le développement et l'International Land Coalition (ILC), qui regroupe principalement des organisations de la société civile, il s'agissait de mettre en place un outil collaboratif de recensement des transactions foncières à grande échelle au niveau mondial selon un ensemble de normes établies (définition des transactions concernées et modes de recoupement de l'information). L'observatoire mondial Land Matrix repose sur la mise en réseaux d'acteurs et la publication de données (et de leurs sources) pour permettre à un large public d'avoir accès à l'information (*open source*) et de contribuer au recoupement d'informations et à la production participative d'informations (*crowdsourcing* - Anseeuw *et al.*, 2013 ; Burnod, 2022). Ainsi, la mise en œuvre de l'observatoire mondial sur les ATGE, si elle répond à un besoin en information émis par les gouvernements, les ONG et les agences multilatérales, s'inscrit également dans les débats contemporains sur l'ouverture des données publiques (Goëta et Mabi, 2014), la démocratie participative et le rôle de la science dans nos sociétés (Bonneuil et Joly, 2013 ; Mazeaud et Nonjon, 2015). Outre le changement d'échelle qui caractérise Land Matrix, seul observatoire foncier à vocation globale, les observatoires évoluent vers des instruments « *d'ingénierie participative* » (Mazeaud et Nonjon, 2015, p. 136) où chaque citoyen peut devenir partie prenante de la production d'informations sur un phénomène. Cette transformation de l'instrument observatoire foncier vers des plateformes multi-parties prenantes mettant l'accent sur la mise en réseaux d'acteurs à l'échelle globale et la participation publique à la production d'information a d'abord été rendue possible grâce à la révolution des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En particulier le rôle d'internet qui, par son ubiquité, « *devient un formidable vecteur de l'extension du savoir scientifique, mais également de production scientifique* » (Le Crosnier *et al.*, 2013, p. 169). Cette révolution technologique s'est ensuite accompagnée de discours sur le potentiel démocratique des NTIC mettant en avant l'accès à l'information et à la transparence comme conditions nécessaires de la démocratie (Robert, 2018). Dans ce contexte, les plateformes

de données ouvertes et collaboratives ont été de plus en plus promues dans le champ du développement comme censées favoriser les processus démocratiques (Ruijter *et al.*, 2017). L'initiative Land Matrix, à travers son observatoire mondial, s'inscrit dans cette dynamique en faisant la promotion de la transparence, de la participation publique à la production d'information et du libre accès aux données.

À l'échelle nationale, la Land Matrix appuie un processus de décentralisation des observatoires fonciers afin d'améliorer la fiabilité des données, faciliter la remontée d'information, renforcer son réseau de partenaires et contribuer à ce que les acteurs nationaux soient meilleurs créateurs et utilisateurs de leurs données pour l'élaboration multipartite des politiques foncières. Ce processus a notamment abouti à la création de deux observatoires fonciers nationaux en Ouganda (2018) et au Cameroun (2019). La création de ces deux observatoires fait également écho à certains paradigmes internationaux promus dans le champ du développement. L'Observatoire du foncier en Ouganda, par exemple, est hébergé au sein de LANDnet Uganda<sup>36</sup>, un réseau d'organisations de la société civile travaillant sur le droit foncier coutumier, l'accès des femmes à la terre et la gestion des ressources naturelles. L'objectif général de l'Observatoire du foncier en Ouganda « *is to facilitate the generation and analyses of data, share information about LSLAs in the country, and widen participation of all stakeholders [...] The establishment of the Uganda NLO, was essential not only to coordinate data gathering that is useful to all stakeholders and aimed at supporting evidenced-based decision-making, but also to promote dialogue and action for the improvement of land governance that benefits those with the most insecure land rights. Working with partners, the Uganda NLO aims to support more informed, inclusive land governance debate, advocacy, research, and policy. These partners include the Ministry of Lands, Housing and Urban Development, Participatory Ecological Land Use Management (PELUM) Uganda, ActionAid Uganda, UN Pulse Lab-Kampala, Land and Equity Movement in Uganda (LEMU) and Private Sector Foundation Uganda (PSFU), Southern and Eastern African Trade, Information Negotiations Institute (SEATINI), etc.* ». (Land Matrix, 2021).

Le processus de décentralisation des observatoires fonciers à l'échelle nationale renvoie à la combinaison de deux facteurs principaux. D'une part, le phénomène des ATGE a constitué une fenêtre d'opportunité pour la mise en place d'observatoires fonciers, grâce notamment au financement mis à disposition par des bailleurs de fonds internationaux, avec le souci d'améliorer la qualité, la quantité, la fiabilité et la transparence des données. D'autre part, leur création a également été favorisée par le succès de certains concepts dans le champ du développement. La « participation », le « *multistakeholderism* », la « transparence », les approches « *evidence-based* » sont au cœur des discours des promoteurs des observatoires sur les acquisitions foncières à grande échelle. Sous l'effet de ces concepts à la mode, l'instrument observatoire foncier a évolué vers des espaces de dialogue multi-acteurs, des outils pour la promotion d'une gouvernance foncière inclusive et participative.

---

36. <https://www.landnet.ug/>.

### Encadré 5. L'observatoire mondial Land Matrix

L'initiative Land Matrix, lancée en 2009, a été mise en œuvre par des centres de recherche pour le développement (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le Développement - CIRAD, Centre for Development and Environment - CDE, German Institute of Global and Area Studies - GIGA) et l'International Land Coalition (ILC), qui regroupe principalement des organisations de la société civile et des organisations intergouvernementales (dont la FAO, le FIDA et la Banque mondiale). Seule initiative à vocation globale, la version bêta de l'observatoire mondial a été lancée en avril 2012 avec « *pour objectifs de créer une source fiable de données permettant d'alimenter les débats et de mettre en œuvre des actions éclairées sur les transactions foncières à grande échelle* » (Nolte *et al.*, 2018, p. 5). La base de données consultable sur le site web [landmatrix.org](http://landmatrix.org) permet d'effectuer des recherches par pays « hôte », par pays d'origine des investissements, par type d'activité associée à l'investissement, et par état d'avancement du projet. Depuis 2013, le site de Land Matrix a été visité plus de 165 000 fois et sa base de données téléchargées 5 659 fois (Nolte *et al.*, 2018). Les données ont pour origine des sources journalistiques, des rapports publiés et les apports d'un réseau de contributeurs locaux et régionaux. La Land Matrix collecte des données sur les tentatives prévues, conclues et échouées visant à acquérir des terres au moyen d'achat, de location ou de concession à des fins de production agricole, d'extraction de bois, de finance du carbone, d'activités industrielles, de production d'énergie renouvelable, de conservation de la nature et de tourisme, dans les pays à revenus faibles ou intermédiaires. En outre, les transactions doivent répondre aux critères suivants : entraîner un transfert de droits d'utilisation, de contrôle ou de propriété foncière par la vente, la location ou la concession ; avoir été initiées depuis 2000 ; couvrir une superficie de 200 hectares au minimum ; impliquer la conversion potentielle des terres – production par des petits propriétaires, utilisation par des communautés locales ou fourniture d'importants services par des écosystèmes – pour un usage commercial.

#### ▷ Les observatoires fonciers comme instruments de la société civile pour alimenter son plaidoyer dans la lutte contre les accaparements fonciers

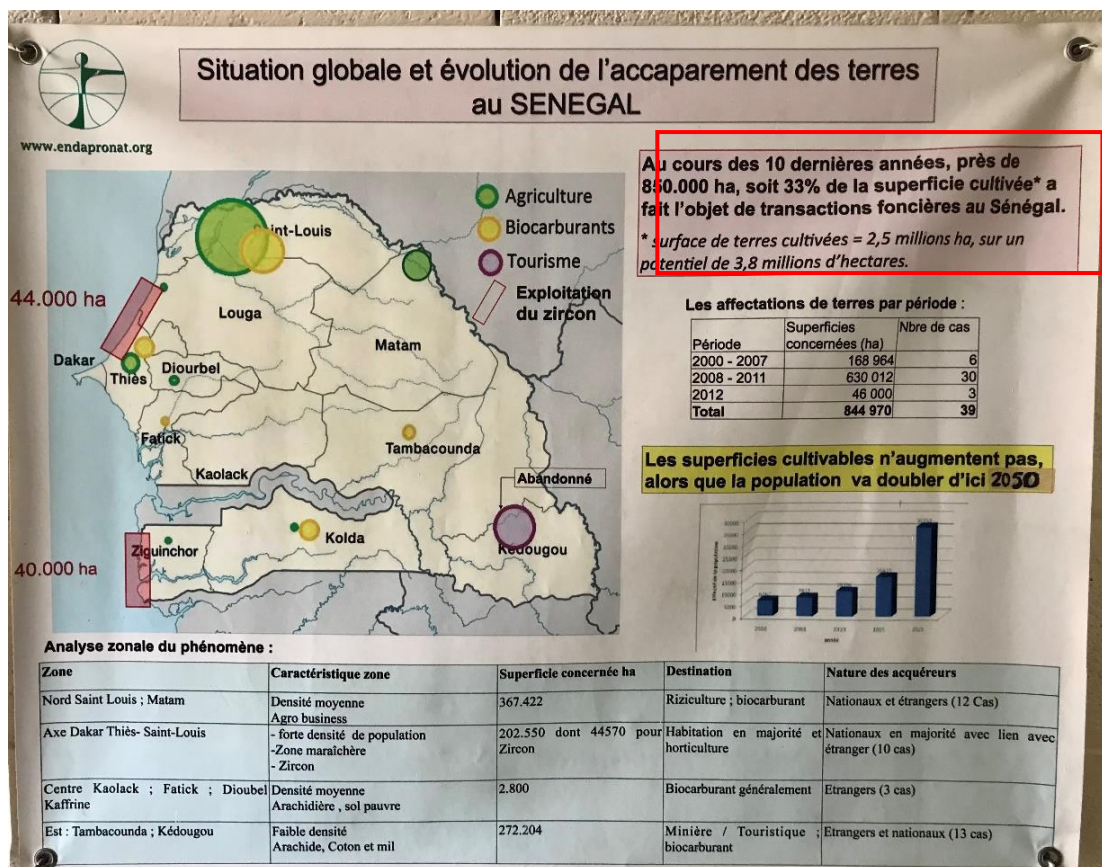
La société civile, devenue un maillon essentiel des stratégies contemporaines de coopération internationale et mise en avant par de nombreux opérateurs du développement (Pirotte, 2010), se présente comme un acteur incontournable dans les débats internationaux sur les accaparements fonciers. Le mouvement des ATGE s'est accompagné dans de nombreux pays africains par la mobilisation collective, formelle ou informelle, d'une partie de la société civile pour lutter contre les accaparements de terres.

Au Bénin par exemple, Synergie paysanne (Synpa), premier syndicat paysan béninois fondé en 2002, s'est mobilisé à partir de 2008 dans le plaidoyer contre l'accaparement des terres (Saïah, 2013). En privilégiant le « plaidoyer » comme forme de mobilisation, le syndicat paysan béninois, s'est « *fortement mobilisé entre 2010 et 2013 contre le projet de Code foncier en préparation au Bénin qu'il considérait comme un instrument au service de l'agrobusiness et de l'accaparement des terres* » (Lavigne Delville et Saïah, 2015, p. 103). Au Sénégal, le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS) a été créé en 2011 par un groupe d'organisations paysannes et d'organisations de la société civile sénégalaise en réponse aux accaparements fonciers (Lavigne

Delville *et al.*, 2021). Composé d'organisations de la société civile, mais aussi d'organisations de plaidoyer et de défense des citoyens consommateurs et de *think tanks*, le CRAFS forme un réseau qui a recours à un répertoire d'actions qui vont de campagnes de presse internationales au dépôt de mémorandum, en passant par l'organisation de manifestations et la production et la diffusion d'analyses (Hopsort, 2014a, 2014b). En 2012, par exemple, l'ONG Enda Pronat, membre fondateur du CRAFS, a annoncé dans le cadre d'une étude que « *près de 800 000 ha, soit plus de 30 % des surfaces arables disponibles sont déjà concernés par des projets de production de biocarburants, d'aliments (riz, légumes) et d'exploitation des ressources minières* » (Enda Pronat, 2015, p. 30, photo 1). Cependant, suite à la publication de l'étude, de nombreuses critiques ont été émises (y compris au sein de la société civile sénégalaise) concernant la fiabilité des chiffres annoncés et plus largement la rigueur méthodologique avec laquelle l'étude a été menée (Bourgoin *et al.*, 2019). Conscientes des impacts négatifs sur la crédibilité de leur message, d'autant plus dans un contexte marqué par une pluralité de producteurs de savoirs sur le foncier (expert, bailleur de fonds, administration nationale...), les organisations du CRAFS ont émis le besoin de disposer de données de terrain, d'informations fiables et régulièrement mises à jour. En choisissant le plaidoyer comme forme de mobilisation, les organisations de la société civile sénégalaise ont ainsi pris acte de la nécessité de « *fonder les débats de politique foncière sur des diagnostics solides, appuyés par les résultats de la recherche* » (Lavigne Delville et Le Meur, 2022). Elles s'inscrivent ainsi dans les débats internationaux sur le « *plaidoyer fondé sur les preuves - evidence-based advocacy* » (Hajeebhoy *et al.*, 2013; Hunsmann, 2016). Dans ce contexte, et « *pour répondre au manque d'informations transparentes sur les investissements à incidences foncières, la société civile sénégalaise, au sein du cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS), a lancé en 2015 une plate-forme multipartite, appelée « Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF) », pour suivre les dynamiques d'évolutions de terres agricoles et accompagner les communautés locales à mieux gérer/préserver leur patrimoine foncier* » (ONGF, 2020, p. 1). L'ONGF est alors conçu comme le bras technique, un outil du CRAFS pour pouvoir alimenter le plaidoyer des organisations de la société civile contre les accaparements fonciers.



Photo 1. Poster affiché dans les bureaux d'Enda Pronat suite à une étude réalisée par l'ONG en 2012



### 3.2. Retour sur les principaux changements et permanences de l'instrument observatoire foncier en Afrique de 1980 à nos jours

- ▷ **Des nouvelles missions : mettre en débat les analyses, former les nouveaux acteurs du foncier, favoriser la mise en réseaux d'acteurs, promouvoir la participation publique à la construction de données et renforcer le plaidoyer de la société civile**

Parce qu'« évaluer, c'est élaborer une appréciation et savoir la faire partager » (Neu et Lavigne Delville, 2001, p. 11), l'Observatoire du foncier à Madagascar a rapidement développé des outils de diffusion des connaissances et de mise en débat des réflexions (Andrianirina Ratsialonana, 2015). Cette fonction se matérialise à travers les articles journalistiques, les films documentaires, les émissions télévisées (reportage, interview sur plateau), les conférences (débats, ateliers régionaux, forum national foncier...), les publications scientifiques ou analytiques (revue *Landscape*) ou la mise en ligne des informations sur les sites web. Ainsi, progressivement, outre une fonction de suivi et évaluation de la nouvelle politique foncière, l'observatoire foncier malgache a développé une fonction de mise en débat des résultats et des pistes de réflexion afin de contribuer à l'animation des débats de politique foncière. La fonction de communication et de mise en débat des résultats devient ainsi une fonction essentielle des observatoires.

La formation d'étudiants et de jeunes cadres devient également une fonction structurante des observatoires fonciers. Cela est d'autant plus crucial dans un contexte marqué par des faiblesses multiformes qui entravent le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (Olivier de Sardan et Tidjani Alou, 2011). Au Tchad, outre une fonction de recherche, l'observatoire foncier concentre ses activités autour de la formation et de la professionnalisation à la maîtrise foncière et à la résolution des conflits fonciers. L'OFT « *fait de la formation diplômante avec l'appui technique de l'université de N'Djaména qui a délivré au cours des dix premières années de son existence des diplômes de maîtrise professionnelle en sciences et techniques, option gestion foncière. Une soixantaine de mémoires de maîtrise ont été élaborés et soutenus à l'OFT, consultables par le public de chercheurs et d'étudiants. Tous les sujets traités relèvent du foncier rural et du foncier urbain*<sup>37</sup> ». À Madagascar, l'Observatoire du foncier contribue également à la formation d'étudiants et de cadres. Il a notamment été à l'initiative, a encadré ou a participé au pilotage de thèses et de stages. L'observatoire a par exemple établi de nombreux partenariats avec des universités malgaches et étrangères.

À travers l'observatoire Land Matrix, partenariat mondial qui vise à améliorer la transparence des informations sur les acquisitions foncières à grande échelle, la mise en réseaux d'acteurs (informateurs locaux, entreprises, médias...), est apparue comme une nouvelle dimension des observatoires fonciers. Dans ce modèle, la qualité, la quantité, mais aussi la légitimité et la fiabilité des données passent en grande partie par l'élargissement du réseau des contributeurs à la base de données Land Matrix (en termes de nombre et de couverture des zones géographiques). La décentralisation de Land Matrix à l'échelle régionale (quatre points focaux appuient l'initiative<sup>38</sup>) et nationale (appui à la mise en œuvre d'observatoires fonciers nationaux), contribue au renforcement ou à la création de nouveaux réseaux d'acteurs et influe sur la quantité et la qualité des données collectées.

En outre, la Land Matrix fait de la participation publique à la construction de données le maillon central de l'observatoire. C'est également le cas de l'Observatoire du foncier en Afrique du Sud, conçu sur une base similaire<sup>39</sup>. Par le biais de son site internet, chaque utilisateur peut publier des informations sur le foncier (*crowdsourcing*) – notamment sur le suivi de la propriété foncière dans le pays –, avoir accès à la base de données de l'observatoire et télécharger gratuitement tous les documents publiés sur le site (*open data*).

Enfin, en s'appropriant l'instrument observatoire foncier, les organisations de la société civile ont contribué à inclure le plaidoyer comme une activité des observatoires. Au Sénégal, l'ONGF a été conçu comme le bras technique, un outil du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal pour pouvoir alimenter le plaidoyer des OSC par la collecte et la remontée d'informations. L'observatoire devient un outil militant de la société civile pour lutter contre les accaparements fonciers.

37. Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre de l'Observatoire du foncier au Tchad le 15/11/2017.

38. Afrique, Amérique latine, Asie et Europe de l'Est.

39. À noter que le principal fondateur de l'observatoire mondial Land Matrix (2009) était également impliqué dans la création de l'observatoire du foncier en Afrique du Sud (2014).



▷ **Des nouveaux montages institutionnels**

Les premiers écrits qui traitent des observatoires fonciers en contextes africains recommandent de loger les observatoires au sein de l'appareil d'État (Crousse *et al.*, 1986). Si certains ont suivi cette logique, comme par exemple l'Observatoire du foncier à Madagascar, rattaché au ministère en charge du foncier, d'autres types de montages institutionnels ont émergé. Au Tchad, par exemple, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'Observatoire du foncier est logé au sein de l'Institut national des sciences humaines de l'université de N'Djaména. Au Mali, créé par décret du ministère du Développement rural et de l'Élevage (MDRE), la mise en œuvre de l'observatoire a été confiée par contrat de prestation de service à AVES (Avenir, Espaces et Sociétés), une association de chercheurs maliens. Enfin, au Sénégal, l'Observatoire national de la gouvernance foncière a émergé « par le bas », c'est-à-dire porté par des organisations de la société civile. Si son secrétariat est hébergé au sein du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) qui coordonne la majorité des activités de l'ONGF (atelier, enquête sur le terrain...), l'observatoire n'a pas de statut défini.

▷ **L'exigence scientifique : une dimension structurante des projets d'observatoires fonciers des années 1990-2000 qui tend à s'estomper au cours de la dernière décennie**

Au cours des années 1990 et 2000, les observatoires fonciers restent structurés autour de la conception d'indicateur, de l'interdisciplinarité et des questions d'échelle. S'ils ont évolué vers des instruments en appui au processus de politique foncière, ils restent fortement ancrés dans la recherche et les exigences scientifiques qui en découlent, du fait notamment du rôle central joué par les chercheurs et les experts fonciers dans leur conception et mise en œuvre.

Pour Coulibaly et Hesseling, l'objectif visé par la création de l'Observatoire du foncier au Mali est « *la mise à disposition des décideurs d'un outil qui, à partir du suivi de certains indicateurs, permet de tirer la sonnette d'alarme avant que les problèmes n'atteignent une acuité dangereuse pour le pays. L'efficacité de l'outil dépend donc du choix judicieux des indicateurs du changement des pratiques foncières* » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 34). Ici, la relation est clairement établie entre la dimension recherche (choix des indicateurs) et la dimension politique (outil pour les décideurs) de l'observatoire foncier. La démarche pour cela est de créer des banques de données, consultables localement (observatoires locaux), et gérées sur une durée suffisante pour identifier des tendances et des évolutions (coordonnées par l'observatoire foncier basé à Bamako). Le travail d'alimentation de ces bases se fait, en particulier, par un relevé annuel d'indicateurs. Cela renvoie à « *un relevé spécifique, sur une base annuelle, de données illustratives d'indicateurs propres à une situation foncière (indicateurs clignotants). Il suppose la définition préalable d'une problématique, et la définition des indicateurs correspondants, et des données permettant de suivre leurs évolutions* » (Lavigne Delville *et al.*, 1998, p. 56). L'observatoire foncier au Mali se situe à l'interface entre la recherche et l'action, ayant pour mission principale d'informer les décideurs en suivant dans la durée des changements des pratiques foncières sur la base d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs (Le Roy, 1993). Pour ce faire, l'observatoire foncier au Mali a été pensé comme une démarche pluridisciplinaire (comprenant des juristes, des sociologues, des administrateurs) et multi-échelle. L'observatoire consiste en une équipe de sept chercheurs

maliens spécialistes du foncier, installés dans les cinq zones agro-écologiques du pays<sup>40</sup> (les observateurs régionaux) et d'une coordination nationale légère, basée à Bamako (CTFD, 2011). Ainsi, l'observatoire foncier au Mali répond, au moins dans les documents de projet, aux exigences scientifiques en termes de conception des indicateurs, d'interdisciplinarité et de mise à l'échelle formulées dans les écrits de Bernard Crousse.

À Madagascar, les concepteurs de l'observatoire foncier ont également accordé une attention particulière au choix et à la conception des indicateurs. La section 2 de l'étude de faisabilité est dédiée aux indicateurs et critères de suivi-évaluation et d'impacts. Dans le cadre de l'étude, trois types d'indicateurs de suivi-évaluation et d'impacts ont été élaborés : indicateurs de mise en œuvre de la nouvelle politique foncière, indicateurs sur l'environnement de la réforme et des indicateurs d'impacts de la réforme (Rocheude *et al.*, 2006). Il s'agit à la fois d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, prioritaires et secondaires, de suivi-évaluation et d'impacts pour la mesure de l'avancement et l'efficacité de la nouvelle politique foncière. Au-delà du suivi de la réforme foncière, l'équipe de l'observatoire foncier produit également d'autres études thématiques (acquisition foncière à grande échelle, accès des jeunes agriculteurs à la terre, sécurisation foncière et reboisement) en définissant les méthodologies à suivre afin que la production de données soit rigoureuse (entretiens qualitatifs et/ou enquêtes à base de questionnaires).

En revanche, les projets d'observatoires fonciers initiés à partir des années 2010, en particulier ceux portés par les organisations de la société civile, accordent une importance secondaire à leur dimension scientifique et méthodologique. Par exemple l'ONGF, en tant qu'observatoire de la société civile sénégalaise lié à une thématique (les accaparements fonciers), n'a plus grand-chose à voir avec l'instrument de recherche tel que conceptualisé par Bernard Crousse au début des années 1980. En dehors d'une note de présentation de deux pages qui revient rapidement sur la genèse de l'observatoire, ses missions et ses objectifs (Benkahla *et al.*, 2015), aucune étude de faisabilité ou aucune note de cadrage de l'observatoire n'a été réalisée<sup>41</sup>. Sur le plan scientifique, l'observatoire a émergé sans référentiel théorique et méthodologique. L'observatoire a été lancé sans travail, en amont, de définition des indicateurs, des outils de collecte des données et des méthodologies de recensement. L'ONGF se présente, dans les discours, à la fois comme un instrument de production de connaissances et d'informations susceptible de faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal ; comme un outil de la société civile (organisations paysannes, associations, ONG) pour fournir aux exploitations familiales et leurs organisations des éléments d'aide à la décision sur les questions d'accès à la terre ; ou encore comme un cadre de dialogue politique multi-acteurs à différents niveaux (département, zone agro-écologique et national) pour que les décisions prises soient le fruit d'une construction collective (Benkahla *et al.*, 2015). Cependant, jusqu'à présent, l'ouverture vers les

40. Ils se répartissent dans cinq observatoires régionaux, eux-mêmes situés dans les cinq zones agro-écologiques du pays : la zone cotonnière, les périmètres irrigués de l'Office du Niger, les forêts de la région de Bamako, le delta du Niger et les zones pastorales environnantes, la région de Gao.

41. À noter qu'au cours de l'année 2021, le comité technique du CRAFS a mandaté une équipe de trois personnes issues des organisations membres de l'ONGF afin de démarrer un travail pour concevoir une note de cadrage de l'observatoire. Celle-ci doit être finalisée et validée par l'ensemble des membres de l'ONGF au cours de l'année 2022.

autres acteurs du foncier, la production de méthodologies de recherche et d'indicateurs ainsi que le partage et la mise en débat des analyses ne sont pas mis en face des objectifs annoncés.

## CONCLUSION

Au cours des années 1980, pour palier des faiblesses de la recherche dans le champ du foncier en Afrique, un groupe de chercheurs francophones spécialistes des questions foncières au sein du continent s'est intéressé au concept d'observatoire foncier (Crousse *et al.*, 1986, 1984). Perçu comme un instrument de recherche, l'observatoire foncier doit « *dans une région donnée, accumuler de manière répétitive des données correspondant à des indicateurs significatifs construits par tout un travail d'élaboration théorique et scientifique* » (Crousse, 1991, p. 229). Par la suite, à partir du milieu des années 1990, dans un contexte marqué par l'échec des plans d'ajustement structurel, la mise à l'agenda politique de la question foncière et des nouvelles orientations de l'aide internationale, des gouvernements et des acteurs de l'aide (agence de développement, organisation africaine, centre de recherche pour le développement) se sont saisis du concept d'observatoire foncier. Ils sont alors appréhendés comme des instruments de politique publique chargés d'accompagner la construction des politiques foncières, dans leur élaboration, leur mise en œuvre ou leur suivi, et appuyer les projets de développement en milieu rural (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Enfin, à partir des années 2010, alors que les débats internationaux sur les grandes transactions foncières au Sud sont en plein essor (Schlimmer, 2020), des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales plaident pour la création d'observatoires fonciers afin d'alimenter les réflexions et les débats sur la gouvernance foncière et renforcer les capacités de la société civile (Benkahla *et al.*, 2015). Les observatoires fonciers évoluent vers des instruments d'action publique « éclatés » : producteurs d'informations pour accompagner les processus de politique foncière, ils sont annoncés comme des espaces de dialogue politique multi-acteurs et de mise en débat des analyses, des plateformes multi-parties prenantes pour promouvoir la participation publique à la construction de données ou encore des outils pour la société civile dans le but de renforcer leur plaidoyer. Cet instrument a ainsi été mobilisé et utilisé successivement par des acteurs différents au service de finalités très différentes. L'instrument observatoire foncier devient un objet multiforme, un concept en vogue et attrayant, mais difficile à mettre en œuvre sur le terrain.

## Chapitre 3. Aller au-delà des discours et des attentes : mise en œuvre et opérationnalisation des observatoires fonciers en contextes africains

Après avoir analysé la genèse, les trajectoires et les transformations du concept d'observatoire foncier, dans le temps et dans l'espace, nous souhaitons étudier l'instrument au concret. Pour y parvenir, ce troisième chapitre de l'étude est consacré à l'analyse de la mise en œuvre et de l'opérationnalisation des observatoires fonciers en contextes africains. Il s'agit, dans un premier temps, de détailler notre grille d'analyse que nous allons mobiliser pour étudier les facteurs de succès et d'échec des processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation des observatoires fonciers en Afrique (section 1). Puis, dans un deuxième temps, nous allons tester cette grille sur plusieurs expériences d'observatoires fonciers au sein du continent (section 2). Il s'agit de comprendre comment les observatoires fonciers émergent et parviennent (ou non) à se maintenir au sein de l'arène foncière.

### SECTION 1. ANALYSER LES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET D'OPERATIONNALISATION DES OBSERVATOIRES FONCIERS EN AFRIQUE : CONSTRUCTION D'UNE GRILLE D'ANALYSE

Face à l'accroissement du nombre d'observatoires en Afrique, un chercheur de l'ORSTOM posait dès 1996 la question suivante : « *les "observatoires" sont-ils viables dans les contextes institutionnels, politiques et budgétaires dans lesquels ils sont réalisés : peuvent-ils être réellement, et efficacement, transférés aux partenaires du Sud avec lesquels ils ont été réalisés ?* » (Minvielle, 1996, p. 735). Une problématique centrale est ici soulevée et va guider nos réflexions : celle de la mise en œuvre et de l'opérationnalisation des observatoires fonciers, portés et financés le plus souvent par des acteurs du Nord, dans des contextes institutionnels et politiques très différents les uns des autres. Pour apporter des éléments de réponse à cette interrogation, nous allons élaborer une grille d'analyse que nous appliquerons dans la section suivante à plusieurs projets d'observatoires fonciers en Afrique.

#### 1. ANALYSER LES PROJETS D'OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INNOVATIONS SOCIOTECHNIQUES

Pour construire notre grille d'analyse, nous nous inspirons de travaux en socio-anthropologie du développement qui mobilisent la sociologie de la traduction (Jacob et Lavigne Delville, 2019 ; Le Meur, 2015) dans le but d'analyser les observatoires fonciers comme des innovations sociotechniques qui parviennent ou non à se réaliser, qui parviennent ou non à s'inscrire dans la durée, qui parviennent ou non à construire et stabiliser un réseau d'acteurs.

Le concept d'observatoire foncier a été associé à l'idée de collecter des données de manière répétitive sur la base d'indicateurs significatifs et de comprendre les évolutions du foncier en cours comme préalable à toute intervention (Crousse, 1991). Mais l'émergence de ce concept a été rapidement confrontée aux questions de savoir comment les mettre en œuvre et faire en

sorte qu'ils perdurent sur le temps long ? Comment parviennent-ils à collecter des données et produire et diffuser de l'information dans un contexte politique et institutionnel donné ?

Lorsque nous parlons de réussite ou d'échec des projets d'observatoires fonciers, nous introduisons à la fois une difficulté épistémologique et une délimitation du champs d'analyse (Giugni, 2020). La difficulté : il est évident que les notions de « succès » et d'« échec » doivent être rapportées à la subjectivité d'un acteur, qu'il soit partie prenante ou non du projet en question, et que ces notions varient selon la perspective des acteurs ainsi que dans le temps. Il s'agit d'analyser des choix qui ont été faits des années auparavant, dans des contextes particuliers. La délimitation du champ : en parlant de réussite ou d'échec, nous focalisons notre attention sur la durabilité des observatoires fonciers ainsi que sur un type particulier de conséquences, à savoir celles qui se rattachent aux buts déclarés des observatoires fonciers (production et diffusion de connaissance, mise en débat des analyses...).

## **2. CONCEPTUALISER LES FACTEURS DE SUCCES ET D'ECHEC DES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET D'OPERATIONNALISATION DES OBSERVATOIRES FONCIERS EN CONTEXTES AFRICAINS**

« Si nous disons d'un projet réussi qu'il existait depuis le début parce qu'il était bien conçu et que le projet raté s'est cassé la figure parce qu'il était mal conçu, nous ne disons rien. Nous ne faisons que répéter les mots "réussite" et "échec" en plaçant la cause de l'un comme de l'autre au début du projet, à sa conception » (Latour, 1992, p. 72). En partant de nos travaux sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018 ; Grislain *et al.*, 2020), enrichis par nos enquêtes de terrain dans le cadre de la thèse en cours, nous proposons une grille d'analyse basée sur six facteurs, exogènes et endogènes à la démarche d'observatoire, pour décortiquer les facteurs de réussite et d'échec des projets d'observatoires fonciers. Nous accordons une attention particulière aux processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation des observatoires fonciers. Nous entendons par opérationnalisation le fait qu'un projet d'observatoire foncier se concrétise et parvienne à se maintenir dans la durée au sein de l'arène foncière, ainsi que la capacité des équipes des observatoires fonciers à produire et diffuser de l'information, à mettre en débat les analyses et à stabiliser un réseau d'acteurs. En effet, la pérennité d'un observatoire foncier seule ne constitue pas un facteur suffisant pour analyser l'opérationnalisation des observatoires. Au Tchad par exemple, l'Observatoire du foncier a été créé par décret le 24 avril 2001 avec pour « *objectif principal 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 *et al.*, 2020, p. 33). Cependant, 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 notamment 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 internet. Il s'agit de la revue scientifique de l'observatoire « Cahier du foncier au Tchad<sup>42</sup> ». Mais quels sont les facteurs explicatifs ? Pourquoi des observatoires fonciers existent-ils depuis plus de vingt ans alors que d'autres initiatives ont connu une durée de vie limitée ? Comment expliquer les difficultés rencontrées par les observatoires fonciers sur le terrain quand il s'agit de produire et diffuser des connaissances ou de stabiliser un réseau d'acteurs ?

42. Le premier numéro a été publié en 2010 et le second en décembre 2019.

## 2.1. Facteurs exogènes

### ▷ Contexte institutionnel et politique

La « réalisation » d'un projet, le passage de l'idée portée par quelques personnes à un dispositif en place et fonctionnel, « passe par un travail d'« *inscription dans des contextes* » par lequel le schéma initial se confronte à des environnements précis, des politiques, des écosystèmes, des problèmes techniques, des acteurs et des organisations concrètes, et doit s'y adapter pour pouvoir prendre corps et s'y ancrer » (Jacob et Lavigne Delville, 2019, p. 19). Les processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation des projets d'observatoires fonciers s'inscrivent dans des contextes singuliers, marqués par la multiplication des sources de savoirs sur le foncier, des conditions d'accès et de production d'informations hétérogènes ou encore par des changements politiques profonds (transition démocratique, réforme foncière...). Ainsi, pour se réaliser, prendre corps, les projets d'observatoires fonciers doivent tenir compte des contextes au sein desquels ils émergent et tentent de se développer, car « *la seule chose qu'un projet technique ne peut faire, c'est de se réaliser sans se placer lui-même dans un contexte plus large. S'il refuse de se contextualiser, il demeure techniquement parfait, peut-être, mais irréel* » (Latour, 1992, p. 110).

### ▷ Acteurs de la mise en œuvre

Dans le chapitre précédent, nous avons accordé une attention particulière aux « *acteurs de l'émergence* » (Boussagnet, 2009, p. 221) et aux acteurs qui ont contribué à la diffusion de l'instrument observatoire foncier au sein du continent. La construction de notre grille d'analyse nous amène ici à analyser le rôle et le poids des acteurs de la mise en œuvre et de l'opérationnalisation des projets d'observatoires fonciers. La sociologie de la traduction permet d'analyser un projet quelconque (ici la création d'un observatoire du foncier) comme un exercice relativement arbitraire de production d'idées qui prend (lorsque tout se passe comme prévu) de la réalité au fur et à mesure que leurs promoteurs, les entrepreneurs dans le langage de Madeleine Akrich (Akrich *et al.*, 1988), réussissent à réunir de plus en plus de monde et d'intérêts autour de leur action (Jacob, 2015). Ils le font en nouant des alliances, en construisant des compromis, en tentant de convaincre des acteurs de les rejoindre et de porter le projet avec eux (Jacob et Lavigne Delville, 2019). « *Les projets n'échouent pas, ce qui les fait échouer c'est l'absence d'un réseau large de soutien et de validation* » (Mosse, 2005, p. 18). Tout projet fait néanmoins face à des incertitudes de tous ordres. « *C'est seulement lorsque les entrepreneurs ajustent ou redéfinissent le projet en fonction de ce qu'ils découvrent qu'ils peuvent espérer dépasser les blocages et fédérer les acteurs et leurs intérêts* » (Lavigne Delville, 2015, p. 78). Cependant, il arrive que les divergences soient trop grandes et les blocages trop importants pour être surmontés. Dans ce cas, certains acteurs font défection et les projets se « *déréalisent* », au sens de revenir en arrière, s'éloigner du réel et redevenir idée ou concept (Jacob et Lavigne Delville, 2019).

### ▷ Financement

« *Le financement des activités [de l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale du Cameroun] et le mode d'intervention privilégié par les institutions partenaires ont orienté dans une large mesure la nature des recherches réalisées. Tout ceci a induit tensions et contradictions entre préoccupations éthiques, utilitaristes, et carriéristes* » (Courade, 1994, p. 10). Le fait que les financements des projets d'observatoires fonciers dépendent quasi-exclusivement de ressources extérieures, limitées dans le temps, soulèvent des questions relatives à leur indépendance ainsi

qu'à leur durabilité. En effet, l'étude sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018) a montré que dans les sept cas étudiés sur huit ce sont des financements étrangers qui ont contribué à la réalisation des projets d'observatoires<sup>43</sup>. La nature des bailleurs est hétérogène : agences publiques de développement (AFD, coopération suisse), réseau international d'organisations intergouvernementales et de la société civile (ILC), organisations internationales (FIDA, FAO), gouvernements étrangers. Ces interrogations sont d'autant plus saillantes dans un contexte où les financements nationaux dans la recherche en sciences sociales sont encore faibles, en particulier en Afrique francophone, et où la recherche africaine dépend toujours beaucoup de l'aide internationale (d'Aiglepierre et Botton, 2020 ; Marou Sama *et al.*, 2019).

## 2.2. Facteurs endogènes

### ▷ Équilibre entre l'exigence scientifique et l'exigence d'opérationnalité

Le processus de mise en œuvre d'un observatoire foncier doit tenir compte d'une exigence d'opérationnalité : « *un observatoire est "aveugle" s'il ne dispose pas d'une problématique adaptée aux questions à suivre. Celle-ci est toujours fonction des réponses attendues par les interlocuteurs-clients de l'observatoire, mais doit aussi être élaborée selon des critères scientifiques, car on ne peut échapper en recherche-action aux exigences de base de la scientificité* » (Le Roy, 1993, p. 13). Ainsi, la démarche d'observatoire doit également répondre à une exigence scientifique : établir une relation rigoureuse entre les données et les indicateurs pour la compréhension et l'explication des changements fonciers. « *Il ne faut pas que les données recueillies expliquent, à un moment donné, tout – notamment les indicateurs – et n'importe quoi d'autre aussi* » (Crousse, 1991, p. 229). L'exigence conjointe de l'opérationnalité (réponse aux attentes des acteurs et applicabilité du dispositif sur le terrain) et de la scientificité (rigueur méthodologique et scientifique) des observatoires se traduit par la nécessaire prise en compte du caractère évolutif des contextes et des enjeux à traiter. Il est parfois nécessaire de réajuster la définition des indicateurs, des méthodologies de recherche ou des missions réalisées. La souplesse dont l'observatoire fait preuve, entre rigueur scientifique et réalisation sur le terrain, est un critère essentiel de sa durabilité et de sa pertinence (Mullon et Piron, 1998).

### ▷ Montage institutionnel et positionnement stratégique

« *Le choix des indicateurs [...] peut contenir des objectifs orientés qui répondent exclusivement à certaines questions et non à d'autres, et cela du fait des concepteurs de l'observatoire ou des autorités qui ont lié l'acceptation de l'établissement de l'observatoire à la condition qu'il serve à des tâches définies par elles* » (Crousse, 1991, p. 229). La question de l'ancrage institutionnel est centrale dans tous les projets d'observatoires fonciers, en particulier au sein du continent africain (Grislain *et al.*, 2020). Le choix de loger un observatoire foncier au sein de l'appareil d'État, d'une université ou d'une organisation de la société civile n'est pas neutre. Il a des impacts sur le déroulement des activités et la vie quotidienne des observatoires fonciers notamment en termes d'accès aux données, d'orientation des analyses ou encore d'image de l'observatoire.

43. À noter que les projets d'observatoires fonciers voient généralement le jour dans le cadre de l'instruction de projets qui font suite à des requêtes de financement des États. Leur mise en place répond donc souvent à une demande des États sur financement extérieur.



### ▷ Gouvernance

En partant de l'expérience d'OSCICA et des écrits de George Courade, nous affirmons que « *rien n'est neutre dans une démarche d'observatoire : ni le découpage des espaces mis en observation, ni la périodisation de l'enquête, ni les outils mis en œuvre, à plus forte raison l'assemblage des indicateurs sélectionnés, enjeu de pouvoir entre disciplines et entre individus dans un projet de recherche pluridisciplinaire* » (Courade, 1998, p. 51). La démarche d'observatoire implique le plus souvent un travail d'équipe, en pluridisciplinarité, ce qui pose des difficultés non négligeables de dialogue entre les disciplines, de compromis entre les méthodes (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Les membres qui composent les observatoires ont tous « *une vision, une conception, et en même temps, une pratique spécifique de l'analyse foncière* » (Crousse, 1991, p. 230). Cette vision influe sur ce qui sera considéré par l'équipe de l'observatoire comme des questions d'observation et d'investigation pertinentes. Plus largement, « *elle contribue à façonner les rapports entre théorie, concepts, questions de recherche, choix de méthode, choix d'outils de terrain, données produites, analyse de ces données, interprétation des résultats et, le cas échéant, formulation de recommandations à l'intention des décideurs* » (Colin *et al.*, à paraître). Ainsi, en fonction des membres qui composent l'observatoire foncier (chercheurs, experts, organisations de la société civile...), de leurs profils (économistes, anthropologues, juristes...) ou de son rattachement institutionnel, les choix qui seront pris et les modes de gouvernance au sein des observatoires seront très différents et sources de conflit, de négociation et de coopération entre acteurs. Enfin, une démarche d'observatoire c'est aussi une équipe à gérer, des compétences à trouver et à assembler (géographes, géomaticiens, statisticiens, économistes...), des liens à établir avec la structure d'accueil (liberté de parole et de critique), une capacité à trouver des partenaires, à adapter ces messages et à formuler les controverses.

## SECTION 2. LES OBSERVATOIRES FONCIERS AU CONCRET : QUE NOUS APPRENNENT LES EXPERIENCES D'OBSERVATOIRES FONCIERS AU SEIN DU CONTINENT AFRICAIN SUR LES FACTEURS DE SUCCES ET D'ECHEC DE CES DISPOSITIFS ?

En partant de la grille d'analyse élaborée précédemment, nous allons analyser les processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation des observatoires fonciers en contextes africains. Ainsi, nous mobilisons les six entrées de notre grille d'analyse afin de comprendre ce qui fait le succès ou l'échec des projets d'observatoires fonciers au sein du continent. Finalement, en pratique, au-delà des études de faisabilité et des documents de projet, quels sont les contextes favorables à la mise en œuvre des observatoires fonciers ? Quels sont les acteurs attendus dans un projet d'observatoire ? Quels types de montage institutionnel garantissent une meilleure indépendance et opérationnalisation des observatoires ? Nous faisons l'hypothèse qu'un projet d'observatoire foncier sera réussi (en termes de durabilité, de reconnaissance au sein de l'arène foncière, de production de connaissances) si cette « population de gens », *a minima* des chercheurs, bailleurs, décideurs, et ce « dispositif de choses », qui définissent les observatoires fonciers (montage institutionnel, gouvernance, méthodologie de recherche...), finissent par constituer un tout fonctionnel et suffisamment stabilisé.

## 1. LES OBSERVATOIRES FONCIERS : DES DISPOSITIFS SOCIOTECHNIQUES SITUÉS QUI NECESSITENT DES ACTEURS PRÊTS À FINANCER ET À S'INVESTIR DANS LE PROJET DANS LA DURÉE

### 1.1. Contexte institutionnel et politique : l'inscription des projets d'observatoires fonciers dans des contextes singuliers

En 2005, le gouvernement malgache lance une nouvelle politique foncière qui promeut la reconnaissance légale des droits fonciers existants (par la certification) et la décentralisation de la gestion foncière au niveau des communes (Andrianirina *et al.*, 2012). C'est dans ce contexte de démarrage de la réforme que l'Observatoire du foncier à Madagascar a été créé en février 2007 dans le but de suivre et d'informer cette nouvelle politique foncière. Outre un contexte politique favorable, un besoin en information émis par les décideurs pour suivre l'avancement de la réforme foncière, la mise en œuvre de l'observatoire foncier a bénéficié d'une connaissance au niveau national du rôle que pouvait jouer un observatoire. Madagascar a bénéficié d'expériences d'observatoires fructueuses pour suivre des problématiques socio-économiques au niveau national, avec notamment le réseau des observatoires ruraux<sup>44</sup> à partir de 1995 (Droy *et al.*, 2000) et l'Observatoire du riz créé en 2005 (David-Benz *et al.*, 2014). Aussi, bien que des chercheurs et experts travaillaient sur les questions foncières à Madagascar, en particulier à travers la loi GELOSE sur la décentralisation de la gestion des ressources renouvelables<sup>45</sup>, aucun observatoire et plus largement aucune organisation ne travaillait spécifiquement sur le foncier. Aucune structure ou acteur de l'arène foncière ne pouvait voir l'Observatoire du foncier comme une organisation concurrente. Au contraire, il a émergé comme une structure complémentaire à plusieurs initiatives/organisations existantes : la plateforme des intervenants sur le foncier, la SIF, créée en parallèle, réunissant les organisations paysannes et les organisations non gouvernementales intervenant dans le foncier et, d'autre part, la cellule chargée du programme national foncier censée orchestrer la réforme et l'action des différents partenaires techniques et financiers. Ainsi, l'arène foncière malgache est marquée par des créations complémentaires entre acteurs de la société civile capables d'interpeller le gouvernement et l'observatoire en charge de l'analyse et de l'animation des débats en lien avec la réforme foncière<sup>46</sup>.

D'autres contextes sont marqués, à l'inverse, par une diversité de projets d'observatoires fonciers et de producteurs de savoirs sur le foncier en compétition. C'est le cas par exemple au Sénégal

44. Le réseau des observatoires ruraux de Madagascar a débuté en 1995 avec la création de cinq observatoires (voir Droy *et al.*, 2000 pour une présentation détaillée du ROR).

45. La loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (loi GELOSE), promulguée le 10 septembre 1996 repose sur la négociation de nouvelles relations entre l'État, les communautés rurales, les collectivités territoriales décentralisées et le secteur privé, dans la gestion des ressources naturelles et du foncier qui en découle (Maldidier, 2001).

46. Nous souhaitons préciser que les observatoires fonciers sont des organisations mouvantes, jamais complètement stabilisées et qui s'inscrivent dans des contextes politiques et institutionnels évolutifs également. Ce point est important dans le contexte actuel malgache marqué par le vote en juin 2021 au Sénat et à l'Assemblée nationale d'une nouvelle loi foncière (2021-016) remettant profondément en cause les acquis de la réforme foncière de 2005, en particulier en termes de sécurisation des paysans. Rattachée au sein de l'appareil d'État, l'équipe de l'observatoire se trouve dans une position ambiguë, avec peu de marge de manœuvre et d'autonomie pour se positionner et traiter cette question. Par conséquent, si le contexte de 2005 était favorable à l'émergence de l'observatoire du foncier, le contexte actuel pose la question du rôle et de la place de l'observatoire au sein de l'arène foncière malgache.

où des organisations de la société civile ont lancé en juin 2015 l'Observatoire national de la gouvernance foncière. Au même moment, dans le cadre du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (2014/2021), les acteurs du projet, en lien avec l'université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis<sup>47</sup>, ont tenté de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières de sa zone d'intervention (enjeux fonciers, application des POAS, pratiques des acteurs...)<sup>48</sup>. Toujours au cours de l'année 2015, dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF), le président de la commission, le professeur Sourang, avait annoncé la création d'un observatoire pour suivre la réforme foncière. Enfin, dans le cadre du projet des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, financé par la coopération italienne et la coopération française et mis en œuvre par la FAO et IPAR, une plateforme nationale sur la gouvernance foncière<sup>49</sup> ainsi qu'un comité de pilotage multi-acteur (COPI) ont été mis en place à partir de mars 2014. Si certaines de ces initiatives sont restées au stade de projet de papier et que d'autres n'ont pas le nom d'observatoire foncier, mais en ont certaines fonctions (promouvoir le dialogue multi-acteurs sur la base d'évidence de terrain, assurer le suivi et l'évaluation de la gouvernance foncière...), elles ont mobilisé des acteurs de l'université, des bailleurs de fonds, des agences de l'État et n'ont pas permis de stabiliser un réseau d'acteurs et de créer une dynamique collective autour de l'ONGF<sup>50</sup>.

*« Au Sénégal il y a une multiplication de plateformes, de comités, d'observatoires, de cadres sur le foncier. C'est du grand n'importe quoi. On y retrouve les mêmes acteurs. On ne sait pas qui fait quoi, qui parle au nom de qui. Tout cela a contribué à noyer l'observatoire de la société civile. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de la société civile sénégalaise le 16/11/2020 à Dakar).

En outre, l'arène foncière sénégalaise est marquée par une pluralité de producteurs de savoirs sur le foncier (organisations de la société civile, *think tanks*, chercheurs, consultants), en particulier sur les accaparements de terres et le processus de réforme foncière (CNCR, 2012 ; CONGAD, 2014 ; Fall, 2017 ; Touré *et al.*, 2012). Ce faisant, à la différence de Madagascar, l'ONGF a émergé dans un contexte de forte concurrence entre acteurs pour l'appropriation de l'instrument observatoire foncier (chaque groupe d'acteurs voulait le sien) ainsi que pour la production et la diffusion d'informations sur la chose foncière (processus de réforme foncière, mouvements d'acquisitions foncières à grande échelle...).

47. À noter qu'il s'agit d'une partie de l'université Gaston Berger, à savoir la faculté de droit. Les géographes et les sociologues de l'UGB n'étaient pas associés à ce projet.

48. L'université Gaston Berger (UGB) de Saint-Louis a publié en décembre 2015 une note conceptuelle sur le projet d'observatoire foncier dans le cadre du projet PDIDAS.

49. L'objectif de cette plateforme est d'assurer le dialogue sur la gouvernance foncière, l'élaboration de consensus nationaux, la préparation de plans d'actions de mise en œuvre des Directives volontaires, d'effectuer le suivi et l'évaluation de la gouvernance foncière au Sénégal.

50. Dans la note de présentation de l'ONGF, il est précisé que « *l'observatoire est une initiative de la société civile qui a pour ambition d'être ouvert et utile aux différents acteurs et associe donc les acteurs publics à cette dynamique* » (Benkhala, 2015).

## 1.2. Acteurs de la mise en œuvre : la nécessité d'un large réseau de soutien

Nous souhaitons analyser dans cette partie les « acteurs de la mise en œuvre », c'est-à-dire les individus ou groupes d'individus qui contribuent à la réalisation, à la mise en œuvre et à l'opérationnalisation des projets d'observatoires fonciers sur le terrain.

Le processus de mise en œuvre de l'observatoire foncier à Madagascar est marqué par la présence d'acteurs ayant une expérience ancienne dans la mise en œuvre d'observatoires en Afrique et dans les pays du Sud en général. Ces acteurs agissent comme des entrepreneurs au sens de la sociologie des sciences (Akrih *et al.*, 1988), c'est-à-dire qu'ils proposent, au travers d'une étude de faisabilité et d'ateliers, un certain scénario de ce que devrait être un observatoire foncier en tant que dispositif sociotechnique, associant à la fois des acteurs humains (chercheurs, experts...) et des dispositifs techniques (outils de collecte des données, systèmes d'information géographique). Une idée, une étude de faisabilité, des chercheurs mobilisés, des ateliers de restitutions des résultats, le projet d'observatoire foncier à Madagascar a pris corps progressivement, en passant du projet-papier à un objet réel. Le projet d'observatoire foncier à Madagascar prend forme et se réalise à travers le rôle joué par ces entrepreneurs qui tentent de réunir de plus en plus de monde et d'intérêt autour de leur conception de l'objet observatoire foncier. Ces entrepreneurs sont incarnés par des chercheurs du CIRAD<sup>51</sup> en charge de réaliser l'étude de faisabilité pour la création d'un observatoire foncier à Madagascar. Sur un financement du Millenium Challenge Account (MCA), l'étude a été réalisée en 2006 (Rocheude *et al.*, 2006). Nous avons présenté dans le chapitre précédent l'expérience des chercheurs du CIRAD dans l'accompagnement et la mise en œuvre d'observatoires à des échelles multiples (globale, régionale, nationale), sur des thématiques diverses (riz, forêt, élevage) et au sein de zones géographiques plurielles (Asie, Afrique, Amérique Latine). Ainsi, la réalisation de l'étude de faisabilité de l'Observatoire du foncier à Madagascar s'est appuyée sur l'expertise de chercheurs ayant une longue expérience dans la mise en œuvre d'observatoires. Ils sont parvenus à proposer un schéma d'observatoire foncier qui a suscité l'adhésion d'un réseau large de soutien et de validation, facteur essentiel pour la réussite d'un projet (Mosse, 2005). Dans le cas malgache, ce large réseau de soutien est incarné par :

- ▷ Les acteurs de la recherche, et en particulier du CIRAD, qui ont contribué à la conceptualisation du dispositif et à la réalisation de l'étude de faisabilité. Ce partenariat entre l'Observatoire du foncier et le CIRAD se poursuit jusqu'à aujourd'hui avec la présence d'un chercheur du CIRAD en appui à l'Observatoire du foncier depuis 2009 ;
- ▷ Des acteurs prêts à financer le projet dans la durée (le Millenium Challenge Account dans un premier temps, puis la Banque mondiale, l'Agence française de développement, l'Union européenne) ;

---

51. Précisons ici qu'il ne faut pas sur-interpréter le rôle des chercheurs dans les projets d'observatoires fonciers. Ces derniers répondent à des termes de référence élaborés par une maîtrise d'ouvrage et revue par un bailleur. Les chercheurs et/ou les experts impliqués dans les études de faisabilité font des propositions, qui seront validées avec des modifications plus ou moins importantes, mais ne disposent pas d'un pouvoir décisionnel. En revanche, quand un groupe de chercheur propose un modèle d'observatoire foncier qui est en grande partie approuvé, comme dans le cas de Madagascar, ils ont une influence certaine sur le projet. La mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier est le résultat d'un réseau d'acteurs au sein duquel les chercheurs jouent un rôle central mais pas isolé.

- ▷ Le ministère en charge du foncier chargé de la maîtrise d'ouvrage du programme national foncier<sup>52</sup> ;
- ▷ Une équipe qui s'est progressivement consolidée<sup>53</sup> et un directeur charismatique qui a assuré la direction de l'observatoire foncier pendant plus de dix ans.

La stabilisation d'un large réseau de soutien à l'Observatoire du foncier à Madagascar a favorisé, au moins pendant un temps, sa mise en œuvre et son opérationnalisation sur le terrain. Cependant, depuis quelques années, un ensemble d'éléments à la fois externes (réduction des financements internationaux, vote en juin 2021 d'une nouvelle loi foncière remettant profondément en cause les acquis de la réforme foncière de 2005) et internes (départ de son premier directeur en 2017, ainsi que d'autres membres de l'équipe) fragilisent le réseau d'acteurs initial au sein de l'observatoire.

Au Mali, la mise en œuvre de l'Observatoire du foncier en 1994 a bénéficié de la rencontre entre des acteurs du domaine de la recherche, de l'aide internationale et du monde politique. Cette rencontre a été permise grâce à un acteur positionné à l'interface d'univers sociaux différents (Delpeuch, 2008). Il s'agit d'Étienne Le Roy, chercheur français, dont la carrière dans le champ du foncier l'a conduit « à croiser ses analyses académiques et son expérience avec celles de ses pairs africanistes des sciences humaines, à participer ou initier des réseaux internationaux de chercheurs et universitaires sur le foncier, à contribuer à l'animation de débats transdisciplinaires, à mener parallèlement les tâches nobles d'enseignement et de transmission et, découvrant l'importance du lien avec le politique, à militer avec conviction auprès des acteurs institutionnels, sociaux et des décideurs nationaux pour traduire les connaissances acquises sur le foncier en action » (Papazian, 2019, p. 3). À l'interface entre les univers du développement, de la recherche et du politique, il a ainsi contribué à la mise à l'agenda des politiques et des bailleurs de la question des observatoires fonciers. C'est à l'occasion d'une mission d'observation des évolutions politiques dans la zone cotonnière malienne, dans les années qui ont suivi la chute de la dictature du général Moussa Traoré, que le chemin académique et scientifique d'Étienne Le Roy a croisé ceux d'opérationnels d'une agence de développement comme l'AFD et du monde politique. Le souci partagé (entre administration, bailleurs et chercheurs) d'intégrer le traitement du foncier rural dans les textes de loi en préparation pour accompagner la politique de décentralisation fortement voulue par Alpha Oumar Konaré s'est traduit en 1994 par la mise en place de l'Observatoire du foncier au Mali. C'est donc la rencontre entre un chercheur spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest et intéressé par les observatoires, un acteur du développement, alors responsable du secteur rural au sein des agences de l'Agence française de

52. En 2018, l'observatoire est rattaché au ministère auprès de la Présidence en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement (M2PATE). Ce faisant, depuis 2018, on parle de l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier (OATF), issu de la fusion de l'Observatoire du foncier (créé en 2007) et de l'Observatoire de l'aménagement du territoire (créé en 2012).

53. Entre 2007 et 2009, l'observatoire est composé de deux cadres. L'équipe passe progressivement à cinq cadres dont un administratif, un chercheur du CIRAD est accueilli à plein de temps depuis 2009, et des stagiaires viennent également grossir de façon ponctuelle les effectifs. À partir de 2010, l'équipe a plus de moyens et recrute un premier chauffeur, puis un second, pour assurer plus de missions de terrain. Jusqu'en 2018, l'équipe de l'observatoire du foncier à Madagascar est composée de dix membres permanents : un directeur, un chargé de programme, responsable de la coordination, un responsable systèmes d'information et bases de données, deux responsables des études et capitalisation, une responsable communication, une responsable administration et finance, un chercheur en appui, deux chauffeurs.

développement du Sénégal, du Burkina Faso et du Mali, et un décideur politique, Alpha Oumar Konaré, alors nouveau président de la République du Mali, qui a permis la création de l'OFM en août 1994.

En revanche, à la différence de Madagascar, la fragilisation progressive du réseau de soutien initial n'a pas permis à l'observatoire de perdurer. Comme le soulignait l'étude de faisabilité, « *la faisabilité d'un observatoire foncier au Mali est assurée à condition que l'ensemble des partenaires respectent les règles du jeu* » (Le Roy, 1993, p. 2). Ce sont les acteurs « *qui s'attachent ou se détachent, se mélangent ou se distinguent, s'intéressent ou se désintéressent* » au projet (Latour, 1992, p. 80). Dans le cas du Mali, les parties prenantes à l'Observatoire du foncier se sont progressivement détachées du projet, précipitant ainsi la fin du dispositif. Tout d'abord, 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 s'inscrire dans l'arène foncière malienne (CTFD, 2011). De fait, les ambitions réformistes de l'État se sont affaiblies, et avec elle l'ambition d'une charte foncière rurale. L'initiative est finalement reprise par le ministère des Finances qui lance une relecture du Code domanial et foncier, alors même que l'observatoire existe encore. Aussi, à partir de 1998, la nouvelle répartition des tâches entre l'AFD et le secrétariat d'État français à la Coopération réserve les interventions sectorielles à l'AFD et les thèmes transversaux, dont le foncier, à la Coopération. Ceci explique en partie le retrait de l'AFD sur les questions foncières maliennes à partir de cette date (CTFD, 2011). Par conséquent, l'absence de pilotage du ministère et l'arrêt des financements de l'AFD ont largement contribué à l'abandon de l'Observatoire du foncier au Mali. Tous ces éléments n'ont pas permis à l'OFM de « prendre corps », d'intéresser et de mobiliser les acteurs nécessaires à la réussite du projet. On mesure toute la difficulté d'une innovation sociotechnique, ici l'observatoire foncier au Mali, « *à ce qu'elle assemble au même lieu et dans la même combinaison une population de gens intéressés, dont une bonne moitié est prête à désertier tout à fait* » (Latour, 1992, p. 56). Dans le cas de l'Observatoire du foncier au Mali, une partie des acteurs initialement impliqués a rapidement déserté le projet. Notre questionnement rejoint l'analyse de David Mosse selon laquelle « *les projets n'échouent pas, ce qui les fait échouer c'est l'absence d'un réseau large de soutien et de validation* » (Mosse, 2005, p. 18). Ainsi, les principaux acteurs attendus dans le processus d'opérationnalisation de l'observatoire (l'Agence française de développement, les décideurs du ministère du Développement rural) ont fait défection, précipitant ainsi la fermeture de l'OFM. Enfin, au sein même du dispositif, les acteurs qui composent les observatoires régionaux<sup>54</sup> n'ont pas réussi à créer un réseau stabilisé. D'une part, le fait de travailler avec des chercheurs indépendants, cooptés *a priori*, n'a pas facilité la constitution d'une dynamique d'équipe. D'autre part, la volonté de responsabiliser les chercheurs régionaux, limitant le rôle de la coordination nationale, a rendu difficile la construction d'une démarche commune (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Cette conjonction de facteurs n'a pas permis d'intéresser dans la durée les principaux porteurs de l'observatoire et de stabiliser un réseau d'acteurs, pourtant essentiel à la réussite d'un projet.

54. L'observatoire du foncier au Mali était structuré autour d'une coordination centrale à Bamako (observatoire national) et de cinq observatoires régionaux, réduits ensuite au nombre de trois : Sikasso, Mopti et Gao.



Au Cameroun, un Observatoire des acquisitions des terres à grande échelle (OATGE)<sup>55</sup> a été mis en place à partir de 2013. Logé au sein de la Fondation Paul Ango Ela (FPAE)<sup>56</sup>, il a bénéficié d'un appui technique et financier du CIRAD et de la coopération française pour soutenir sa mise en place. Ici, les difficultés rencontrées tiennent essentiellement à l'absence de stratégie d'intéressement et d'enrôlement au projet d'observatoire. Les entrepreneurs chargés de mettre en place des dispositifs d'intéressement (Callon, 1986), c'est-à-dire l'ensemble des actions par lesquelles les promoteurs tentent de mobiliser des acteurs pour s'investir dans le projet d'observatoire, n'ont pas rempli leur rôle. Suite à la création de l'observatoire en 2013, la FPAE a accueilli un chercheur du CIRAD qui avait pour mission, entre autres, de développer l'observatoire. Cependant, d'après le témoignage d'un chercheur impliqué dans la création de l'OATGE, le chercheur en question, juriste de formation, se serait intéressé essentiellement à certains aspects juridiques (peuples autochtones, entre autres), et n'aurait pas pris les initiatives nécessaires pour développer cet observatoire (nouer des partenariats, construire une équipe...<sup>57</sup>). L'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle était également composé de deux autres membres, chercheurs de la FPAE. Parmi eux, le responsable de l'observatoire, en charge notamment de la recherche de financement, n'aurait pas déployé les efforts nécessaires pour intéresser et enrôler d'autres partenaires techniques et financiers dans l'OATGE<sup>58</sup>. Ainsi, l'observatoire n'a pas réussi à diversifier ces sources de financement ce qui a freiné le développement et l'opérationnalisation du dispositif. Dans ce cas d'étude, les entrepreneurs chargés de mobiliser d'autres acteurs, de nouer des partenariats, de chercher des financements n'ont pas joué leur rôle. Le désintérêt progressif, le manque d'engagement de certains acteurs,

---

55. Au Cameroun, les investissements dans le secteur agricole se sont accélérés à partir de la fin des années 2000 (Nguiffo et Sonkoue Watio, 2015). Dans ce contexte, afin de faire le point sur la réalité, l'ampleur et la nature du phénomène d'acquisition à grande échelle des terres, la Fondation Paul Ango Ela (FPAE) et le CIRAD ont organisé les 25 et 26 novembre 2011 à Yaoundé l'atelier « Foncier, pressions commerciales sur les terres et REDD+ ». Celui-ci s'est tenu grâce à l'appui financier de la coopération française et de la coopération allemande (GIZ). Il était placé sous le patronage du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) du Cameroun. Une soixantaine de participants de différents horizons ont participé à cette réunion (administrations, centres de recherche, organisations de la société civile, parlementaires et organismes de coopération). En réponse à l'ampleur du phénomène des acquisitions foncières à grande échelle au Cameroun et parce que les acteurs ont une vue partielle du phénomène, les participants ont émis l'idée d'un observatoire foncier « dont l'objet est de collecter, vérifier, archiver, analyser et rendre disponibles les informations sur les acquisitions foncières au Cameroun (dans un premier temps) et dans les pays de la région Afrique centrale (dans un second temps) afin de favoriser une mise en synergie de tous les acteurs opérant dans ce secteur » (Karpe et al., 2015, p. 101). La réalisation du projet d'observatoire foncier s'est concrétisée grâce à l'appui financier du gouvernement français qui a accordé une somme de 40 000 euros à la FPAE pour soutenir sa mise en place. C'est dans ce contexte que l'opération pilote de l'observatoire a démarré en 2013. Ensuite, au cours de l'année 2014, l'équipe de l'observatoire a organisé six ateliers et deux missions de terrain. Les principaux résultats sont compilés dans un rapport d'analyse produit et diffusé par l'observatoire en juin 2015 (Iyebi Mandjek et al., 2015). Cependant, outre ce rapport d'analyse, aucune activité et aucun produit issu de l'observatoire n'est disponible sur le site de la Fondation Paul Ango Ela et sur internet de manière générale depuis 2015.

56. <http://fpae-cameroun.org/oatge/presentation/>

57. Propos recueillis par échange de courriels avec un chercheur du CIRAD impliqué dans l'atelier de lancement de l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun le 03/11/2017.

58. Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un chercheur du CIRAD, initialement impliqué dans l'OATGE, le 19/03/2021.



en particulier ceux censés mettre en place des dispositifs d'intéressement, est un élément explicatif de l'abandon ou de l'inertie de certains projets d'observatoires fonciers.

### 1.3. Financement : entre indépendance et durabilité

La question des financements des observatoires fonciers soulève deux questions majeures. La première concerne l'indépendance des observatoires vis-à-vis des financements extérieurs. La seconde est relative à la durabilité des observatoires fonciers.

« [dans le cadre de l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale du Cameroun] *Garder la cap sur notre métier supposait choisir les consultations à réaliser et reformuler les questions des décideurs en termes acceptables scientifiquement sans renier notre indépendance d'esprit. En bref, il s'agissait de rester chercheur sans se transformer en VPR d'une recherche africaine ajustée à l'affût de financements extérieurs* » (Courade, 1997, p. 144). À Madagascar, à partir de 2010, l'observatoire bénéficie d'une diversité de partenaires qui se sont succédés dans le temps : ministère des Affaires étrangères français, AFD, coopération suisse, FIDA, Banque mondiale, avec également des fonds ponctuels pour des études spécifiques (FAO, ILC...). La capacité de l'observatoire à maintenir et à augmenter ses financements pendant plus de dix ans s'est concrétisée grâce à la reconnaissance obtenue sur ses travaux (production d'informations, publications d'articles scientifiques, animation et alimentation du débat), à son premier directeur très connecté aux réseaux nationaux et internationaux du monde de l'aide au développement et à la disponibilité de financements internationaux. La diversification des sources et le montant des financements ont garanti à l'observatoire une certaine indépendance à l'égard des acteurs qui le financent. Ainsi, lorsque l'Observatoire du foncier à Madagascar reçoit un financement via un projet pour suivre des activités ou des thématiques dans la zone d'intervention du projet, il veille à préciser qu'il n'a pas vocation à se substituer à une cellule de suivi-évaluation. Il exige également de pouvoir conduire l'étude sur la zone d'intervention du projet, mais également dans d'autres parties du pays pour ne pas être réduit en prestataire de service et garder sa vocation d'observatoire à l'échelle nationale. Au Mali, le projet d'observatoire a été mis en place avec l'appui technique et financier de la Caisse française de développement (CFD). Durant ses quatre années d'existence (1994-1998), l'OFM a été financé exclusivement par la CFD. Par conséquent, le montage financier n'aurait pas permis à l'observatoire de se développer de manière indépendante. Cela aurait eu des impacts négatifs sur le déroulement des activités de l'OFM. Par exemple, certains membres de l'équipe de l'observatoire ont été imposés par le bailleur<sup>59</sup>, ce qui aurait nui à la constitution d'une dynamique collective (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Aussi, l'obligation de résultats rapides (un séminaire national en fin de première année), répondant à une temporalité de projet imposée par le bailleur, aurait nui à la qualité scientifique des travaux de l'observatoire (Basserie et Ka, 2018).

La deuxième problématique relative au financement concerne la durabilité des observatoires. La pérennité et l'opérationnalisation d'un observatoire du foncier dépendent fortement des sources et des montants des financements. Le cas de celui du Mali a montré qu'avoir une source de financement unique (la Caisse française de développement) peut être risqué : l'arrêt du financement a conduit à la fin définitive de l'OFM en 1998. À l'inverse, à Madagascar, malgré des périodes de fortes réductions des financements internationaux, l'observatoire, grâce à la

59. Deux chercheurs sur cinq ont été imposés à l'OFM par le bailleur.

diversification de ses sources de financements, mais aussi à son accumulation de savoirs et de données et à son rôle dans le paysage institutionnel (productions d'études, analyses et mises en débat), a réussi à se maintenir plus de quinze ans dans l'arène foncière malgache.

## 2. LES OBSERVATOIRES FONCIERS : DES ORGANISATIONS ASSOCIANT A LA FOIS DES ELEMENTS HUMAINS ET DES ELEMENTS NON HUMAINS, QUI IMPLIQUENT DES ARBITRAGES, TANT SCIENTIFIQUES QU'INSTITUTIONNELS, ET DES QUESTIONS DE GOUVERNANCE

### 2.1. L'exigence scientifique et l'exigence d'opérationnalité

Au sein du continent africain, certains projets d'observatoires fonciers ont mis l'accent sur les exigences scientifiques en ne prenant pas suffisamment en compte les dimensions opérationnelles dans les processus de mise en œuvre. C'est le cas au Mali, où la mise en œuvre de l'observatoire en août 1994 a été précédé de la réalisation d'une étude sur « le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier » (Kintz *et al.*, 1992) et d'une étude de faisabilité (Le Roy, 1993). Cependant, la démarche proposée par l'étude de faisabilité était très ambitieuse pour une expérience nouvelle (Lavigne Delville *et al.*, 1998). À l'inverse, d'autres projets d'observatoires fonciers ont mis en avant une forte dimension opérationnelle sans base théorique et méthodologique. C'est le cas au Sénégal, où l'ONGF a été lancé par les organisations de la société civile sans définition en amont de ses missions et de ses finalités.

Les processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation de l'observatoire foncier au Mali ont souffert d'un manque d'équilibre entre les exigences scientifique et opérationnelle. D'une part, la démarche d'analyse processuelle<sup>60</sup> proposée par l'étude de faisabilité était très ambitieuse, sans doute trop pour une expérience nouvelle, et son opérationnalité pouvait être discutée. En outre, elle aurait nécessité un « *fort accompagnement scientifique, pour former l'équipe à la démarche d'enquête, travailler sur des cas concrets, sur les modes de collecte et de restitution des données, ce qui n'a pas été prévu* » (Lavigne Delville *et al.*, 1998, p. 58). Par exemple, la majorité des chercheurs<sup>61</sup> a eu largement recours à des enquêteurs, voire à des questionnaires fermés. C'est certes une pratique majoritaire, mais c'est assez contradictoire avec l'ambition de compréhension fine des situations foncières et des mécanismes du foncier. D'autre part, les observatoires régionaux ont démarré les enquêtes de terrain sans démarche balisée. La volonté d'avoir des résultats rapides a primé sur la phase de caractérisation des situations foncières locales et régionales et la définition de cadres méthodologiques et conceptuelles. L'expérience de l'observatoire malien s'inscrit dans le débat global sur l'efficacité de l'aide et la question de la

60 . Dans le cadre de l'élaboration de dossiers fonciers, il s'agissait pour l'observatoire foncier de décrire des situations, c'est-à-dire comment, sur un espace donné, se rencontrent différents acteurs aux logiques et aux conceptions du foncier différentes. La démarche proposée s'appuie sur l'analyse processuelle qui tente de rendre compte des dynamiques et des jeux d'acteurs à partir d'une situation donnée notamment conflictuelle (Lavigne Delville *et al.*, 1998, p. 56).

61. L'équipe initiale comportait six titulaires de doctorat, dont trois en sciences humaines, un en administration, un en droit et une en histoire, dont la plupart avait, plus ou moins directement, travaillé sur les questions foncières. L'objectif de constituer une équipe de haut niveau était donc largement rempli. Il faut néanmoins souligner que le recrutement des chercheurs n'était pas toujours totalement adapté par rapport aux ambitions scientifiques avancées : certains chercheurs, administrateurs de formation, n'avaient pas d'expérience en enquête de terrain ; à Sikasso, la problématique spécifique touchait aux questions de fertilité, mais l'observatoire a été confié à un juriste (Lavigne Delville *et al.*, 1998).

temporalité des projets (Lavigne Delville, 2015). La temporalité des cycles de projets impose une accélération du tempo des évaluations, ne laissant le temps ni de vérifier les données et de les traiter plus finement, ni de les négocier, voire de reporter les conclusions en cas de désaccord ou de doute. Ce temps court, calé sur des cycles de projet, n'autorise pas la remise en cause des méthodologies et des données employées, et de leurs résultats (Enten, 2017). Ce décalage entre temporalité de la recherche et temporalité des projets a accentué les déséquilibres au sein de l'OFM entre l'exigence scientifique et l'exigence d'opérationnalité. Ainsi, l'opérationnalisation de l'OFM a souffert d'un écart entre ce qui était « prévu » dans l'étude de faisabilité (démarche processuelle, construction rigoureuse d'indicateurs) et le « réalisé » sur le terrain (précipitation dans le démarrage des activités, absence d'harmonisation entre les observatoires régionaux). En outre, l'une des finalités des observatoires fonciers est de collecter, stocker et traiter des données et de produire et diffuser de l'information et des connaissances dans le temps long, c'est-à-dire au-delà d'un cycle de projet. Cependant, « *les cadres méthodologiques de l'intervention par projet et leurs règles contractuelles imposent des façons d'agir, des modes de management, des délais de rendus qui ne favorisent pas la maturation des analyses* » (Lavigne Delville, 2011, p. 179) et donc des temporalités incompatibles avec la nécessaire inscription dans le temps de ces dispositifs d'information et d'observation.

Au Sénégal, la mise en place de l'ONGF par les organisations de la société civile répond à une opportunité de financement dans le cadre du projet « Disso ci suuf » financé par l'Union européenne et la Fondation Rosa Luxemburg. Ce projet s'inscrivait dans le cadre du Plan stratégique de développement 2016-2020 du CNCR (axe 2 : appui à la réflexion stratégique des organisations professionnelles agricoles). Son objectif général était de « *contribuer à une meilleure participation des productrices/producteurs agricoles et de la société civile au dialogue politique sur la réforme foncière et la mise en œuvre des politiques en lien avec le foncier*<sup>62</sup> ». Plus spécifiquement, le projet visait à « *renforcer les capacités de proposition et de plaidoyer du CNCR et de la société civile sur la gouvernance foncière, en s'appuyant sur des consultations locales et des concertations multi-acteurs* ». La première activité dans ce projet était « *la mise en place d'un observatoire de la réforme foncière par le mouvement paysan sénégalais*<sup>63</sup> ». Compte tenu de la volonté des OSC sénégalaises de formaliser les activités de veille et d'alerte réalisées au sein du CRAFS (CRAFS/GRAIN/Re:Common, 2013) depuis les années 2010, de l'intérêt suscité par l'objet « observatoire foncier », notamment auprès des bailleurs de fonds, ainsi que la diversité des projets d'observatoires (concurrents) portés par d'autres acteurs, le projet « Disso ci suuf » a constitué une fenêtre d'opportunité pour les OSC afin de lancer officiellement l'ONGF. En revanche, la mise à disposition de financement n'a pas permis un travail en amont de définition des indicateurs, des méthodologies de recherche et des finalités de l'observatoire. Un certain nombre de questions fondamentales – qu'observe-t-on ? Pourquoi ? Comment ? Avec quels objectifs de rendu ? – n'ont pas été suffisamment définies *a priori* et pèsent fortement sur les activités et les résultats de l'ONGF<sup>64</sup>.

62. <http://www.cncr.org/fr/projets-et-programmes/projets-et-programmes-en-cours/disso-ci-suuf>

63. <https://www.pfongue.org/Disso-Ci-Suuf.html>

64. À noter que le travail entamé au cours de l'année 2021 autour de la note de cadrage vise à répondre à ces questions et à définir de manière claire les missions et finalités de l'ONGF.

*« Le processus de maturation, de construction, de poser le débat et de voir où l'on va, ce qu'on doit observer, quel type d'observatoire, quelle finalité, quel outil pour répondre à cela, n'a jamais vraiment eu lieu. On était dans une dynamique globale d'observatoires au Sénégal, entre l'observatoire du PDIDAS, l'observatoire au sein de l'UGB, l'observatoire au sein de la CNRF. Nous aussi on voulait notre observatoire et donc nous n'avons peut-être pas pris le temps de bien poser le débat et avons saisi l'opportunité de mettre en place notre observatoire. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un acteur de la société civile sénégalaise le 19/11/2020 à Dakar).

Aussi, la rencontre entre les exigences scientifiques et opérationnelles renvoie à un processus qui nécessite du temps et implique une démarche de construction et de développement progressive des activités et missions des observatoires. La démarche d'observatoire foncier se situe au moins sur le moyen terme et exige de la durée (Le Roy, 1993). À Madagascar, l'Observatoire du foncier a émergé avec une thématique principale avant d'élargir ses champs d'observation. Il avait pour objectif initial de mesurer l'état d'avancement de la réforme foncière. Il a ensuite, au fur et à mesure de sa maturité, de ses financements et de sa reconnaissance, traité d'autres champs d'observations et thématiques (suivi des acquisitions foncières à grande échelle, accès des jeunes agriculteurs à la terre, sécurisation foncière, formalisation des droits de la femme...). À l'inverse, l'observatoire national du foncier au Burkina Faso, créé en 2014, avait pour objectif de collecter des données sur les six zones socio-foncières que compte le pays<sup>65</sup> en prenant en compte dix-huit champs d'observation qui touchent au foncier rural et au foncier urbain et péri-urbain. À ce titre, la diversité des champs d'observation, des thématiques traitées et des indicateurs qui en découlent a été critiquée par des acteurs de l'arène foncière burkinabaise<sup>66</sup>. Pour certains, le programme initial était beaucoup trop ambitieux et aurait nuit à la finesse des analyses et à la qualité des livrables produits par l'ONF-BF.

## **2.2. Montage institutionnel et positionnement stratégique : des choix qui ont des répercussions sur la vie quotidienne de l'observatoire foncier**

En Afrique, certains observatoires fonciers ont émergé en étant logés au sein d'un ministère (Madagascar et Tchad), tandis que d'autres sont rattachés à une université (Afrique du Sud) ou au sein d'une organisation de la société civile (Sénégal). Au-delà d'un état des lieux, non exhaustif, de plusieurs montages institutionnels d'observatoires fonciers, nous souhaitons analyser les avantages et les inconvénients induits par les différents types de rattachement institutionnel. Pour y parvenir, nous partons du terrain et des différentes expériences d'observatoires fonciers en Afrique.

Le positionnement des observatoires fonciers au sein d'un ministère, en particulier celui en charge du foncier dans le cas de Madagascar, représente à la fois un atout et une contrainte. Les atouts sont de natures diverses : être informé et pouvoir participer aux réunions du ministère ; accéder aux données de l'administration avec l'aval des supérieurs hiérarchiques ; avoir la

65. Le Nord, le plateau central, le Sud et Sud-Ouest, la zone de vieille colonisation agricole et le front pionnier.

66. Dans le cadre d'une étude sur les observatoires fonciers en Afrique, une enquête de terrain d'une semaine a été réalisée au Burkina Faso (16/12/2017 au 23/12/2017). Des entretiens ont été menés auprès de la Commission de l'UEMOA, INSUCO, Groupe d'action et de recherche sur le foncier, l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane ou encore la Direction générale du foncier, de la formation et de l'organisation du monde rural.

crédibilité pour réunir autour d'une même table des acteurs d'horizons divers (secteur privé, société civile, recherche, administration) ; ou encore être à proximité des décideurs pour répondre à leurs interrogations et les conseiller. En outre, sur le plan organisationnel, l'Observatoire du foncier à Madagascar n'a pas de statut précis. Il est créé par décret et rattaché au ministère en charge du foncier. Il n'est donc ni une organisation parapublique ni une cellule informelle ou un simple service technique. Depuis 2011, son directeur est nommé par décret, ce qui rapproche la structure d'une direction d'un ministère, reconnue par l'État et pérenne dans le temps, et l'éloigne d'une structure type « unité de gestion de projet » mise en place à l'occasion d'un projet financé par des bailleurs externes et d'une durée limitée. L'observatoire dispose ainsi d'une autonomie de gestion financière, c'est-à-dire dispose de son propre compte bancaire avec droit de signature sans aval de supérieur hiérarchique. Cela permet de traiter avec des projets via le ministère comme de passer des conventions ou des contrats de prestation directement avec des organisations tierces. Ceci est d'autant plus pratique que selon les périodes, crise politique ou phase démocratique, l'observatoire peut mettre en avant sa relative indépendance de gestion ou son appartenance à l'État pour percevoir de façon continue des financements.

En revanche, il existe deux inconvénients majeurs à un ancrage de l'observatoire au sein d'un service administratif existant. Le premier est relatif à l'image de l'observatoire. Logé au sein de l'État, il peut être perçu comme une entité de contrôle ou une structure promouvant et appliquant les directives du gouvernement. Le second est lié au choix des champs d'observation et des thématiques traitées ainsi qu'à l'orientation des analyses. Être au sein de l'État pourrait impliquer des actions de censure explicites ou implicites, de même que générer des réflexes d'autocensure afin d'éviter les polémiques et les confrontations avec les services de l'État. Cette question est d'autant plus saillante dans le contexte actuel, marqué par le vote en juin 2021 au Sénat et à l'Assemblée nationale d'une nouvelle loi foncière (2021-016) remettant profondément en cause les acquis de la réforme foncière, en particulier en termes de sécurisation des paysans<sup>67</sup>. Enfin, dans le cas de Madagascar, il arrive que le ministère interpelle et sollicite l'équipe de l'observatoire pour la production d'analyses et la formulation de recommandations, en particulier sur l'avancement de la réforme foncière. Cela nous amène à une réflexion plus globale sur le rôle et le positionnement des observatoires fonciers et des chercheurs qui les composent face à des demandes de l'État et de ses administrations. Dans ces conditions, l'observatoire ne se contente pas de mettre à disposition des connaissances au service des décideurs, mais on lui demande aussi de formuler des propositions. Si l'élaboration de recommandations fait habituellement partie du travail des consultants, il s'agit pour le chercheur d'une position spécifique, allant au-delà de ses prérogatives, en le transférant dans une chaîne de décisions et d'actions, et plus largement dans l'arène politique (Lavigne Delville et Le Meur, à paraître). Cela correspond à ce que Philippe Roqueplo a appelé la « transgression » propre à l'expertise scientifique (Roqueplo, 1997), c'est-à-dire la transgression qui pousse le chercheur aux frontières de son champ de compétence, dans une logique d'engagement. Dans ces conditions, le chercheur expert se situe dans une tension entre mobilisation de savoirs spécifiques et montée en généralité, entre neutralité axiologique et implication politique (Lavigne Delville et Le Meur, 2016). Cette posture invite le chercheur à interroger son rôle et sa relation par rapport aux commanditaires afin de

67. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20211104-madagascar-une-loi-fragilisant-les-actes-de-propri%C3%A9t%C3%A9s-des-paysans-fait-pol%C3%A9mique>

réduire les risques, néanmoins inévitables, de simplifications et d'instrumentalisation que comporte l'expertise (Lavigne Delville et Le Meur, à paraître).

L'ancrage d'un observatoire foncier au sein d'une université, comme en Afrique du Sud où l'Observatoire du foncier créé en octobre 2014 est logé au sein de l'université de Pretoria, peut avoir des avantages, en particulier en termes d'image et de reconnaissance scientifique. En étant logé au sein de l'université, l'observatoire s'inscrit dans le milieu académique et ses produits (études, rapports, notes d'information) sont plus susceptibles d'être perçus comme objectifs, marqués du sceau de la recherche scientifique. En outre, l'équipe des observatoires fonciers peut accéder aux sources documentaires et aux bases de données constituées sur le temps long par les chercheurs et universitaires. En revanche, sur la base d'une expérience au Sénégal<sup>68</sup>, l'ancrage institutionnel au sein de l'université peut impliquer de lourdes démarches administratives et bureaucratiques entre chercheurs, unités de formation et de recherche, secrétariat et rectorat. Ainsi, ce type de montage institutionnel « *ne permettrait pas une opérationnalisation et un fonctionnement optimal de l'observatoire*<sup>69</sup> ». Aussi, confier l'observatoire à l'université implique un rattachement au sein d'un département. L'objet « foncier », au croisement de multiples dimensions, agraires, spatiales, économiques, démographiques, juridiques, sociopolitiques, est abordé depuis diverses disciplines et sous disciplines des sciences sociales : anthropologie sociale, juridique, politique ou économique, économie, socio-économie, économie politique, sciences politiques, géographie, *political ecology*, droit, démographie, histoire (Colin *et al.*, 2022). La question est alors de savoir à quelle discipline et au sein de quel département rattacher l'observatoire ? Au Sénégal, par exemple, le fait d'avoir confié un projet d'observatoire aux juristes de l'université Gaston Berger a créé de nombreux conflits internes entre les juristes et les autres disciplines, en particulier en excluant les sociologues et les géographes spécialistes du foncier.

Au sein du continent africain, des projets d'observatoires fonciers sont portés par des organisations de la société civile. C'est le cas de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal. S'il n'a pas de statut défini, son secrétariat est hébergé au sein du CNCR. La mise en place d'un observatoire de la société civile a deux avantages principaux : réintroduire de manière forte des principes de contrôle et de participation citoyenne à la gouvernance foncière et mettre en avant le rôle de plaidoyer et de contre-pouvoir, en particulier dans la création de l'information. Dit autrement, ce type de montage institutionnel a le mérite de poser l'analyse de la gouvernance foncière par le bas, c'est-à-dire très concrètement à partir de l'implication des acteurs locaux et de leurs activités. En revanche, ce type d'observatoire foncier, porté par des organisations de la société civile, comporte également des inconvénients. Le premier relatif à l'image de l'observatoire. Composé d'organisations de la société civile, l'observatoire peut être perçu comme très militant et donc l'information produite sera considérée comme partielle et partisane : ses produits risquent de ne pas être pris en compte par les autres acteurs de l'arène foncière, en particulier les décideurs politiques. Aussi, la gouvernance de l'observatoire peut être

68. Dans le cadre du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS), financé par la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial, il a été envisagé au cours de l'année 2015 de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières de sa zone d'intervention.

69. Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier sénégalais à Saint-Louis le 05/11/2020.



centralisée autour des organisations les plus influentes. Par exemple, au Sénégal, certains acteurs de la société civile perçoivent l'ONGF comme « l'observatoire du CNCR ».

Des projets d'observatoires fonciers ont expérimenté d'autres types de montages institutionnels. Pour Bruno Latour, « à la naissance, les projets sont tous mort-nés. Il faut ajouter de l'existence continûment, pour qu'ils prennent corps, pour qu'ils imposent leur cohérence grandissante à ceux qui les discutaient ou qui s'y opposent » (Latour, 1992, p. 72). Un tel postulat est particulièrement vrai pour « des projets innovants, qui ne s'appuient pas sur des référentiels établis et sont caractérisés par de nombreuses sources d'incertitudes » (Jacob et Lavigne Delville, 2019, p. 22). Le projet d'observatoire foncier au Mali est particulièrement intéressant à cet égard. Il s'agit d'une démarche novatrice sur le plan institutionnel. Créé par décret du ministère du Développement rural et de l'Élevage (MDRE), sa mise en œuvre a été confiée, par contrat de prestation de service, à AVES (Avenir, Espaces et Sociétés), une association de chercheurs maliens. Confier la réalisation de l'observatoire à une structure privée associative, par contrat de prestation de services, était à l'époque une première au Mali. L'objectif était de « constituer une équipe disposant de conditions idéales de travail, tant sur le plan matériel que sur le plan institutionnel, délivrée de la lourdeur administrative et pouvant donc se consacrer entièrement à sa tâche » (Lavigne Delville et al., 1998, p. 59). En outre, il s'agit également de l'un des premiers observatoires fonciers opérationnels en Afrique<sup>70</sup>. Par conséquent, l'observatoire foncier au Mali est une initiative nouvelle et une expérience originale qui se situe (au moins) sur le moyen terme et exige de la durée. Cependant, l'obligation de résultats rapides ne lui a pas permis de créer les conditions de sa pérennité (Basserie et Ka, 2018). Aussi, les contradictions dans son montage institutionnel ont eu un impact considérable sur le déroulement des activités. La première année de l'observatoire a été consacrée à la caractérisation des situations foncières, tandis que la seconde année a été dédiée à des études d'appui-conseil. Par conséquent, l'OFM a été tiraillé entre une vision plus « recherche » proposée par l'étude de faisabilité (Le Roy, 1993), et une vision à plus court terme, au service des projets de terrain, promue par la Caisse française de développement (CTFD, 2011). Au-delà de son rôle d'outil de connaissance scientifique à travers la production et la mise à disposition d'informations sur la caractérisation des situations foncières, l'observatoire était également perçu comme un outil d'expertise (Lavigne Delville et al., 1998). L'observatoire avait une fonction d'appui-conseil au service des projets de développement rural financés par la CFD. Cependant, comme l'indiquent les auteurs du rapport d'évaluation de l'OFM, « ces différentes fonctions ne doivent pas nécessairement être regroupées au sein d'un même dispositif (elles sont difficiles à concilier), et peuvent chacune avoir plusieurs variantes » (Lavigne Delville et al., 1998, p. 9). « Si l'appui aux projets est un besoin réel dans le contexte malien, une telle fonction ne peut relever que d'une démarche contractuelle de réponse à une demande. En tant que telle, elle ne semble pas faire partie des missions d'un observatoire, mais relever du secteur commercial et de structures privées (bureaux d'études, consultants individuels) » (Lavigne Delville et al., 1998, p. 12). En effet, il existe de nombreuses différences entre l'expertise, « conçue au sens large, comme l'intégration des savoirs scientifiques dans un processus de décision politique » (Granjou, 2003, p. 175) et la recherche qu'elle soit académique ou même appliquée. Le fait de devoir répondre à des questionnements formulés dans des termes non académiques, et la durée de l'expertise, généralement faible par rapport aux exigences de la

70. Deux expériences de terrain ont précédé l'observatoire du foncier au Mali (1994-1998). Il s'agit de l'Observatoire de Rabat-Salé (1987-1991) et l'Observatoire Mali-Sud (1990-1992).



recherche, posent des problèmes spécifiques en termes de capacité à produire des données solides (Lavigne Delville et Le Meur, 2022).

Enfin, des projets d'observatoires fonciers se présentent comme des processus multi-acteurs, associant chercheurs, organisations de la société civile ou encore des agences gouvernementales. Association d'intérêt public, l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso (ONF-BF), créé en 2014, a pour « *mission de contribuer à l'amélioration de la gouvernance foncière à travers la production et la diffusion d'informations foncières en vue de faire du foncier, un facteur de développement durable*<sup>71</sup> ». Composé d'organisations de la société civile, de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des autorités coutumières ou encore des acteurs du privé, l'ONF-BF se définit comme un outil pour la promotion d'une gouvernance foncière inclusive et participative. En revanche, dans la pratique, ce type de montage institutionnel implique des contraintes. Par exemple, d'après un entretien avec un membre de l'observatoire foncier au Burkina Faso, l'hétérogénéité des champs d'observation est directement liée à la structuration de l'observatoire.

*« Notre premier programme quinquennal d'observation (2015-2020) était trop ambitieux dû à la diversité de nos membres (État, société civile, collectivité territoriale, privé). Nous avons couvert dix-huit champs d'observation car chaque membre voulait voir au moins un indicateur au programme de l'observatoire qui concerne directement son secteur. Du coup, il y avait des indicateurs sur le foncier rural, l'élevage, l'agriculture, la forêt, etc. Nous sommes allés dans tous les sens. »* (propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre de l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso le 11/03/2021).

Dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'ONF-BF, chaque groupe d'acteurs a mis en avant des thématiques et tenté de pousser pour leur prise en compte dans le programme quinquennal d'observation (2015-2020). Bernard Crousse avait d'ailleurs souligné la complexité de construire un observatoire du foncier satisfaisant, en particulier concernant le choix des indicateurs et l'indépendance scientifique de l'équipe par rapport à ses concepteurs (Crousse, 1991). Dans le cas du Burkina Faso, les choix initiaux, en particulier sur le plan institutionnel, ont eu un impact considérable sur le déroulement des activités et la vie quotidienne de l'observatoire. Sous l'effet du *multistakeholderism* (Raymond et DeNardis, 2015), de la promotion des initiatives participatives, inclusives, et multi-parties prenantes dans le champ du développement (Fouilleux et Jobert, 2017), les observatoires fonciers se présentent de plus en plus comme un processus de co-construction multi-acteur (Saïdou *et al.*, 2011). Ils mettent ainsi aux prises les administrations nationales, les acteurs de l'aide au développement, des centres de recherche nationaux et internationaux, mais aussi de nombreuses organisations non gouvernementales, des organisations de la société civile et des universitaires spécialistes du foncier. Les observatoires fonciers sont donc investis selon des logiques spécifiques par des catégories d'acteurs différentes et issues de tous horizons, ce qui confère à l'objet observatoire foncier une grande visibilité et attractivité, mais qui en retour rend particulièrement ardues les efforts de coopération et de coordination entre acteurs aux compétences et intérêts divergents.

71. <https://onf-bf.org/index.php/presentation-objectifs-missions/>

### 2.3. Gouvernance : rien n'est neutre dans une démarche d'observatoire

L'instrument observatoire foncier est ici appréhendé comme un dispositif sociotechnique, qui ne peut pas être réduit à sa simple fonction d'objet technique. Les observatoires fonciers sont également des organisations qui mettent en relation des acteurs et qui impliquent des enjeux de pouvoir et des questions de gouvernance. Des arbitrages sont faits par l'équipe des observatoires fonciers sur le choix des outils, des indicateurs et des méthodologies de recherche ainsi que sur les champs d'observation et les thématiques traitées. Ces choix ne sont pas neutres et nécessitent des compromis, des négociations au sein de l'équipe des observatoires fonciers.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'OATGE au Cameroun était composé d'un chercheur du CIRAD en appui à la FPAE<sup>72</sup> et de deux chercheurs de la fondation. D'autres organisations de la société civile étaient également parties prenantes comme le Centre pour l'environnement et le développement (CED). Créé en 1994, le CED collecte des données, depuis le début des années 2000, sur la gestion des forêts mais également sur les agro-industries et les investissements dans le secteur minier au Cameroun. Une fois l'observatoire mis en œuvre, des discussions entre les acteurs ont abordé les questions suivantes : qu'est-ce qu'on met en ligne, quels types de données et comment on valide une information avant sa diffusion/publication ? La dernière question, en particulier, a suscité de nombreux débats et des tensions au sein de l'équipe de l'observatoire<sup>73</sup>. D'un côté, certains membres, en particulier ceux rattachés à la FPAE, souhaitaient prendre beaucoup de précautions quant à la publication d'information sur les acquisitions de terres à grande échelle. Chaque information (superficie, identité de l'investisseur, localisation de l'investissement...) devait au préalable être vérifiée sur le terrain avant d'être diffusée. De l'autre, le CED envisageait une publication plus systématique des informations. Après vérification de la source (carte produite par un ministère, contrat issu d'une entreprise...), l'information pouvait être diffusée par l'observatoire en mentionnant la source. Ensuite, s'il y avait des contestations, alors l'équipe se réunissait pour organiser une descente sur le terrain ou mobilisait ses partenaires locaux pour vérifier l'information. La crainte, pour le CED, était que l'observatoire s'enferme dans la vérification et le contrôle des données et que rien ne soit publié (par crainte des critiques ou pressions notamment gouvernementales). D'après un membre du CED : « *Malgré plusieurs discussions au sein de la FPAE, nous n'étions toujours pas d'accord sur la nature des données à publier, sur le processus de vérification/validation des informations. C'est la raison principale pour laquelle nous (CED) n'avons pas diffusé nos informations via l'observatoire de la FPAE et que nous avons pris nos distances pour lancer notre propre initiative d'observatoire avec la Land Matrix* » (propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre du Centre pour l'environnement et le développement le 25/03/2021).

Ce faisant, devant l'inertie de la situation et les tensions au sein de l'OATGE, le CED a lancé sa propre initiative d'observatoire, de manière informelle dans un premier temps, dès 2016. Ensuite, grâce notamment aux relations entre le directeur du CED et certains acteurs de la Land Matrix et de l'International Land Coalition, l'initiative a abouti en janvier 2019 à la création d'un observatoire du foncier en collaboration avec la Land Matrix<sup>74</sup>. L'observatoire est un outil de

72. Le chercheur n'est plus rattaché à la FPAE et n'est plus basé au Cameroun.

73. Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre du Centre pour l'environnement et le développement le 25/03/2021.

74. <https://landmatrix.org/observatory/cameroon>.

diffusion de l'information sur les affectations et les utilisations à grande échelle des terres au Cameroun. L'exemple de l'OATGE, nous montre que dans le cadre d'un projet d'observatoire foncier, il est parfois difficile de dépasser certains blocages (méthodologiques, scientifiques, financiers...) ce qui conduit, de fait, à l'enlisement du processus et parfois à son abandon. Partant du constat que la démarche d'observatoire foncier implique le plus souvent un travail d'équipe, en pluridisciplinarité et avec des membres potentiellement distants les uns des autres d'un point de vue cognitif, la gouvernance du dispositif devient un enjeu majeur entre acteurs aux intérêts parfois divergents. Les questionnements autour de la définition des indicateurs, des méthodologies de collecte et de diffusion des données, ne sont pas neutres. Selon les arbitrages qui seront faits par l'équipe de l'observatoire, la nature de l'information et des connaissances produites et les éventuels impacts sur les politiques publiques seront divers. Ces constats visent à insister sur les réflexions méthodologiques et épistémologiques au sein des observatoires fonciers ainsi que sur les modes de gouvernance et le positionnement stratégique des membres qui les composent.

Au Sénégal, l'Observatoire national de la gouvernance foncière n'a pas de statut défini. Pensée comme une plateforme multi-parties prenantes regroupant une dizaine d'organisations (paysannes, de la société civile, *think tanks*), la gouvernance de l'observatoire est ainsi partagée entre quelques organisations leaders de la société civile, notamment le CNCR, IPAR ou encore Enda Pronat. Dans l'esprit des membres de l'ONGF, ce mode de (non) gouvernance permet de laisser une large autonomie et une liberté aux organisations membres. L'idée est d'avoir une structure de gouvernance qui puisse être flexible et souple afin de faire en sorte que chacun puisse intervenir en accord avec son propre agenda et ses intérêts. Cependant, dans la pratique, l'absence de définition des rôles et des positions de chacun au sein de l'observatoire favorise les comportements de « passagers clandestins » (*free rider*, Olson, 1978), en laissant aux autres le soin de produire et diffuser des informations au nom de l'observatoire. Par conséquent, chaque organisation ayant son propre agenda et étant impliquée dans d'autres projets en parallèle, l'observatoire a rencontré des difficultés dans l'atteinte de ses objectifs initiaux. Enfin, un autre problème est celui de la contradiction entre la souplesse du dispositif et sa productivité. « *Une grande partie des échanges peut porter sur la définition du champ à investiguer, sur la détermination des données pertinentes et sur le mode de publicisation des résultats. Aucun critère général n'est fixé sur le type d'information qui doit être produit, ni sur les formes de sa mise en circulation. Aucune obligation de résultat n'est déterminée* » (Lascoumes, 1998, p. 59). Dans le cas de l'ONGF, cela s'est traduit par une absence de débat autour de la définition des missions et des finalités concrètes de l'observatoire. Ce mode de gouvernance n'a donc pas permis de créer une dynamique collective et, *in fine*, d'atteindre les objectifs annoncés initialement par les promoteurs de l'observatoire (production de connaissances, mise en débat des analyses).

## CONCLUSION

La réalisation d'un projet d'observatoire foncier et le passage de l'idée portée par quelques personnes à un dispositif en place et fonctionnel passe par un travail d'inscription dans des contextes. La mise en œuvre des observatoires fonciers n'est pas neutre et s'inscrit dans des contextes institutionnel et politique donnés. Articulées autour d'un enjeu commun (suivi et évaluation d'une réforme foncière, lutte contre les accaparements de terres, analyse des conflits fonciers...), la mise en œuvre et l'opérationnalisation des observatoires fonciers supposent la

présence active d'une communauté d'acteurs prête à s'investir dans le projet en termes de financement et de participation aux activités (collecte des données, production de connaissances, valorisation et mise en débat des analyses). La construction d'un réseau large de soutien suppose des compromis et des négociations entre acteurs, en particulier sur le choix des indicateurs, des méthodologies de recherche et des champs d'observation. Le projet sera réussi si cette « population de gens » et « ce dispositif de choses » finissent par constituer un tout fonctionnel et suffisamment stabilisé. Pour y parvenir, les concepteurs du projet d'observatoire foncier, doivent en amont, définir de façon collective les liens entre les composantes scientifique (qu'observe-t-on ?), opérationnelle (comment faire ? Pour qui ?) et stratégique (pour quoi faire ?) des observatoires fonciers.

## Chapitre 4. Les effets de l'instrument observatoire foncier sur l'action publique foncière. Le cas du Sénégal

Au cours des deux précédents chapitres, nous avons analysé la genèse, l'appropriation et les trajectoires du concept d'observatoire foncier, dans le temps et dans l'espace (chapitre 2), ainsi que les processus de mise en œuvre et d'opérationnalisation de ces dispositifs sociotechniques au sein du continent africain (chapitre 3). Le quatrième et dernier chapitre de l'étude aborde la question des effets de la mise en œuvre des observatoires fonciers sur l'action publique foncière au Sénégal (chapitre 4). Les effets des observatoires fonciers sur l'action publique sont difficilement identifiables, mesurables et prévisibles. Nous proposons ainsi de reprendre l'idée d'effets latents, processuels et multidimensionnels, non réductibles à l'influence de la seule décision (Gourgues, 2012). Il s'agit, dans un premier temps, de présenter les principaux effets de l'instrument observatoire foncier à travers la construction d'une grille d'analyse (section 1). Puis, dans un second temps, nous mobilisons cette typologie des différents effets d'instrument pour interroger les effets des observatoires fonciers sur l'action publique foncière au Sénégal, qui constitue notre terrain d'enquête principal (section 2).

### SECTION 1. ANALYSER LES EFFETS DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER SUR L'ACTION PUBLIQUE FONCIERE : GRILLE D'ANALYSE ET TYPOLOGIE DES EFFETS D'INSTRUMENT

« Si l'instrumentation de l'action publique constitue une piste de réflexion intéressante, c'est tout d'abord parce qu'elle produit des effets propres » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 29). En tant que dispositif sociotechnique, les observatoires ne sont pas des instruments neutres, ne sont pas purement techniques et ne sont pas simplement « à disposition » des acteurs, ils détiennent une force d'action propre (Lascoumes et Le Gales, 2007). Au fur et à mesure de leur usage, de leur mobilisation par des acteurs divers, ils se transforment et tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus sur l'action publique foncière. Dans cette première section, nous abordons les effets de l'instrument observatoire foncier sous la forme de questionnements et de pistes de réflexion, qu'il conviendra d'approfondir au cours de la recherche doctorale. Nous présentons notre grille d'analyse basée sur 5 types d'effets de l'instrument observatoire foncier sur l'action publique foncière.

#### 1. LES OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INSTRUMENTS NEUTRES ET APOLITIQUES ? EFFET DE POLITISATION-DEPOLITISATION

L'attention portée à « l'instrumentation et à ses effets permet de contribuer aux débats sur les logiques de politisation-dépolitisation à l'œuvre dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique » (Halpern et al., 2014, p. 46). Les travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) ont montré que « le renouvellement des questions sur l'instrumentation de l'action publique peut être mis en relation avec le fait que les accords sont plus faciles à réaliser entre acteurs sur les moyens que sur les objectifs. Débattre des instruments peut être une manière de structurer un espace d'échanges à court terme, de négociations et d'accords, tout en laissant

*en touche les enjeux qui sont les plus problématiques. La prolifération d'instruments n'est-elle pas aussi une manière d'évacuer les questions politiques ? [...] Pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut être un utile masque de fumée pour dissimuler des objectifs moins avouables, pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 26). En effet, « le risque est grand d'autonomisation entre les professionnels en charge de ces instruments et leurs commanditaires conduisant à une dépolitisation et à une technicisation de l'action publique » (Lenormand, 2014, p. 51). En outre, la prolifération d'instruments s'accompagne souvent d'un discours consensuel, présentant les instruments comme des innovations neutres et apolitiques. C'est, par exemple, ce que Acselrad nomme les « techniques du consensus » (Acselrad, 2010, p. 107), qui visent à dépolitiser les débats et les conflits socio-environnementaux. Pourtant, les observatoires ne sont pas des instruments purement techniques et axiologiquement neutres. Ce sont des institutions sociales qui impliquent des acteurs divers, des enjeux de pouvoir et qui sont censés produire et diffuser des connaissances pour éclairer les choix et aider à la décision. Par conséquent, compte tenu des dimensions sociale et politique des observatoires, la mise en œuvre d'observatoires fonciers par certains acteurs peut, à l'inverse, répondre à une logique de (re)politisation des débats de politique foncière.*

## **2. LES OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INSTRUMENTS DE PROMOTION D'UNE BONNE GOUVERNANCE FONCIERE ? EFFET DE DEMOCRATISATION**

*« Certains auteurs établissent un lien quasi automatique entre instruments et démocratisation. Cela recouvre les réflexions en termes de nouvelle gouvernance, selon lesquelles la diversification des instruments mobilisés dans un nombre croissant de politiques publiques et la multiplication des nouveaux instruments d'action publique constitueraient les principaux moteurs de transformation des modes de gouvernance » (Halpern et al., 2014, p. 44). Par le biais d'effets d'annonce (lors d'un atelier, dans le cadre d'une note conceptuelle...), les acteurs qui font la promotion des observatoires fonciers laissent penser, *a minima*, que l'instrument va régler les problèmes d'asymétrie et de transparence d'informations dans la gouvernance foncière. L'observatoire serait un instrument porteur d'une volonté de démocratisation de l'information (Lenormand, 2011). L'instrument observatoire foncier est mobilisé et mis en avant en tant que promesse sociotechnique susceptible d'apporter des réponses à des problèmes politiques (Briday, 2019 ; Joly, 2015). Cette piste de réflexion fait écho à l'essentiel des travaux de politique publique consacrés à la question de l'instrumentation qui adoptent une orientation fonctionnaliste. L'action publique est envisagée dans un sens pragmatique, c'est à dire comme « une démarche politico-technique de résolution de problème politique via des instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 30).*

## **3. DU STADE DE PROJET DE PAPIER A LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES PROJETS D'OBSERVATOIRES FONCIERS : EFFET DE RESISTANCE**

*« La question des résistances fait partie des effets peu observés et peu analysés des techniques de gouvernement » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014, p. 493). Dans les premières phases de son développement, la recherche sur les IAP a laissé au second plan la question des conflits, résistances ou oppositions. Ce faisant, en ramenant au premier plan la dimension des résistances*

dans l'analyse des instruments, nous voulons éclairer les situations de tensions liées à la conception et/ou à la mise en œuvre des instruments d'action publique, allant de la friction à l'opposition résolue, en passant par le détournement partiel ou la neutralisation même de l'outil (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Il s'agit d'analyser dans le même mouvement les pratiques d'appropriation et d'opposition à l'instrument observatoire foncier au sein de l'arène foncière sénégalaise. Nous accordons une attention particulière aux organisations de la société civile sénégalaise, qui face à la multiplication des projets d'observatoires fonciers, ont tenté de « capturer l'instrument », c'est-à-dire de redéfinir le sens et les fonctions qu'on attribue à l'instrument (Gautreau, 2018).

#### **4. L'INSCRIPTION DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER DANS UN CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DONNE : EFFET DE DESORDRE**

Le choix, la sélection et la mise en œuvre des instruments « *contribuent à la mise en ordre et en désordre, à travers l'ouverture d'espaces politiques autonomes favorisant l'expérimentation, l'enrôlement et la mobilisation de nouveaux acteurs et intérêts* » (Halpern et al., 2014, p. 45). L'innovation instrumentale, ou du moins l'annonce qui est faite d'une innovation dans l'action publique, retient d'emblée l'attention des acteurs du domaine en question (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ainsi, l'annonce d'une « nouveauté instrumentale », ici un observatoire foncier, s'accompagne de nouvelles opportunités, en termes de visibilité, de financement, de réseau ou encore de positionnement. Nous nous inspirons également des travaux de Butzbach et Grossman qui interrogent les instruments d'action publique comme révélateurs des jeux d'acteurs (Butzbach et Grossman, 2004) afin d'identifier les effets de l'émergence d'un projet ou de la mise en œuvre effective d'un observatoire foncier sur les dynamiques d'acteurs existantes. Cette piste de réflexion nous semble d'autant plus intéressante dans le contexte sénégalais, marqué par les nombreuses tentatives de création d'observatoires fonciers et par la pluralité des producteurs et demandeurs de savoirs sur le foncier (bailleurs de fonds, ministères, organisations de la société civile, ONG...). Cette pluralité des acteurs et des savoirs pose les questions des rapports (rapport de conflictualité, coopération ponctuelle) entre ces multiples acteurs et de la place des observatoires fonciers face à ces différentes sources de savoirs en compétition. De ce fait, la mise en œuvre d'un observatoire foncier n'est pas neutre et implique des enjeux de pouvoir, des rivalités institutionnelles au sein de l'arène foncière autour notamment de la compétition pour des ressources financières, informationnelles et stratégiques (visibilité, reconnaissance). Loin de présenter un espace harmonieux, l'arène est conçue comme « *un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interactions autour d'enjeux communs* » (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, p. 262) en particulier pour l'accès aux données et le contrôle de la production et de la diffusion d'informations sur la gouvernance foncière.

#### **5. EFFET D'ANNONCE ET DIMENSION SYMBOLIQUE DES OBSERVATOIRES FONCIERS : L'INSTRUMENT AU SERVICE DE LA VISIBILITE ET DE LA PARTICIPATION A L'ACTION PUBLIQUE FONCIERE**

Nous entendons par « effet d'annonce », la volonté d'une communauté d'acteurs de retenir l'attention, de gagner en visibilité et de se positionner sur un enjeu ou une problématique considéré comme important. La question des observatoires fonciers au Sénégal est particulièrement intéressante à cet égard au regard de la pluralité des projets d'observatoires fonciers qui ont émergé depuis le début des années 2000. Partant de ce constat, nous accordons



une attention particulière à la dimension symbolique des instruments. Au-delà de leur dimension matérielle, concrète, les instruments ont également une existence faite de symbole et de représentation. Ainsi, « la dimension performative des instruments serait largement aussi importante que celle de leur matérialité objective et de leurs productions » (Halpern *et al.*, 2014, p. 48).

## **SECTION 2. L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER AU SEIN DE L'ARENE FONCIERE SENEGALAISE : QUELS EFFETS SUR L'ACTION PUBLIQUE ?**

Dans cette deuxième section, nous allons tester notre grille d'analyse en mobilisant l'instrument observatoire foncier au Sénégal. Nous mobilisons un projet d'observatoire foncier en cours de construction dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière (Observatoire national du foncier) ainsi qu'un observatoire foncier effectivement mis en œuvre à savoir l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF). Ce dernier, au moment de réaliser cette étude, n'avait pas encore atteint les objectifs initiaux qui lui avait été assignés en termes de production et diffusion d'informations et de promotion du dialogue politique multi-acteurs sur le foncier. Compte tenu de la nature des observatoires fonciers étudiés dans cette partie (en projet) et de l'absence de production de données, nous focalisons notre analyse sur des effets processuels plutôt que sur des effets de connaissance. Ces questionnements seront approfondis dans le cadre de la thèse en cours.

### **1. L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER COMME RECETTE DE POLITIQUE PUBLIQUE : UN OUTIL POUR DEPOLITISER LES DEBATS DE POLITIQUE FONCIERE ?**

À travers la mise en avant de nombreux instruments, nous interrogeons la logique de dépolitisation à l'œuvre dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (PROCASEF)<sup>75</sup>. Nous accordons une attention particulière à l'instrument observatoire foncier, instrument parmi d'autres, mobilisé par la Banque mondiale et l'État du Sénégal pour accompagner l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du PROCASEF. En privilégiant des « solutions techniques » pour améliorer la gouvernance foncière, ces politiques dites de développement constituent un vecteur majeur de dépolitisation d'une question éminemment politique (Petiteville, 2016).

Au Sénégal, la réforme du secteur foncier est une question hautement sensible et controversée (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Le pays a connu une succession de tentatives de réforme foncière, qui ont toutes échoué faute de pouvoir négocier un consensus sur ses objectifs (Loi d'orientation agricole en 2003, Commission nationale de réforme du droit sur la terre en 2005, Commission

75. Le Sénégal a sollicité un financement de la Banque mondiale sous forme d'accord de crédit d'un montant de 80 millions de dollars US pour la période allant de 2021 à 2026 pour la préparation et la mise en œuvre du Projet de cadastre et sécurisation foncière (PROCASEF) dont le but est de moderniser le secteur du foncier rural et périurbain sénégalais (ministère des Finances et du Budget, 2021). Le PROCASEF « veut aider à formaliser au sein de 136 communes, les droits fonciers sur le Domaine national, qu'ils soient individuels ou collectifs, qu'ils portent sur des terrains agricoles, pastoraux ou d'habitation et remettre des documents fonciers officiels à chaque ayant-droit. Il permettra aussi de donner aux institutions en charge du foncier, depuis les communes jusqu'aux ministères centraux, les infrastructures, les outils et les capacités humaines nécessaires à l'enregistrement à grande échelle des droits sur le sol » (Banque mondiale, 2020).

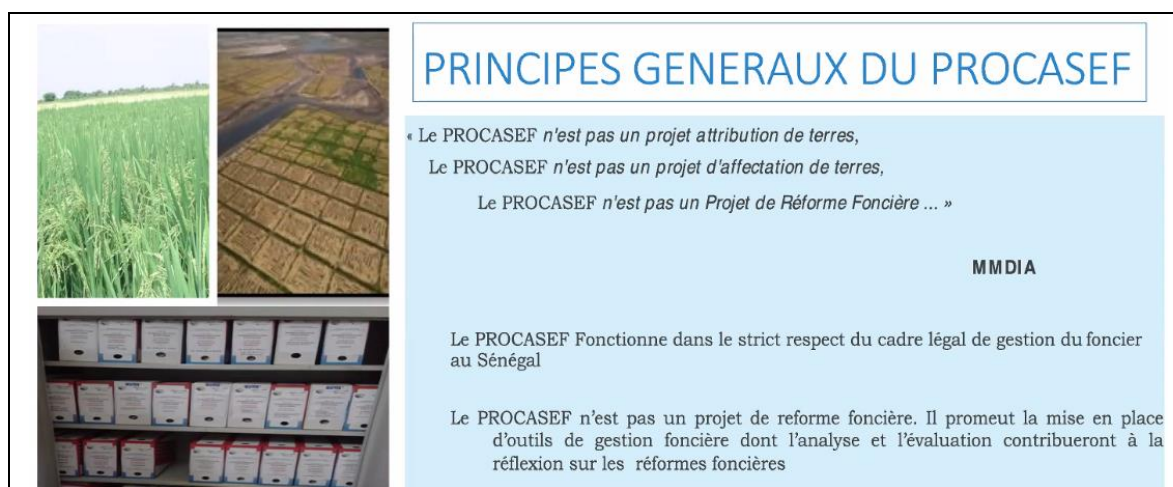
nationale de réforme foncière entre 2012 et 2017). Dans ce contexte, les acteurs de la Banque mondiale mettent en avant la nécessité d'engager une démarche plus pragmatique fondée sur les outils : « *le lancement d'une première tranche de cadastre rural dans une centaine de communes permettrait la formalisation massive des droits fonciers, conformément au cadre constitutionnel et légal en vigueur, à l'aide d'outils permettant davantage de rigueur, de transparence et de fiabilité* » (Teyssier, 2019, p. 30). À travers cette stratégie dite pragmatique, le PROCASEF vise une « *réforme foncière en douceur par les outils* » (Teyssier, 2019). Une telle rhétorique est proche de celle que décrit Pierre Bourdieu à propos du « *discours politique dépolitisé* » caractérisé par « *l'évitement des formes les plus violentes de la polémique* » (Bourdieu, 1982, p. 155). Le projet propose la mise en œuvre et la généralisation d'un certain nombre d'outils et d'instruments<sup>76</sup> dans le but de réformer le foncier sénégalais : bureaux fonciers communaux, titres d'affectation/d'occupation, système d'information foncière communal ou encore numéro d'identification cadastrale (NICAD). Parmi ces outils, l'Observatoire national du foncier est promu par les acteurs du PROCASEF comme un instrument pour accompagner la mise en œuvre et le suivi du PROCASEF (sous-composante 3.4). Voici comment l'Unité de coordination et de formulation du Projet de cadastre et sécurisation foncière justifie sa création : « *Depuis quelques années, le climat social est fortement marqué par la recrudescence des conflits fonciers à l'échelle du territoire national. Pourtant, les problématiques de sécurisation foncière et de promotion de la gouvernance foncière ont été au cœur des tentatives de réforme du droit foncier par l'État, notamment, avec la mise en place en 2012 de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) qui a élaboré un projet de document de politique foncière. Il est vrai que la proposition d'une nouvelle politique foncière pourrait amener l'État à réformer la législation foncière, mais les implications sur les dimensions idéologique, politique et socio-anthropologique, peuvent parfois constituer des freins à l'adoption rapide de nouveaux textes de loi sur le foncier. C'est ainsi que certains experts estiment qu'aujourd'hui la meilleure manière d'innover en matière de gouvernance foncière, est de procéder à l'expérimentation d'outils pertinents sur le terrain avant de passer à l'adoption d'un nouveau cadre législatif ou réglementaire. Ce procédé est communément appelé la réforme par les outils. C'est dans ce cadre que s'inscrit le processus de création de l'Observatoire national sur le foncier (ONF)* » (ministère des Finances et du Budget, 2020).

Si la question de la réforme foncière est au départ un enjeu très politique qui mêle les dimensions d'aménagement du territoire, de choix de développement agricole ou encore de répartition des richesses, on assiste dans le cadre du PROCASEF à une prolifération d'instruments qui tend à vider le projet de sa substance politique. Ce constat s'inscrit dans les débats en sociologie de l'action publique sur la mobilisation d'outils et d'instruments pour mener de manière discrète et en douceur des réformes qu'il est difficile de mener frontalement (Jeannot et Guillemot, 2012). Finalement, compte tenu de la sensibilité de la question foncière et des échecs successifs des projets de réforme du foncier au Sénégal, la Banque mondiale et l'État du Sénégal mobilisent une série d'instruments, dont l'observatoire foncier, afin de proposer « *une réforme « en douceur » du foncier rural sénégalais* » (Teyssier, 2019, p. 16). De cette manière, les débats de politique foncière portent moins sur le fond du projet (révision du cadre légal pour considérer à termes les droits d'usage comme des droits réels) que sur la matérialité et les modalités de mise en œuvre

76. Nous adoptons une définition large de l'instrument d'action publique comme « *moyen de mise en œuvre d'un objectif politique* » (Butzbach et Grossman, 2004, p. 302).

des instruments (figure 3). Enfin, la Banque mondiale semble ne pas prendre en compte les instruments mis en œuvre par le passé, en particulier ceux déployés dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal par l'Agence française de développement et la Société d'aménagement et d'exploitation du delta (SAED). On observe ainsi une tentative de négation et d'effacement du dialogue sur les outils développés et les démarches testées sur le terrain depuis vingt ans pour faire évoluer la réforme foncière (plan d'occupation et d'affectation des sols, système d'information foncière, charte du domaine irrigué...). En niant cette réalité opérationnelle qui alimente déjà le dialogue politique national (Bourgoin *et al.*, 2017 ; Diop *et al.*, 2017), la Banque mondiale essaie de remplacer tous les débats politiques actuels par des instruments importés (Observatoire national foncier par exemple).

**Figure 3. Extrait de la présentation d'un membre du PROCASEF lors du Forum foncier national en mai 2021**



« Ces postulats fonctionnalistes peuvent être dépassés si l'on s'attache tout d'abord à la spécificité des instruments et si l'on rompt avec l'illusion de leur neutralité. Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 31). À ce titre, plusieurs contributions à l'ouvrage *L'instrumentation de l'action publique* (Halpern *et al.*, 2014) montrent que le développement d'instruments de régulation supposément neutres et apolitiques, produit au contraire des effets profondément politiques en termes d'allocation des ressources entre groupes sociaux et d'accès au processus décisionnel. Par conséquent, l'instrumentation est une question politique car le choix de la voie d'action, qui peut d'ailleurs faire l'objet de conflits politiques, va structurer en partie le processus et ses résultats. S'intéresser aux instruments ne doit en aucun cas justifier l'effacement du politique. Au contraire, plus l'action publique se définit par ses instruments, plus les enjeux de l'instrumentation risquent de soulever des conflits entre différents acteurs, intérêts et organisations. « Les acteurs les plus puissants seront amenés à soutenir l'adoption de certains instruments plutôt que d'autres » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 28).

Finalement, dans le cadre du PROCASEF, si la prolifération d'instruments peut donner une illusion d'effacement du politique, de vouloir gommer tout ce qui est sujet à controverse en focalisant les débats autour des outils, celle-ci ne résiste pas à la réalité du terrain. Dans la pratique, en

remettant le ministère des Finances et du Budget au centre de la politique foncière et en actant un retour en arrière vis-à-vis du processus de décentralisation de la gestion foncière, le PROCASEF est un projet éminemment politique.

## **2. REFLEXION SUR LE LIEN ENTRE INSTRUMENT ET DEMOCRATISATION : LES OBSERVATOIRES FONCIERS COMME INSTRUMENTS DE PROMOTION D'UNE BONNE GOUVERNANCE FONCIERE ?**

Dans le cadre du PROCASEF, le recours à des instruments, dont l'introduction est justifiée au nom de leur efficacité ou de leur caractère démocratique, est censé accompagner une meilleure gouvernance du foncier, plus transparente et plus inclusive. Par exemple, tandis que l'objectif du NICAD est de mettre fin à la juxtaposition de différents systèmes d'identification des parcelles pour une meilleure gestion du territoire, celui de l'Observatoire national du foncier est « *d'assister le gouvernement et les collectivités territoriales dans leur politique d'amélioration de la transparence dans la gestion foncière et de promotion de la bonne gouvernance foncière* » (ministère des Finances et du Budget, 2020, p. 3).

L'Observatoire national du foncier est présenté comme un outil de suivi et évaluation du projet fondé sur des principes de transparence, de neutralité et de participation (figure 4). Le PROCASEF semble ainsi s'inscrire dans la logique du *New Public Management* qui pousse à la mise en œuvre d'instruments, en particulier de suivi et évaluation, afin d'améliorer l'efficacité et la transparence des politiques publiques (Naudet, 2012). À travers une logique d'ingénierie institutionnelle, la mise en œuvre d'instruments, d'innovations sociotechniques permettrait de résoudre des problèmes politiques et renforcer la démocratisation du système politique (Compagnon et Saint-Martin, 2019). Dans le cadre du PROCASEF, la multiplication des instruments inscrits dans le projet répond à cette logique d'effet de démocratisation en particulier de l'information à travers « *la facilitation d'un accès démocratique à l'information* » (ministère des Finances et du Budget, 2020). Par exemple, la note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national du foncier présente les huit principes structurants du futur observatoire de la manière suivante.

Figure 4. Note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national sur le foncier (ONF)

<p>L'observatoire doit être un outil multi-acteurs fondé sur les principes ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Inclusion</b> : la composition de l'observatoire doit être représentative de toutes les catégories d'acteurs concernées par la problématique du foncier (Etat, Collectivités territoriales, Société civile, secteur privé, etc.). La dimension genre devra être systématiquement prise en compte.</li> <li>- <b>Légitimité</b> : la conception de l'observatoire est un processus consensuel entre tous les acteurs.</li> <li>- <b>Crédibilité</b> : pour être crédible, l'observatoire doit veiller à la production de données scientifiques fiables (en qualité et en quantité).</li> <li>- <b>Neutralité</b> : pour garder sa neutralité, l'observatoire se positionnera à équidistance des différentes parties prenantes et veillera à la prise en compte des préoccupations des différents acteurs. Son statut doit lui conférer un caractère autonome.</li> <li>- <b>Durabilité</b> : L'ancrage institutionnel de l'observatoire au niveau du Gouvernement (MFB) lui garantit sa durabilité.</li> <li>- <b>Participation</b> : L'observatoire veillera à créer les conditions pour une implication effective de l'ensemble des acteurs en fonction de leur expertise et à la prise en compte de l'ensemble des contributions.</li> <li>- <b>Transparence</b> : L'observatoire veillera à faciliter un accès démocratique de l'information à tous les acteurs pour une effectivité du droit à l'information.</li> <li>- <b>Progressivité</b> : l'observatoire doit s'inscrire dans une dynamique évolutive et d'amélioration continue avec différentes phases (phase pilote, phase de maturation, etc.)</li> </ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ministère des Finances et du Budget, 2020.

À la lecture de ces principes, comment peut-on être contre la mise en place d'un observatoire neutre et inclusif qui prône la transparence et la participation de tous à la gestion du foncier ? L'instrument observatoire foncier est ici présenté comme un instrument neutre et apolitique qui veillera, entre autres, à faciliter un accès démocratique à l'information pour tous les acteurs. Cependant, « *un observatoire du foncier logé au sein du ministère des Finances et du Budget et qui visera à évaluer la réussite du projet sur le nombre de titre octroyé et de bureau foncier mis en place* »<sup>77</sup> est-il réellement neutre et apolitique ? L'attention portée au PROCASEF et plus particulièrement aux formes d'instrumentation du projet, permet d'appréhender les effets des instruments sur les modes de légitimation des politiques publiques.

### 3. L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA GOUVERNANCE FONCIERE AU SENEGAL : UN OBSERVATOIRE DE LA SOCIETE CIVILE COMME ACTE DE RESISTANCE FACE AUX PROJETS D'OBSERVATOIRES PORTES PAR L'ÉTAT ET LA BANQUE MONDIALE

Pauline Lenormand, au sujet d'un projet d'observatoire territorial dans le massif des Pyrénées, note « *l'émergence de résistances au changement, l'observatoire appelant en effet une remise en question des modes de production et de gestion de l'information territoriale* » (Lenormand, 2011, p. 290). En hiérarchisant des variables, en définissant des indicateurs et en favorisant des

77. Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier sénégalais le 03/11/2020 à Saint-Louis.

méthodologies de recherche, les observatoires ne sont pas des instruments neutres et apolitiques. Ils sont porteurs d'une représentation spécifique et d'une problématisation particulière des enjeux qu'ils traitent (Lascoumes et Le Galès, 2004). Par conséquent, leur (annonce de) création peut produire des effets de résistance voire d'opposition au sein de l'arène foncière.

Au Sénégal, les projets d'observatoires fonciers portés par l'État et la Banque mondiale au cours de l'année 2015 ont créé des effets de résistance au sein de la société civile qui s'est mobilisée, la même année, pour lancer son Observatoire national de la gouvernance foncière. Ainsi, pour certains acteurs de la société civile, la mise en place de l'ONGF répond, en partie, à une volonté d'anticiper sur les autres projets de création d'observatoires fonciers qui ont émergé à partir de 2014/2015 portés par la Banque mondiale et l'État du Sénégal.

*« D'une certaine manière, nous pouvons voir l'émergence de l'ONGF comme une façon de s'assurer de l'existence d'un observatoire de la société civile (prenant en compte nos préoccupations) et d'anticiper la création d'un observatoire porté par d'autres acteurs aux objectifs et intérêts divergents. Nous ne voulions pas être spectateur et être absent dans cette dynamique d'observatoire foncier. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF le 20/10/2020 à Dakar).

Dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière (2012-2017), le document de politique foncière dans sa version définitive prévoyait la création d'un observatoire du foncier pour le suivi de l'application de la nouvelle politique (CNRF, 2016). Pour certaines organisations de la société civile, la création de l'ONGF répond à la crainte de voir émerger un observatoire approprié par l'État et au sein duquel leurs préoccupations ne seraient pas prises en compte. L'ONGF est présenté par ses promoteurs comme un observatoire de la société civile chargé d'accompagner les communautés locales à mieux préserver leur patrimoine foncier, en rupture avec l'image techniciste et technocratique des démarches d'observatoires fonciers qui sont sous le contrôle des agents de l'État ou des experts/consultants et qui sont formatés par les questionnements de ces derniers.

*« La création de l'ONGF a permis d'anticiper les propositions du document de politique foncière pour éviter de voir émerger un observatoire gouvernemental, un observatoire qui ne soit composé que de technocrates et qui échappe à la société civile. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF le 06/11/2020 à Dakar).

Au Sénégal, *« la société civile y est particulièrement ancienne, structurée et dynamique. Les organisations paysannes ont une longue histoire, faite de contestation et de contributions critiques aux politiques de l'État »* (Lavigne Delville et al., 2021, p. 3). Pour un expert foncier :

*« La particularité que j'ai perçue sur le Sénégal, c'est cette branche de la société civile qui a adopté une position assez tranchée vis-à-vis de l'État, en disant que de toute façon cela ne sera pas possible de collaborer dans le cadre d'un observatoire avec l'État. Cette branche de la société civile est assez hostile à un observatoire multi-acteur. Et pour l'instant, je n'ai pas retrouvé ce genre d'opposition ailleurs (Guinée, Burkina Faso, Madagascar). »* (propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un expert foncier le 19/02/2021).



En parallèle, au même moment un autre projet d'observatoire foncier était en cours de conception dans le cadre du projet PDIDAS, financé par la Banque mondiale (2014-2020). Au cours de l'année 2015, il avait été envisagé par les acteurs du PDIDAS de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières de sa zone d'intervention. Dans ce contexte, l'émergence de l'ONGF et la mise en œuvre de sa phase test (2015-2018) dans la zone d'intervention du PDIDAS<sup>78</sup> ont été un moyen d'anticiper et de contrecarrer le projet de création d'un « *observatoire de la Banque mondiale, composé d'experts et de consultants étrangers*<sup>79</sup> ». Au Sénégal, l'image de la Banque mondiale, notamment au sein du CRAFS, est particulièrement mauvaise. En atteste, l'opposition et le rejet des organisations de la société civile d'accepter le financement de la Banque mondiale dans le cadre de la CNRF quelques années auparavant. Ce constat est d'ailleurs partagé par un expert foncier de la Banque mondiale :

*« Dans le cadre de la CNRF, nous [Banque mondiale] avions prévu une provision budgétaire d'1 million de dollars pour appuyer le travail de terrain de la Commission, pour mener des consultations dans tout le pays, réaliser des ateliers, etc. Il y a eu des allers-retours pendant plus d'un an sur la convention qui allait fixer l'utilisation de ce million de dollars et au final la CNRF a refusé ce financement. Pourquoi ? Car l'image de la Banque mondiale est tellement mauvaise, colorée de clichés ultra-libéraux, capitalistes, accaparements de terre, que si la CNRF avait accepté ce million de dollars ils auraient perdu de leur crédibilité, de leur objectivité. »* (propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un expert foncier le 29/10/2020).

Au-delà de la volonté des organisations de la société civile de voir émerger un unique observatoire, porté par le CRAFS, il s'agit aussi, et surtout, de se positionner comme contre-pouvoir face aux projets d'observatoires fonciers portés par l'État et la Banque mondiale. Ces exemples montrent que même au stade de projet de papier, l'inscription de l'instrument observatoire foncier dans un document de politique foncière ou un projet de développement, produit des effets de résistance au sein de l'arène foncière. Cela est d'autant plus saillant dans le cadre d'un projet d'observatoire qui impliquerait une dépendance vis-à-vis d'un bailleur de fonds international, en particulier la Banque mondiale compte tenu des relations conflictuelles entre les OSC sénégalaises et l'institution financière. L'analyse des effets de résistance est donc à mettre en perspective avec la nature des projets d'observatoires fonciers et des acteurs qui les portent.

#### **4. L'INSCRIPTION DE L'INSTRUMENT OBSERVATOIRE FONCIER DANS LE PROJET DE CADASTRE ET DE SECURISATION FONCIERE AU SENEGAL : EFFET DE MISE EN DESORDRE**

Au Sénégal, il n'y a pas un, mais des projets d'observatoires fonciers, selon les époques et les acteurs qui en font la promotion. En conséquence, l'observatoire semble s'inscrire parfois non plus dans une idée de bonne gouvernance mais dans une optique de concurrence entre territoires

78. La phase test de l'ONGF a été mise en œuvre dans la vallée du fleuve Sénégal qui concerne les départements de Louga, de Saint-Louis et de Dagana et plus précisément les neuf communes suivantes : Ngnith, Ronkh, Syer, Mbane, Keur Momar Sarr qui bordent le Lac de Guiers et Gandon, Fass, Ndiébène Gandiol et Diama traversées par la vallée du Ngalam.

79. Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF le 18/11/2020 à Dakar.



et entre acteurs (Lenormand, 2011). L'émergence d'un projet d'observatoire foncier contribue à mettre en désordre l'arène foncière, en particulier entre les acteurs de la société civile.

*« La société civile au Sénégal n'est pas un tout homogène, c'est une diversité d'organisations avec des intérêts divergents et des rapports de pouvoir à l'intérieur [du CRAFS]. Cela est particulièrement visible lorsqu'émergent des grands projets comme le PROCASEF financé par la Banque mondiale. Il est intéressant d'analyser les réactions et les relations que peuvent avoir certaines OSC avec la Banque mondiale. Ces grands projets initiés par ces gros bailleurs déplacent l'attention et l'énergie des OSC de la lutte pour une réforme foncière vers une lutte pour avoir une place dans tel ou tel projet afin d'avoir des financements et de la visibilité. De mon point de vue, ils sont à l'origine de la dislocation du CRAFS et donc par ricochet de la difficile opérationnalisation de l'ONGF. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier sénégalais à Saint-Louis le 03/11/2020).

D'après certains témoignages, depuis les premières discussions autour du projet PROCASEF au cours de l'année 2019, des tensions se sont ravivées au sein du CRAFS. Si elles ne sont pas nouvelles, le dernier projet de la Banque mondiale suscite de nombreux intérêts. Cela est notamment visible au sujet de la sous-composante 3.4 de création d'un Observatoire national du foncier qui crée des effets d'opportunités<sup>80</sup>. Le CRAFS n'est pas un cadre homogène et uniforme, mais bien un ensemble d'organisations ayant chacune leur propre agenda et défendant leur propre intérêt. Les positions des OSC sénégalaises au sujet de l'Observatoire national du foncier sont parfois antagonistes et contribuent à nuire à la dynamique d'action collective au sein du CRAFS de manière générale et de l'ONGF en particulier. Certains voient dans ce nouvel observatoire un moyen de se positionner et d'y jouer un rôle central, d'autres, souhaitent se mobiliser et renforcer la dynamique d'acteurs existante, à savoir l'ONGF en tant que contre-pouvoir. Malgré l'apparente divergence des positions, la frontière entre les deux camps est poreuse et certaines organisations jouent de ce flou pour se rendre visibles dans toutes les initiatives et projets en cours. Ainsi, les jeux d'acteurs et les stratégies de certaines OSC pour se rendre indispensables et se réapproprier certains projets suscitent des tensions et des convoitises.

## **5. LES OBSERVATOIRES FONCIERS : EFFET D'ANNONCE ET DIMENSION SYMBOLIQUE DE L'INSTRUMENT**

Dans une analyse du concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), Biswas remarque, *« qu'en raison de la popularité actuelle du concept, certaines personnes ont continué à faire ce qu'elles faisaient dans le passé, mais sous l'étiquette actuellement à la mode de la GIRE afin d'attirer des fonds supplémentaires, ou d'obtenir une plus grande acceptation et visibilité nationale et internationale »* (Biswas, 2004, p. 251). Dans le contexte sénégalais, les organisations de la société civile sénégalaise ont mis en place dès 2010 un système de veille et d'alerte sur les accaparements de terres au sein du CRAFS (encadré 6). Ainsi, le passage de ce système à un

80. Le rapport provisoire sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier au Sénégal propose un budget estimatif de 1 434 300 000 francs CFA, soit 2 187 766 euros sur les cinq ans du projet (2021-2026) pour le fonctionnement de l'observatoire.

Observatoire national de la gouvernance foncière semble renvoyer, en partie, à cette logique afin de produire un effet d'annonce.

*« Du point de vue des activités, l'ONGF n'a rien apporté. On a juste mis le nom d'observatoire à ce système de veille et d'alerte sur le foncier mis en place au niveau du CRAFS. C'est pour cela que sur le terrain personne ne connaît l'ONGF, mais on connaît le CNCR ou le CRAFS car ce sont les mêmes activités, les mêmes personnes. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de la société civile sénégalaise le 16/11/2020 à Dakar).

#### **Encadré 6. Le système de veille et d'alerte sur les accaparements fonciers du CRAFS**

Depuis la fin des années 2000, en réponse à l'attribution des terres paysannes à des investisseurs, nationaux et internationaux, publics et privés, le Sénégal connaît une multiplication des mobilisations villageoises en opposition à ces attributions (d'Aquino *et al.*, 2017). En 2011, afin de mieux accompagner les communautés locales à préserver leur patrimoine foncier, des organisations paysannes et des organisations de la société civile sénégalaises se sont structurées au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal, le CRAFS (Hopsort, 2012). Les organisations membres du CRAFS (Enda Pronat, IPAR, CNCR, IED Afrique, CICODEV...) ont développé en commun, de façon endogène, un système de veille et de défense des droits fonciers des communautés locales. Il s'appuie sur une mobilisation forte du personnel des organisations membres du CRAFS et sur un réseau particulièrement développé de correspondants au sein des communautés rurales. Ces correspondants ou points focaux sont des personnes formées dans les communautés locales (animateurs fonciers, parajuristes...) par divers membres du CRAFS sur les questions foncières. Ils sont mobilisés pour jouer un rôle de veille et de collecte des informations à la base sur la gouvernance foncière en général et sur les cas d'accaparements fonciers en particulier. Cette fonction de veille consiste à récupérer, au niveau du CNCR qui héberge le secrétariat du CRAFS, le plus rapidement possible les informations provenant « du terrain », par mail ou téléphone (groupe WhatsApp), de les analyser et de les consolider, si nécessaire, à travers des missions sur le terrain menées par des organisations du CRAFS (Basserie et Ka, 2018).

En outre, d'après les témoignages de nombreux acteurs du CRAFS, la mise en œuvre de l'ONGF répond à une volonté de se positionner dans la rhétorique des observatoires fonciers aussi bien vis-à-vis des partenaires techniques et financiers (Banque mondiale, FAO) que de l'État du Sénégal.

*« Que cet observatoire soit réel ou pas, que ça marche ou pas, qu'il y ait de l'information produite ou pas, il y a une organisation que nous [les OSC] appelons Observatoire national de la gouvernance foncière et il faut le prendre en compte. Aujourd'hui, pour nous, organisations de la société civile, le plus important ce n'est pas tant ce qu'il y a dans cet observatoire, mais toute la dynamique autour et la visibilité que cela nous donne. »* (propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF le 20/10/2020 à Dakar).

Ainsi, il faut davantage voir l'utilisation du vocable « observatoire » à la place de « système de veille et d'alerte » comme un effet d'annonce et d'opportunité positionnant les organisations de la société civile dans la rhétorique des observatoires fonciers. Cela est d'autant plus saillant dans un contexte marqué par l'engouement pour le concept d'observation foncier dans le champ du développement. Par exemple, certains acteurs de la société civile considèrent que si la société civile avait maintenu toutes ses activités sous la bannière du CRAFS sans une certaine institutionnalisation dans le cadre d'un observatoire, elle ne jouerait pas aujourd'hui le même rôle et ne serait pas autant impliquée dans les discussions avec les acteurs du PROCASEF portant sur la création de l'Observatoire national du foncier.

Enfin, le lancement officiel de l'ONGF le 17 juin 2015 (photo 2), à l'occasion du 51<sup>e</sup> anniversaire de la Loi sur le domaine national n'est pas neutre. L'atelier de lancement de l'observatoire a vu la participation de plus de cent acteurs (animateurs fonciers du CNCR, organisations de la société civile, élus locaux, services de l'État, agents du PDIDAS...). Il symbolise cette volonté de la société civile de se positionner et de se rendre visible sur la question des observatoires fonciers au Sénégal. Finalement, les dimensions symboliques et performatives des observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique foncière. Nous rejoignons l'analyse de Guillaume Gourgues au sujet des dispositifs participatifs (Gourgues, 2018) selon laquelle, les observatoires fonciers sont entrés dans une forme d'esthétique d'eux-mêmes : ils semblent souvent exister pour exister, leur présence relevant d'argumentaires généraux sur l'injonction de la transparence, la promotion de l'*evidence-based policy* ou encore la démocratisation de l'accès et de l'usage des données.

**Photo 2. Affiche pour l'atelier de lancement de l'ONGF le 17 juin 2015**



Cette grille d'analyse sur les effets des observatoires fonciers au sein de l'arène foncière sénégalaise se focalise sur les effets processuels de l'instrument. Cette orientation se justifie en partie par la nature des initiatives prises en compte à savoir un observatoire au stade de projet, l'Observatoire national du foncier, et l'Observatoire national de la gouvernance foncière toujours en cours de maturation. Si l'ONGF existe depuis 2015, l'équipe de l'observatoire a démarré au

cours de l'année 2021 un travail de cadrage des missions et des finalités de la plateforme<sup>81</sup>. Les processus de construction, de mise en œuvre et d'opérationnalisation des observatoires fonciers ne sont jamais vraiment stabilisés. Au rythme des nouveaux financements, de la mise en œuvre de nouveaux projets de développement et des nouvelles dynamiques d'acteurs, les observatoires fonciers sont des objets mouvants et en constante évolution.

*« L'ONGF n'est toujours pas aujourd'hui ce qu'on a voulu qu'il soit. C'est un observatoire qui est toujours en cours de construction et de maturation. L'opérationnalisation d'un observatoire qui implique une dizaine d'organisations demande du temps. Aussi, la position de l'observatoire n'est pas figée. Au départ le CNCR, qui était le porteur de l'observatoire, a voulu en faire un outil de la société civile, de plaidoyer, pour le monde paysan. Aujourd'hui, au sein du CRAFS, on entend également le souci/besoin de plus de production et de diffusion d'informations et d'ouverture vers d'autres acteurs que la société civile. »*  
(propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF le 20/10/2020 à Dakar).

Conscients des limites actuelles de l'observatoire, en particulier en termes de production et de diffusion d'informations, les OSC ne considèrent pas l'ONGF comme une institution figée et finie. L'observatoire, en tant qu'institution, est toujours dans un processus de construction et de « *bricolage institutionnel* » (Cleaver, 2001). Ces processus sont souvent caractérisés par la négociation et la contestation entre acteurs (Huggins et Mastaki, 2020). Dans le cadre de l'ONGF, le processus oscille entre des phases de négociation « réussie », à travers le financement d'acteurs extérieurs permettant à l'observatoire de réaliser des activités sur le terrain (formation des points focaux à des outils de collecte des données, sensibilisation des communautés locales à la législation foncière par exemple), le démarrage d'une note de cadrage de l'observatoire ; des phases de stagnation en raison de l'implication des organisations membres de l'ONGF dans d'autres projets liés aux agendas de chaque structure ; et des phases de contestations, en particulier au moment de l'émergence de nouveaux projets d'observatoires fonciers – comme aujourd'hui dans le cadre du PROCASEF qui pousse certaines organisations à délaisser l'ONGF pour s'investir dans d'autres projets. Ces différentes phases aboutissent souvent à de nouveaux arrangements, à des changements au sein de l'institution. Ainsi, notre perception des effets de l'ONGF sur l'action publique foncière correspond à un instant « t » dans la vie de l'observatoire et peut évoluer dans le temps en fonction de l'ouverture de nouvelles opportunités ou de contraintes d'action (*turnover* dans l'équipe de l'observatoire, retrait d'un bailleur de fonds...). Il sera intéressant de compléter et de réappliquer notre grille d'analyse à l'ONGF (et à d'autres observatoires fonciers) d'ici quelques années, en fonction des avancées concrètes de l'observatoire et de la mise en œuvre effective de l'Observatoire national du foncier.

81. Toujours au cours de l'année 2021, l'équipe de l'ONGF a démarré la production d'un rapport d'analyse sur les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal et le processus la création d'un site internet de l'observatoire.

## Conclusion de l'étude

### SYNTHESE ET DISCUSSION DES PRINCIPAUX RESULTATS EMPIRIQUES

#### 1. LES OBSERVATOIRES FONCIERS : UN CONCEPT EN VOGUE...

L'instrument observatoire foncier, initialement pensé comme un outil de collecte des données et de production et diffusion d'informations, a évolué vers l'un de ces mots à la mode que de nombreux acteurs utilisent dans le champ du développement, mais qui signifient beaucoup de choses différentes pour différentes personnes (Jønch-Clausen et Fugl, 2001). La flexibilité et la popularité du concept d'observatoire foncier comportent des avantages. Ils permettent de (ré)introduire de manière forte les principes d'*evidence-based policy* renvoyant à l'idée de formuler des politiques foncières fondées sur des données fiables et des résultats de la recherche ; de transparence dans la gestion du foncier ; de démocratisation de l'accès et de l'usage des données ou encore ; de la participation des citoyens dans la production de données. Ils donnent la possibilité à des acteurs divers de se saisir du concept, de le transformer et de l'ajuster en fonction de leurs besoins.

Dans le secteur foncier, le concept d'observatoire n'est pas imposé de façon stricte et contrainte. Cela se matérialise sur le terrain par une diversité de formes d'observatoires fonciers : Observatoire du foncier au Mali (1994-1998) chargé de fournir des données empiriques aux décideurs pour élaborer une charte nationale en matière domaniale et foncière ; Observatoire du foncier à Madagascar (2007) pour suivre et analyser l'avancement de la réforme foncière de 2005, évaluer ses impacts et proposer des orientations pertinentes ; Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal (2015) chargé de produire des informations pour alimenter le plaidoyer des organisations de la société civile sénégalaise dans la lutte contre les accaparements fonciers ; Observatoire national du foncier en Ouganda (2018) chargé de collecter et diffuser des données sur les acquisitions foncières à grande échelle réussies, prévues et échouées dans le pays. Ce faisant, parler des observatoires fonciers impose de se confronter à une série d'initiatives extrêmement variées : différence d'échelles (de l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso à l'Observatoire mondial Land Matrix en passant par l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest), d'acteurs impliqués (administration nationale, consultant, organisation de la société civile, bailleur de fonds), de champs d'observation (foncier rural, urbain, forestier) ou de finalités (connaître, évaluer, alerter, mettre en débat). Si le concept circule dans les différentes sociétés et dans une multitude de mondes sociaux grâce notamment au rôle joué par des passeurs de normes et d'idées (chapitre 2), l'observatoire foncier n'est pas un modèle voyageur, transposé d'un pays à l'autre indépendamment des contextes (Olivier de Sardan, 2018). Les acteurs nationaux et locaux disposent d'une certaine marge de manœuvre pour développer les formes d'observatoires qu'ils souhaitent.

#### 2. ... MAIS DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE SUR LE TERRAIN

Sans définition claire de l'instrument observatoire foncier, de ses missions et de ses finalités, il devient un objet flou, un concept en vogue mais difficile à mettre en œuvre sur le terrain. Les

observatoires fonciers ont été mobilisés, utilisés et réappropriés successivement par des acteurs différents au service de finalités très différentes. À tel point qu'au fil des déclinaisons dans le temps et dans l'espace, on peut se demander s'il s'agit toujours du même objet. Il fait partie des termes aux contours flous comme « *empowerment* » ou « participation » (Cornwall et Brock, 2005), résolument optimistes et accrocheurs qui suscitent le consensus. Qu'il s'agisse des organisations internationales et non gouvernementales ou des institutions de recherche, les documents de projet et les notes conceptuelles associent le concept d'observatoire foncier à la « promotion de la bonne gouvernance foncière ». Par conséquent, le caractère neutre et apolitique du concept s'accompagne souvent de faiblesses dans la conception des observatoires fonciers sur le terrain. Par exemple, le cas de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal a révélé qu'un certain nombre de questions fondamentales – qu'observe-t-on ? Pourquoi ? Comment ? Avec quels objectifs de rendu ? – ne sont pas suffisamment définies *a priori*, et pèsent fortement sur les activités et les résultats des observatoires fonciers. Dans la pratique, ces questions sont le plus souvent évacuées afin d'éviter les conflits et les résistances concernant la mise en œuvre de l'instrument observatoire foncier. Les promoteurs des projets d'observatoires fonciers ont tendance à se soucier davantage du format (logique institutionnelle) que des usages, des finalités et des effets des dispositifs mis en place.

Au Mali, l'opérationnalisation de l'observatoire du foncier a souffert d'une divergence de perception relative à la définition de ses finalités. Les conflits, entre d'un côté une vision plus « recherche » proposée par l'étude de faisabilité et de l'autre une vision plus « projet », au service des projets de terrain promue par la Caisse française de développement, n'ont jamais été résolus et n'ont pas permis à l'observatoire de s'inscrire dans l'arène foncière malienne. Les faiblesses dans l'élaboration d'une démarche et d'une méthodologie adaptée (aux ressources humaines et financières, aux enjeux fonciers), l'absence de pilotage, tant politique que scientifique, le manque d'une définition de ce qu'on entend par « observatoire », ont un impact considérable sur la mise en œuvre, l'opérationnalisation et la pérennité des observatoires fonciers.

### **3. LES OBSERVATOIRES FONCIERS SERAIENT-ILS DES INSTRUMENTS AUSSI ESSENTIELS QU'IMPOSSIBLES ?<sup>82</sup>**

L'observation des pratiques et des discours montre que les acteurs du foncier ont une relation ambiguë avec les observatoires fonciers, combinaison d'une demande grandissante et d'un scepticisme avéré. Cette demande se matérialise à travers la mise en œuvre des observatoires fonciers nationaux au Tchad, à Madagascar, au Burkina Faso, au Mali, en Ouganda ou encore au Cameroun. En outre, d'autres sont en cours de construction au Sénégal, en Côte d'Ivoire ou encore au Niger. Pourtant, malgré la grande visibilité du concept, beaucoup d'observatoires fonciers restent au stade de projet de papier avec peu de concrétisation sur le terrain ou n'ont qu'une existence symbolique (un logo, un atelier de lancement, une note conceptuelle...) et demeurent des coquilles vides sans production réelle d'informations ni diffusion de connaissances. Comment expliquer la faible mise en œuvre et la difficile opérationnalisation des observatoires fonciers sur le terrain ? Observer, c'est surveiller et contrôler, d'où les réticences de certains acteurs à fournir des données, à collaborer dans la production d'informations et à être

---

82. Nous employons cette interrogation formulée par Vincent Piveteau dans son article *Observatoire des territoires et gouvernance locale : un lien structurel à réinterroger* (Piveteau, 2011).



partie prenante de la démarche d'observatoire. Les observatoires fonciers peuvent renvoyer à une technologie de pouvoir au sens de Michel Foucault à travers laquelle s'établit des états de domination (Lascombes, 2004) et de contrôle du territoire et de ses ressources (Gautreau, 2018). Observer, c'est orienter le regard, « *c'est définir des catégories, faire des choix d'observations, et c'est quelque part se rendre aveugle à des réalités qui s'insinueront aux limites du modèle* » (Piveteau, 2011, p. 167). En définissant des indicateurs, en choisissant des outils de collecte des données, en sélectionnant des zones d'étude, l'équipe d'un observatoire foncier va occulter, « invisibiliser » ou au contraire mettre en lumière, « lisibiliser » (Scott, 1998) certaines dynamiques foncières. On constate toute la complexité de mettre en place et de faire fonctionner les observatoires fonciers. La difficulté principale étant de gérer une demande en informations pour rendre compte de dynamiques qui intègrent plusieurs angles de vue avec des perceptions, des intérêts, des perspectives d'actions, des territoires, des pas de temps et des périodes différents (Tonneau *et al.*, 2019). L'enjeu principal dans la mise en œuvre et l'opérationnalisation d'un observatoire foncier réside dans la construction et la stabilisation relative d'un réseau d'acteurs. À Madagascar, par exemple, même si le positionnement de l'observatoire au sein de l'appareil d'État soulève des questions en termes de neutralité et d'indépendance, le consensus initial entre les promoteurs du projet (bailleur, ministère, centre de recherche) sur les finalités de l'observatoire du foncier a permis, au moins pendant un temps, au dispositif de perdurer, de produire des connaissances et de mettre en débat ses analyses.

#### **4. ALLER AU-DELA DE LA MISE EN ŒUVRE D'OBSERVATOIRES FONCIERS COMME OUTILS DE PRODUCTION DE CONNAISSANCES : INTERROGER L'IMPACT ET L'USAGE DES SAVOIRS SUR LE FONCIER**

« *De façon générale, les gens utilisent peu ce qu'ils savent. C'est un de mes points de désaccord (amicaux) avec Bourdieu. Lui pense que la mise au jour des mécanismes cachés rend possible une libération et un changement des comportements. Moi, je trouve que, quand les gens savent, ils ne changent pas beaucoup d'attitude, la plupart du temps, ils continuent... en sachant* » (Bouveresse, 1989). En reprenant les mots du philosophe Jacques Bouveresse, nous souhaitons mettre en avant un impensé dans les réflexions sur les observatoires en général et les observatoires fonciers en particulier. Quand bien même un observatoire foncier parvient à répondre aux attentes de ses promoteurs en termes de production et de diffusion de connaissances, cela n'est pas une fin en soi et n'est pas gage d'une meilleure décision : connaître n'est pas agir, nous sommes informés, mais l'information ne suffit pas à modifier nos comportements, à infléchir les politiques publiques (Tonneau et Barros, 2012). Ce constat nous invite à interroger la place et le rôle de la connaissance dans les processus de politique foncière et la manière dont ces connaissances entrent ou non dans ces processus. Finalement pourquoi la production et l'usage des connaissances dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques (*evidence-based policy*) sont à la fois autant célébrés et si peu pris en compte ? Tout d'abord, la connaissance produite par l'équipe de l'observatoire peut aller à l'encontre des objectifs des décideurs (dans le cadre d'une réforme foncière) ou des agences de développement (dans le cadre d'un projet) et donc être laissée de côté et ne pas être mobilisée. Jean-Pierre Jacob parle de la « production stratégique d'ignorance » pour montrer comment l'ignorance peut devenir un moyen de reproduction d'un système ou d'une situation et l'emporte parfois sur les motivations pour connaître (Jacob, 2000). En outre, l'intégration en cours de projet ou dans le cadre d'une réforme, de nouvelles connaissances non prises en compte au départ peuvent également entraîner des dérégulations



dans le projet et accroître le degré d'incertitude par rapport aux objectifs que visent les différents groupes d'acteurs (Mathieu, 2000). Dans cette logique, seules les nouvelles connaissances qui ne remettent pas en question l'atteinte des objectifs annoncés seront prises en compte. Aussi, du fait de la profusion toujours plus grande des connaissances produites sur le foncier, liée notamment à la pluralité des producteurs de savoir sur le foncier (experts, *think tanks*, bailleurs de fonds, organisations de la société civile, bureaux d'études, ministères...), se pose la question des difficultés rencontrées par les acteurs pour savoir quelles sont les connaissances disponibles (Laurent *et al.*, 2009).

Enfin, une réflexion plus large doit être menée sur la transformation des formats de connaissance dominants dans le champ du foncier. On observe depuis une décennie une prolifération d'initiatives mondiales qui visent à produire des indicateurs reconnus à l'échelle globale sur la gouvernance foncière facilement mobilisables pour évaluer et comparer les pays entre eux. Cela a des effets en retour sur les formats de connaissance qui paraissent légitimes, non seulement au cœur du débat politique, mais aussi dans le champ du développement. C'est le cas par exemple de Prindex<sup>83</sup>, une initiative de Global Land Alliance (GLA) et Overseas Development Institute (ODI), qui mesure depuis 2018 la perception des populations sur la sécurité de leurs droits de propriété et d'occupation foncière. Autre exemple, le LANDex<sup>84</sup>, lancé par l'International Land Coalition en 2019, est un indice global de la gouvernance foncière basé sur une trentaine d'indicateurs articulés autour de dix engagements tels que la protection des défenseurs de droits fonciers, la reconnaissance de la diversité des systèmes fonciers ou encore la lutte contre l'accaparement des terres. Ce type d'outil de suivi des dynamiques foncières à l'échelle mondiale est de plus en plus promu par les gouvernements et les agences de développement. Dans ce contexte se pose la question suivante : ne peut-on craindre que les enquêtes à large échelle n'aboutissent *de facto* à minoriser les procédés de démonstration qualitatifs et locaux pour imposer un procédé de démonstration dominant basé sur des études comparatives de types quantitatives et statistiques, réalisées à large échelle ? (Maroy et Mangez, 2008). Cela pose la question de l'usage, en particulier par les décideurs politiques, des connaissances qualitatives et locales produites par les observatoires fonciers nationaux. Ces réflexions visent à déconstruire la vision techniciste selon laquelle il suffirait de mettre en œuvre des observatoires fonciers et de produire de l'information pour démocratiser l'accès aux données, réduire les asymétries d'information, promouvoir la participation des citoyens à la gouvernance foncière, favoriser les processus d'apprentissage collectif, et, *in fine*, prendre des bonnes décisions, efficaces et éclairées en matière foncière.

#### APPORTS DE L'ETUDE : IMPLICATIONS EN TERMES DE POLITIQUES PUBLIQUES

Sur un plan empirique, mieux connaître les observatoires fonciers et leurs effets constitue un apport important en termes de développement, dans une dynamique où les observatoires sont de plus en plus promus par les gouvernements, les projets de développement et les agences multilatérales comme des outils de promotion d'une « bonne gouvernance foncière ». De manière générale, la recherche a contribué à comprendre, à partir d'une analyse approfondie des

83. <https://www.prindex.net/>

84. <https://www.landexglobal.org/fr/>

initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal et d'une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires à l'échelle du continent africain, l'objet observatoire foncier à travers ses dimensions sociales et politiques.

Cette étude a ainsi permis de dépasser les travaux classiques en sciences de l'information et de la communication souvent limités aux dimensions techniques des observatoires. En outre, les résultats ont des traductions en termes d'action publique. Face à l'accroissement du nombre d'observatoires fonciers dans les pays du Sud en général et en Afrique en particulier, et compte tenu de la difficile opérationnalisation de ces dispositifs d'observation et d'information sur le terrain, l'étude se veut utile pour les décideurs, les praticiens et les chercheurs qui souhaitent mettre en œuvre des projets d'observatoires fonciers. Pour ce faire, nous avons élaboré une grille d'analyse basée sur six facteurs, exogènes et endogènes à la démarche d'observatoire, pour identifier et analyser les facteurs de réussite et d'échec des projets d'observatoires fonciers (chapitre 3). Nous avons également proposé une grille d'analyse sur les effets de l'instrument observatoire foncier sur l'action publique foncière en mobilisant deux projets d'observatoires fonciers, l'un en cours de construction et l'autre actif depuis 2015 (chapitre 4). Ces grilles visent à être complétées et appliquées à d'autres observatoires fonciers afin de mieux éclairer les liens entre les observatoires fonciers et les processus de politique foncière.

De manière spécifique, la recherche a permis i) de comprendre comment les observatoires fonciers émergent et parviennent (ou non) à se maintenir dans un contexte institutionnel et politique donné ; ii) d'identifier la diversité des formes d'observatoires fonciers sur le terrain en fonction des contextes dans lesquels ils sont insérés et des réseaux d'acteurs qui les promeuvent ; iii) d'améliorer les connaissances et l'expertise pour mieux accompagner la mise en œuvre des observatoires fonciers, dans les pays en développement et sur le long terme.

## Références bibliographiques

- Acselrad, H., 2010. *Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental*. Estud. av. 24, 103–119. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>
- AFD, 2020. "Une économie en transformation et qui dessine sa trajectoire de développement", in: *Atlas de l'Afrique AFD: Pour un autre regard sur le continent africain*. Agence française de développement, Paris, pp. 34–35.
- Ajates, R., Hager, G., Georgiadis, P., Coulson, S., Woods, M., Hemment, D., 2020. *Local Action with Global Impact: The Case of the GROW Observatory and the Sustainable Development Goals*. Sustainability 12, 10518. <https://doi.org/10.3390/su122410518>
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., 1988. *À quoi tient le succès des innovations ? 1. L'art de l'intéressement. Gérer et comprendre*. Annales des Mines 4–17.
- Alami, S., Desjeux, D., Garabuau-Moussaoui, 2019. *Les méthodes qualitatives*, 3e ed. ed, Que sais-je ? Paris.
- Albouy, Y., 2012. *Soixante ans de géophysique à l'ORSTOM-IRD en Afrique*. Travaux du Comité français d'histoire de la géologie 26, 119–147.
- Andrianirina, N., Andrianirina Ratsialonana, R., Burnod, P., 2012. *Décentralisation de la gestion foncière à Madagascar : quels effets en termes d'habilitation juridique des populations rurales ?* Presented at the VIe Journées de recherches en sciences sociales, Toulouse School of Economics, p. 31.
- Andrianirina Ratsialonana, R., 2016. *Stakes and challenges in shaping and monitoring land reform policy: Highlights from the Madagascar Land Observatory experience*. Presented at the World Bank Conference on Land and Poverty, Washington D.C.
- Andrianirina Ratsialonana, R., 2015. "L'Observatoire du foncier de Madagascar : un outil pour l'évaluation et la formulation de la politique foncière", in: *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud*. pp. 69–70.
- Andrianirina Ratsialonana, R., Burnod, P., 2017. "Opportunités et limites de l'accompagnement des communs : le rôle de l'observatoire du foncier à Madagascar", in: *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*. Comité technique « Foncier & développement », pp. 72–73.
- Andrianirina Ratsialonana, R., Ramarojohn, L., Burnod, P., Teyssier, A., 2011. *Après Daewoo ? État des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar*. International Land Coalition, CIRAD, Observatoire du foncier à Madagascar.
- 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*. Journal of Peasant Studies 40, 521–530. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.803071>
- Bacache-Beauvallet, M., 2016. 4. *Management public et logique de gestion dans l'administration : quel bilan ?* Regards croisés sur l'économie 1, 62–72. <https://doi.org/10.3917/rce.018.0062>

- Banque mondiale, 2020. *Projet cadastre et sécurisation foncière (PROCASEF) - Aide-mémoire*.
- Banque mondiale, 2018. *Cote d'Ivoire Land Policy Improvement and Implementation Project* (Document d'évaluation du projet). Banque mondiale.
- Basserie, V., Ka, I., 2018. *Étude de pré-faisabilité de la création de l'observatoire national du foncier au Sénégal*. Ipar, Dakar, Sénégal.
- Baudot, P.-Y., 2014. "Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique", in: Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po. Paris, pp. 193–236.
- Baudot, P.-Y., 2011. *L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975)*. Revue française de science politique 61, 79–103. <https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0079>
- Bayart, J.-F., 2021. *C'est la terre, pas l'islam, qui explique le djihadisme au Sahel*. Le Temps. URL <https://www.letemps.ch/opinions/cest-terre-lislam-explique-djihadisme-sahel>
- Bazin, H., 2018. *Les enjeux d'une science citoyenne au cœur de la société*. Cahiers de l'action 2, 157–162. <https://doi.org/10.3917/cact.051.0157>
- Behrends, A., Park, S.-J., Rottenburg, R., 2014. "Travelling models: introducing an analytical concept to globalisation studies", in: Behrends, A., Park, S.-J., Rottenburg, R. (Eds.), *Travelling Models in African Conflict Management: Translating Technologies of Social Ordering*. BRILL, pp. 1–40. <https://doi.org/10.1163/9789004274099>
- Belaën, F., Lacaille, F., Lacroix, J.-L., 2009. *Genèse de l'Observatoire du patrimoine et de la culture scientifiques et techniques*. ocim 15–23. <https://doi.org/10.4000/ocim.220>
- Benjaminsen, T.A., Ba, B., 2019. *Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation*. The Journal of Peasant Studies 46, 1–20. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1474457>
- Benkahla, A., Cissé, E.H.T., Faye, I.M., 2015. *Observatoire national de la gouvernance foncière : un outil de la société civile au service du monde rural* (Note de synthèse). Gret/CNCR.
- Bezes, P., Chiapello, È., Desmarez, P., 2016. *Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance*. sdt 58, 347–369. <https://doi.org/10.4000/sdt.587>
- Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P. (Eds.), 1998. *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Éditions Karthala, Paris.
- Biswas, A.K., 2004. *Integrated Water Resources Management: A Reassessment. A Water Forum Contribution*. Water International 29, 248–256. <https://doi.org/10.1080/02508060408691775>
- Bonnet, F., 2008. *La distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête*. Genèses 73, 57. <https://doi.org/10.3917/gen.073.0057>
- Bonneuil, C., Joly, P.-B., 2013. *Sciences, techniques et société*, La Découverte. ed, Repères. Paris.
- Bossy, T., Evrard, A., 2019. "Communauté épistémique", in: Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. Paris, pp. 140–146.

- Bourdieu, P., 1982. *Ce que parler veut dire*, Fayard. ed. Paris.
- Bourgoin, J., Touré, L., Dia, D., Diop, D., 2017. *Renforcement de l'accompagnement des communes au développement de leur territoire*. Programme Scientifique SAED-UGB/GIRARDEL.
- Bourgoin, J., Valette, E., Guillouet, S., Diop, D., Dia, D., 2019. *Improving Transparency and Reliability of Tenure Information for Improved Land Governance in Senegal*. Land 8, 42. <https://doi.org/10.3390/land8030042>
- Boussaguet, L., 2009. *Les « faiseuses » d'agenda : les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe*. Revue française de science politique 59, 221–246. <https://doi.org/10.3917/rfsp.592.0221>
- Bouveresse, J., 1989. *Mort de Jacques Bouveresse, le philosophe des petits pas*.
- Briday, R., 2019. *Le discours de la promesse chez les promoteurs de l'ingénierie climatique*. Socio 133–157. <https://doi.org/10.4000/socio.4657>
- Burnod, P., 2022. "Les grandes acquisitions foncières : réalités, enjeux et trajectoires", in : Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, É. (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Suds.
- Butzbach, O., Grossman, E., 2004. "Une instrumentation ambiguë. La réforme de la politique bancaire en France et en Italie", in: Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po. pp. 301–330.
- Cabane, L., Tantchou, J., 2016. *Instruments et politiques des mesures en Afrique*. Revue d'anthropologie des connaissances 10,2, 127. <https://doi.org/10.3917/rac.031.0127>
- Callon, M., 1986. Éléments pour une sociologie de la traduction: La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. L'Année sociologique 36, 169–208.
- Cernea, Michael.M., 1991. *Putting people first: sociological variables in rural development*, World Bank. ed, Oxford University Press. New York.
- Chaléard, J.-L., 2010. *Question foncière et dynamiques territoriales dans les pays du Sud*, Armand Colin. ed, Annales de géographie.
- Charton, H., 2017. *De l'art de bien gouverner l'école en Afrique : domination gestionnaire et élimination des résistances*. Éducation et sociétés 1, 101–117. <https://doi.org/10.3917/es.039.0101>
- Chauveau, J.-P., Colin, J.-P., Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P., Le Meur, P.-Y., 2006. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest : résultats du projet de recherche CLAIMS*. IIED.
- Chouquer, G., 2012a. *Comprendre les acquisitions massives de terres dans le monde aujourd'hui*. Presented at the Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage, Rome, Italie, p. 11.
- Chouquer, G., 2012b. *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*. Errance et Actes Sud, Paris et Arles.

CILSS, 1998. *Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel (rapport d'activités)*. Institut du Sahel / CILSS, Saint-Louis, Sénégal.

CILSS, 1994. *Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel (rapport de synthèse)*. Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS)/Club du Sahel, Praia, Cap-Vert.

Cleaver, F., 2001. *Institutional bricolage, conflict and cooperation in Usangu, Tanzania*. Institute of Development Studies (IDS) Bulletin 32, 26–35.

Clignet, R., 1998a. "Une invitation à observer des observatoires", in: Clignet, R. (Ed.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, Colloques et Séminaires. Paris, pp. 123–146.

Clignet, R., 1998b. "Introduction", in: *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, Colloques et Séminaires. Paris, pp. 9–17.

Cling, J.-P., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., 2002a. *Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ?* L'Économie politique 4, 32–54. <https://doi.org/10.3917/leco.016.0032>

Cling, J.-P., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., 2002b. *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? »*. Politique africaine 3, 164–174. <https://doi.org/10.3917/polaf.087.0164>

CNCR, 2012. *Les propositions paysannes pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal*. CNCR/Fondation Rosa Luxembourg/IPAR, Dakar.

CNRF, 2016. *Document de politique foncière (DPF), version définitive*. Commission nationale de réforme foncière.

Cochet, H., 2018. *Capital–labour separation and unequal value-added distribution: repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations*. The Journal of Peasant Studies 45, 1410–1431. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1311866>

Colin, J.P., 2004. *Côte d'Ivoire : droits et pratiques foncières et relations intrafamiliales. Bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive*. Land Reform Land Settlement and Cooperatives = Réforme Agraire Colonisation et Coopératives Agricoles = Reforma Agraria Colonizacion y Cooperacion 2, 54–66.

Colin, J.-P., Bouquet, E., Le Meur, P.-Y., 2022. "Conduire des recherches ancrées dans le terrain. Enjeux et options méthodologiques", in : Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, É. (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Sud.

Compagnon, D., Saint-Martin, A., 2019. *La technique : promesse, mirage et fatalité*. socio 7–25. <https://doi.org/10.4000/socio.4401>

CONGAD, 2014. *Fora interrégionaux de dialogue entre la Commission nationale de réforme foncière (CNRF) et les organisations de la société civile pour une réforme foncière participative, appropriée, apaisée et équitable*. CONGAD, Dakar.

Cornwall, A., Brock, K., 2005. *What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction.'* Third World Quarterly 26, 1043–1060. <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>

Coulibaly, C., Hesselting, G., 1992. *Note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali (étude sur un programme de recherche-observation préparée à la demande de la Banque mondiale)*. IMRAD/Centre d'études africaines, Bamako/Leiden.

Courade, G., 1998. "Du passé recomposé au futur improbable", in: Clignet, R. (Ed.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, Colloques et Séminaires. Paris, pp. 47–62.

Courade, G., 1997. "L'observation en temps réel du changement social dans le milieu rural africain : l'approche développée au sein d'OCISCA au Cameroun", in: Blanc-Pamard, C., Boutrais, J. (Eds.), *Thème et variations : nouvelles recherches rurales au Sud*. Paris, pp. 143–159.

Courade, G. (Ed.), 1994. *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Économie et développement. Karthala, Paris.

Coussy, J., 2006. *États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington*. L'Économie politique 4, 29–40. <https://doi.org/10.3917/leco.032.0029>

CRAFS/GRAIN/Re:Common, 2013. *Qui est derrière Senhuile-Senethanol ?* (rapport). CRAFS/GRAIN/Re:Common.

Crespin, R., 2006. *Drogues et sécurité routière : changement politique ou nouvel usage des instruments ?* Revue française de science politique, Presses de Sciences Po 56, 813–836. <https://doi.org/10.3917/rfsp.565.0813>

Crousse, B., 1991. "L'outil de recensement des évolutions : l'observatoire foncier", in: Le Bris, E., Le Roy, É., Mathieu, P. (Eds.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire. manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Karthala, Paris, pp. 229–232.

Crousse, B., Le Bris, E., Le Roy, E. (Eds.), 1986. *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Hommes et sociétés. Karthala, Paris.

Crousse, B., Le Bris, E., Le Roy, E., 1984. *Pour la constitution d'observatoires du foncier (note d'orientation)*. Paris.

CTFD, 2011. *Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali. Une perspective historique*. (Les notes de synthèse n° 3). Comité technique "Foncier & développement."

CUA-CEA-BAD, 2010. *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*. Commission de l'Union Africaine, Commission économique pour l'Afrique, Banque africaine de développement, Addis-Abeba, Ethiopie.

Cuellar, L.I., 2019. *Estudio de observatorios de tierra de América Latina*. International Land Coalition, Land Matrix, INENCO, Argentina.

d'Aiglepierre, R., Botton, S., 2020. *Repenser le financement international des recherches africaines: vers une coalition des parties prenantes* (No. 3), Policy Paper. Agence française de développement. <https://doi.org/10.3917/afd.kouad.2020.01.0001>



- d'Aquino, P., Ba, A., Bourgoïn, J., Cefaï, D., Richebourg, C., Hopsort, S., Pascutto, T., 2017. *Du savoir local au pouvoir central : un processus participatif sur la réforme foncière au Sénégal*. Nat. Sci. Soc. 25, 360–369. <https://doi.org/10.1051/nss/2018001>
- Darbon, D., Nakanabo Diallo, R., Provini, O., Schlimmer, S., 2020. *L'Integrated Policy Monitoring Strategy (IPMS), un outil de cartographie de l'action publique et d'analyse multifactorielle* (Rapports techniques n° 63), Anticiper, adapter et corriger les politiques publiques. Agence française de développement.
- Darbon, D., Nakanabo Diallo, R., Provini, O., Schlimmer, S., 2019. *Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique* (No. 2019–98), *Papiers de Recherche AFD*.
- Darbon, D., Provini, O., 2018. "« Penser l'action publique » en contextes africains : les enjeux d'une décentralisation", in: *Gouvernement et action publique*, Presses de Sciences Po. p. 9.
- David-Benz, H., Rasolofo, P., Andriamparany, S., 2014. *La régulation des prix du riz à Madagascar: l'action conjointe de l'information et de la concertation*. Cahiers Agricultures 23, 295–303. <https://doi.org/10.1684/agr.2014.0707>
- Delpuech, T., 2009. *Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: Panorama des policy transfer studies*. Critique internationale, Presses de Sciences Po 2, 153 à 165.
- Delpuech, T., 2008. *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*. Centre d'études et de recherches internationales 69.
- Demange, E., 2010. *La controverse "« Abstain, be faithful, use a condom »" Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda* (Science Politique). Université de Bordeaux.
- DGL/Felo, 2003. *Revue de l'état de la mise en œuvre des orientations de Praia sur la problématique foncière et la décentralisation dans les pays du CILSS : rapport national du Sénégal*. DGL/Felo, GTZ, Dakar, Sénégal.
- 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*. (Économie). Université de Montpellier.
- Diagne, S., 1996. *Plan d'action foncier du Sénégal*. Ministère de l'Agriculture, Dakar, Sénégal.
- Diop, D., Bourgoïn, J., Seck, S.M., 2017. *Amélioration des outils et capacités des acteurs locaux en matière de gestion foncière et territoriale : rapport diagnostic des outils de gestion du foncier*. Programme scientifique SAED-UGB/GIRARDEL.
- Doligez, F., 2020. "L'aide au développement à l'épreuve des stratégies absurdes", in: *L'aide internationale au développement : acteurs, normes et pratiques*, Revue Internationale Des Études Du Développement. pp. 87–111.
- Droy, I., Ratovoariny, R., Roubaud, F., 2000. *Les observatoires ruraux à Madagascar. Une méthodologie originale pour le suivi des campagnes*. Statéco 123–139.
- Duault-Atlani, L., 2003. *La « bonne gouvernance », nouvelle éthique du développement ? L'expérience des pays d'Asie centrale et de Transcaucasie post-soviétiques*. Autrepart 4, 165–179. <https://doi.org/10.3917/autr.028.0165>

- Dubois, J.-L., 1998. "La longue marche vers les observatoires", in: *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, Colloques et Séminaires. Paris, pp. 173–195.
- Dujardin, B., Dujardin, M., Hermans, I., 2003. *Ajustement structurel, ajustement culturel ?* Santé Publique 15, 503–513. <https://doi.org/10.3917/spub.034.0503>
- Eboko, F., 2015. *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'analyse de la globalisation des politiques publiques*, Karthala. Paris.
- Eboko, F., 2005. *Politique publique et sida en Afrique : de l'anthropologie à la science politique*. Études africaines 45, 351–387. <https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.5419>
- Enda Pronat, 2015. ... *Et si on écoutait la terre pour une agriculture paysanne durable*. Enda Pronat, Dakar.
- Engelken-Jorge, M., Moreno, J., Keune, H., Verheyden, W., Bartonova, A., 2014. "Developing citizens' observatories for environmental monitoring and citizen empowerment: challenges and future scenario"s, in: *Conference for E-Democracy and Open Government* p. 49.
- Enten, F., 2017. *Temporalités des systèmes d'alerte précoce et extraversion de l'État éthiopien (2003-2016)*. Politique africaine 1, 65–83. <https://doi.org/10.3917/polaf.145.0065>
- Fall, M.C., 2017. *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle : le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana (Géographie)*. Université Bordeaux Montaigne - Université Gaston Berger de Saint-Louis.
- FAO, 2020. *Programme de l'UE sur la gouvernance foncière. Expériences par pays*. Projet transversal. Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Fogarizzu, S., 2018. *Study on land observatories in Asia*. International Land Coalition, Land Matrix, Centre for Development and Environment, Laos.
- Fouilleux, E., Jobert, B., 2017. *Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques*. Gouvernement et action publique, Presses de Sciences Po 6, 9 à 36.
- Gaillard, J., 1999. *La coopération scientifique et technique avec les pays du Sud : peut-on partager la science ?*, Hommes et sociétés. Karthala, Paris.
- Gautreau, P., 2018. *Information environnementale et pouvoir. Une géographie politique* (Habilitation à diriger des recherches - HDR). Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3.
- Geeraert, J., 2020. *Temporalité et rôle des passeurs. Le transfert et la consolidation des normes du soin de la précarité vers l'hôpital public*. Revue française de science politique, Presses de Sciences Po 70, 639–656. <https://doi.org/10.3917/rfsp.705.0639>
- Giugni, M., 2020. "Réussite et échec des mouvements sociaux", in: Fillieule, O., Mathieu, L., Péchu, C. (Eds.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po. pp. 516–520.
- Goëta, S., Mabi, C., 2014. L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? *Mouvements* 3, 81–91. <https://doi.org/10.3917/mouv.079.0081>
- Gourgues, G., 2018. *Participation : trajectoire d'une dépolitisation*. *Projet* 2, 21–28. <https://doi.org/10.3917/pro.363.0021>

- Gourgues, G., 2012. *Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français*. Participations 1, 30–52. <https://doi.org/10.3917/parti.002.0030>
- Granjou, C., 2003. *L'expertise scientifique à destination politique*. Cahiers internationaux de sociologie, Presses Universitaires de France 1, 175–183. <https://doi.org/10.3917/cis.114.0175>
- Grislain, Q., 2018. *Étude sur les observatoires du foncier en Afrique (rapport final)*. International Land Coalition, Land Matrix, CIRAD, ISRA/BAME, Ipar, Sénégal.
- Grislain, Q., Bourgoïn, J., Anseeuw, W., Burnod, P., Hershaw, E., Diop, D., 2020. *Going Beyond Panaceas: The Diversity of Land Observatory Forms in Africa*. Land 9, 70. <https://doi.org/10.3390/land9030070>
- GTZ, 1997. *Land tenure in development cooperation*. Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Burkina Faso.
- Haas, P.M., 1992. *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. Int Org 46, 1–35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Hajeebhoy, N., Rigsby, A., McColl, A., Sanghvi, T., Abrha, T.H., Godana, A., Roy, S., Phan, L.T.H., Vu, H.T.T., Sather, M., Uddin, B., 2013. *Developing evidence-based advocacy and policy change strategies to protect, promote, and support infant and young child feeding*. Food Nutr Bull 34, 181–194. <https://doi.org/10.1177/15648265130343S205>
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., 2019. "Instrument"t, in: Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. Paris, pp. 321–330.
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., 2014. *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po.
- Hassenteufel, P., 2011. *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin. ed, U.
- Hassenteufel, P., Palier, B., 2001. *Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale*. Lien social et Politiques 13–27.
- Hesseling, G., Ba, B.M., 1994. *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel. Expériences, contraintes et perspectives (synthèse régionale)*. CILSS - Club Sahel.
- Hood, C., 1983. *The tools of government*, The Macmillan Press. ed. London.
- Hopsort, S., 2014a. *La société civile contre l'accaparement des terres au Sénégal : une forme originale de mobilisation, organisation informelle et multiniveaux (rapport)*. CIRAD, Dakar.
- Hopsort, S., 2014b. *Mobilisations contre l'accaparement de terre au Sénégal : une action collective qui hybride les modes culturels et internationaux de mobilisation*. CIRAD, Dakar.
- Hopsort, S., 2012. *Étude des dispositifs endogènes de mobilisation au Sénégal, au travers de l'étude de cas d'un réseau d'acteurs de la société civile sénégalaise mobilisé contre l'accaparement des terres (rapport de stage)*. PPZS, Université du Droit et de la Santé - Lille 2, Dakar, Sénégal.
- Houllier, F., Joly, P.-B., Merilhou-Goudard, J.-B., 2017. *Les sciences participatives : une dynamique à conforter*. Nat. Sci. Soc. 25, 418–423. <https://doi.org/10.1051/nss/2018005>

- Huggins, C., Mastaki, C.P., 2020. *The political economy of land law and policy reform in the Democratic Republic of Congo: an institutional bricolage approach*. Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement 41, 260–278. <https://doi.org/10.1080/02255189.2019.1683519>
- Hugon, C., 2016. *(Re)penser Dieu à l'école au Sénégal : les politiques publiques face à l'éducation «arabo-islamique»* (Science politique). Université de Bordeaux.
- 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 10,2, 219. <https://doi.org/10.3917/rac.031.0219>
- Interdonato, R., Bourgoin, J., Grislain, Q., Zignani, M., Gaito, S., Giger, M., 2020. *The parable of arable land: Characterizing large-scale land acquisitions through network analysis*. PLoS ONE 15, e0240051. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0240051>
- Iyebi Mandjek, O., Karpe, P., Akoa, S., 2015. *Observatoire de l'acquisition des terres à grande échelle au Cameroun par la Fondation Paul Ango Ela (rapport final)*. FPAE/CIRAD, Yaoundé, Cameroun.
- Jacob, J.-P., 2015. *La sociologie de la traduction, l'anthropologie du développement et l'APAD*. anthropodev 85–98. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.369>
- Jacob, J.-P., 2000. "Connaissance et développement en Afrique", in: *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Cahiers de l'IUED | Nouveaux Cahiers 10. Genève et Paris, pp. 11–30.
- Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P., 2019. *Comprendre la trajectoire des interventions de développement. Processus d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana) (étude de l'AFD)*. Agence française de développement, Paris.
- Jacquemot, P., 2018. "La perception des indicateurs internationaux dans le contexte africain", in: Lautier, M., Vernières, M. (Eds.), *La mesure du développement : des indicateurs en question*, Hommes et Sociétés. Paris, pp. 199–205.
- Jeannot, G., Guillemot, D., 2012. *Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'État*. pmp 73–102. <https://doi.org/10.4000/pmp.2926>
- Joly, P.-B., 2015. "Le régime des promesses technoscientifiques", in: *Sciences et technologies émergentes : pourquoi tant de promesses ?*, L'Harmattan. Hermann, Paris, pp. 31–48.
- Jønch-Clausen, T., Fugl, J., 2001. *Firming up the Conceptual Basis of Integrated Water Resources Management*. International Journal of Water Resources Development 17, 501–510. <https://doi.org/10.1080/07900620120094055>
- Ka, I., 2021. *Étude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier (ONF) du Sénégal (rapport provisoire)*. Ministère des Finances et du Budget, Dakar, Sénégal.
- Karpe, P., Le Roy, E., Bertrand, A., Aubert, S., Iyebi Mandjek, O., Boutinot, L., Fache, V., 2015. "La régulation des droits fonciers : l'accaparement des terres au Cameroun et la mise en place de l'Observatoire sur le foncier", in: *Mémento du forestier tropical*. pp. 94–104.

- Kintz, D., 1998a. *L'observatoire du foncier au Mali, 1994-1997 : trois années et demie d'une expérience scientifique*. Gret.
- Kintz, D., 1998b. *La mise en place d'un observatoire du foncier au Tchad*. N'Djaména : INSH (Institut national des sciences humaines). Institut national des sciences humaines/Université de N'Djaména, N'Djaména.
- Kintz, D., Coulibaly, C., Diallo, O., Hesseling, G., Le Roy, É., Mathieu, P., Sidibé, A., Soumaré, S., 1992. *Le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier (OFM)*. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Environnement, République du Mali, Bamako.
- Lascoumes, P., 2007. *Les instruments d'action publique, traceurs de changement. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)*. PS 26, 73–89. <https://doi.org/10.7202/017664ar>
- Lascoumes, P., 2004. *La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir*. Le Portique 13–14, 16.
- Lascoumes, P., 1998. *La scène publique, passage obligé des décisions ?* Annales des Mines, Responsabilité et environnement 51–62.
- Lascoumes, P., 1996. «Rendre gouvernable: de la «traduction» au «transcodage». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique», in: *La Gouvernabilité*, Presses Universitaires de France. Paris, pp. 325–338.
- Lascoumes, P., Le Gales, P., 2007. *Introduction: understanding public policy through its instruments - From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. Governance 20, 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2004. *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P., Simard, L., 2011. *L'action publique au prisme de ses instruments : introduction*. Revue française de science politique 61, 5 à 22. <https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005>
- Latour, B., 1992. *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte. ed. Paris.
- Laurent, C., Baudry, J., Berriet-Sollic, M., Kirsch, M., Perraud, D., Tinel, B., Trouvé, A., Allsopp, N., Bonnafous, P., Burel, F., Carneiro, M.J., Giraud, C., Labarthe, P., Matose, F., Ricoch, A., 2009. *Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ?* Revue Tiers Monde 853 à 873. <https://doi.org/10.3917/rtm.200.0853>
- Lautier, M., Vernières, M., 2018. *La mesure du développement : des indicateurs en question*, Karthala-Gemdev. ed, Hommes et sociétés. Paris.
- Lavigne Delville, P., 2020. *Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées*: Revue internationale de politique comparée 27, 61–86. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0061>
- 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 2, 53 à 73.
- Lavigne Delville, P., 2017. *Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays "sous régime d'aide"*. anthropodev 33–64. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.542>

Lavigne Delville, P., 2015. *Processus projet, réseaux d'acteurs et durabilité des interventions de développement. Anthropologie impliquée*. URL <https://anthropo-impliquee.org/2015/03/15/processus-projet-reseaux-dacteurs-et-durabilite-des-interventions-de-developpement/>

Lavigne Delville, P., 2011. *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique (mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches)*. Université Lumières - Lyon II.

Lavigne Delville, P., 2010. *La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide*. *Revue française de science politique* 60, 467–491. <https://doi.org/10.3917/rfsp.603.0467>

Lavigne Delville, P., 2002. *Vers une articulation des modes de régulation foncière ? Avancées récentes et enjeux (Afrique de l'ouest francophone)*. Presented at the Séminaire régional sur les enjeux fonciers, Kampala, p. 31.

Lavigne Delville, P., 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et égalité*, Karthala. Paris.

Lavigne Delville, P., Chetelat, P., Kintz, D., Traoré, S., 1998. *Évaluation externe de l'Observatoire du foncier au Mali (rapport)*. Gret.

Lavigne Delville, P., Diagne, D., Richebourg, C., 2021. *Influencer collectivement les orientations d'une réforme foncière: Enseignements de la mobilisation des organisations de la société civile au Sénégal*, Série Foncier, Investissements et Droits. IIED, Londres.

Lavigne Delville, P., Le Meur, P.-Y., 2022. "L'expertise foncière au Sud, entre connaissances, normes et actions", in : Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, É. (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Sud.

Lavigne Delville, P., Saïah, C., 2015. *Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et lutte contre les accaparements fonciers au Bénin*. *Revue Tiers Monde* 4, 103–122. <https://doi.org/10.3917/rtm.224.0103>

Lavigne Delville, P., 2015. *Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ?* *anthropodev* 59–84. <https://doi.org/10.4000/anthropodev.366>

Lavigne Delville, P., Le Meur, P.-Y., 2016. *Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud*. *Économie rurale* 81–94. <https://doi.org/10.4000/economierurale.4932>

Lavigne Delville, P., Schlimmer, S., 2020. *Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos*. *Revue internationale de politique comparée* 27, 9 à 32.

Le Bourhis, J.-P., Lascoumes, P., 2014. "Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques", in: Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (Eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets*, Presses de Sciences Po. Paris, pp. 493–520.

Le Bris, E., Le Roy, É., Leimdorfer, F., 1982. *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM-Karthala. ed, Hommes et sociétés. Paris.

Le Bris, E., Le Roy, E., Mathieu, P., 1991. *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Karthala, Paris.



- Le Crosnier, H., Neubauer, C., Sturup, B., 2013. *Sciences participatives ou ingénierie sociale : quand amateurs et chercheurs co-produisent les savoirs*. Hermès 3, 68–74. <https://doi.org/10.4267/2042/51888>
- Le Meur, P.-Y., 2015. *Un barrage contre le Pacifique : polders et développement au Cambodge*. *Anthropologie & développement* 27–57.
- Le Roy, É., 2011a. *À qui, à quoi sert la propriété foncière dans les pays du Sud ? Itinéraire d'une recherche transcontinentales*. <https://doi.org/10.4000/transcontinentales.1138>
- Le Roy, É., 2011b. *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, L.G.D.J. ed, Droit et société.
- Le Roy, É., 1998. *L'espace et le foncier. Trois représentations qui éclairent en Afrique l'histoire de l'humanité et la complexité des solutions juridiques*. Intercoopérant.
- Le Roy, E., 1993. *Étude de faisabilité de l'Observatoire du foncier au Mali*. APREFA - IMRAD - CFD.
- Le Roy, É., 1982. "Introduction", in: Le Bris, É., Le Roy, É., Leimdorfer, F. (Eds.), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, Hommes et Sociétés. Paris, pp. 11–13.
- Le Roy, É., Karsenty, A., Bertrand, A., 2016. *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala. ed, Hommes et sociétés. Paris.
- Lemoisson, P., Passouant, M., 2012. *Un cadre pour la construction interactive de connaissances lors de la conception d'un observatoire des pratiques territoriales*. *Cahiers Agricultures* 21, 11–17. <https://doi.org/10.1684/agr.2012.0538>
- Lemoisson, P., Tonneau, J.P., Maurel, P., 2015. "L'intelligence territoriale dans le bassin de Thau : un observatoire pour penser et piloter l'action", in: Torre, A., Vollet, D. (Eds.), *Partenariats pour le développement territorial*, Update Sciences et Technologies. pp. 59–73.
- Lenormand, P., 2014. *Un instrument d'action publique pour la gouvernance Pyrénéenne : l'expérience du SIG Pyrénées*. *Géographie, économie, société* 16, 47–63. <https://doi.org/10.3166/ges.16.47-63>
- Lenormand, P., 2011. *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen*. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II.
- Léonard, É., Lavigne Delville, P., 2022. "Les politiques foncières rurales, entre projets politiques et État en action", in : Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, É. (dir.), *Le foncier rural dans les pays du Sud. Enjeux et clés d'analyse*, Marseille, IRD Éditions/Quæ, coll. Objectifs Sud.
- Levien, M., 2012. *The land question: special economic zones and the political economy of dispossession in India*. *The Journal of Peasant Studies* 39, 933–969. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.656268>
- Li, T.M., 2014. *What is land? Assembling a resource for global investment*. *Trans Inst Br Geogr* 39, 589–602. <https://doi.org/10.1111/tran.12065>



Loireau, M., Fargette, M., Desconnets, J.-C., Mougnot, I., Libourel, T., 2014. *Observatoire scientifique en appui à la gestion du territoire (OSAGE) : entre espaces, temps, milieux, sociétés et informatique*. Presented at the Proceedings of the Spatial Analysis and GEOmatics conference, Grenoble, p. 14.

Mackay, K., 2006. *Institutionalization of monitoring and evaluation systems to improve public sector management* (Evaluation Capacity Development (ECD) Working Paper Series No. 15). The World Bank.

Maldidier, C., 2001. *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*.

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: Au Cœur Des Mondes de l'aide Internationale. *Regards et postures ethnographiques*, Karthala/IRD/APAD. pp. 275–299.

Mansion, A., Broutin, C., 2014. *Quelles politiques foncières en Afrique subsaharienne ? Défis, acteurs et initiatives contemporaines*. Le Déméter.

Marou Sama, K., d'Aiglepierre, R., Botton, S., 2019. *Recherches africaines et rôles de l'aide internationale : le cas des sciences sociales* (Notes techniques No. 52). Agence française de développement, Paris.

Maroy, C., Mangez, C., 2008. *Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance ?* rfp 87–90. <https://doi.org/10.4000/rfp.2136>

Mathieu, M., 2000. "Mali : ignorance réelle, contrainte ou délibérée ? De l'usage labyrinthique de la connaissance dans un projet de développement", in: Jacob, J.-P. (Ed.), *Sciences sociales et coopération en Afrique: les rendez-vous manqués*, Cahiers de l'IUED | Nouveaux Cahiers 10. Genève et Paris, pp. 101–120.

Mazeaud, A., Nonjon, M., 2015. *De la cause au marché de la démocratie participative*. Agone 1, 135–152.

Meunier, J., 2020. *L'impact des politiques de développement sur l'adaptation pastorale. Le cas du delta du fleuve Sénégal (thèse de doctorat en géographie du développement)*. Université de Paris.

Ministère des Finances et du Budget, 2020. *Note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national sur le foncier (ONF)*. République du Sénégal, Ministère des Finances et du Budget, Unité de coordination et de formulation du Projet de cadastre et de sécurisation foncière, Dakar, Sénégal.

Minvielle, J.-P., 1996. "Présentation", in: *Systèmes d'information et questions de développement*, Cahiers Des Sciences Humaines. Paris, pp. 735–740.

Mosse, D., 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press. Londres.

Mucchielli, A., 2009. *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, 3e ed. ed, Armand Colin. Paris.

Mullon, C., Piron, M., 1998. "Sur la méthodologie de mise en place des observatoires socio-économiques", in: *De l'observation à l'analyse, implication de la biométrie dans les pays de développement*.

Nakanabo Diallo, R., 2012. *Élites administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique*. Politique africaine 2, 143–161. <https://doi.org/10.3917/polaf.126.0143>

Naudet, J.-D., 2012. *Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique* (document de travail n° 119). Agence française de développement, Paris.

Naudet, J.-D., 2000. "Les « guignols de l'info ». Réflexions sur la fragilité de l'information statistique", in: Jacob, J.-P. (Ed.), *Sciences sociales et coopération en Afrique: les rendez-vous manqués*, Cahiers de l'IUED | Nouveaux Cahiers 10. Genève et Paris, pp. 31–55.

Nay, O., 2012. *How do policy ideas spread among international administrations? Policy entrepreneurs and bureaucratic influence in the UN response to AIDS*. J. Pub. Pol. 32, 53–76. <https://doi.org/10.1017/S0143814X11000183>

Neu, D., Lavigne Delville, P., 2001. *Quelle participation des bénéficiaires dans les évaluations de projet ?* Les Echos du Cota 11–14.

Nguiffo, S., Sonkoue Watio, M., 2015. *Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun : acquisitions de terres à grande échelle depuis 2005*. IIED, Londres.

Nolte, K., Chamberlain, W., Giger, M., 2018. *Transactions foncières internationales dans le domaine de l'agriculture. Nouvelles perspectives offertes par Land Matrix : rapport Analytique II*, Bern Open Publishing. Centre pour le Développement et l'Environnement, Université de Berne, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, German Institute of Global and Area Studies, Université de Pretoria, Berne, Montpellier, Hambourg, Pretoria.

Oberlack, C., Tejada, L., Messerli, P., Rist, S., Giger, M., 2016. *Sustainable livelihoods in the global land rush? Archetypes of livelihood vulnerability and sustainability potentials*. Global Environmental Change 41, 153–171. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2016.10.001>

Olivier de Sardan, J.-P., 2018. "Les modèles voyageurs à l'épreuve des contextes et des normes pratiques : le cas de la santé maternelle", in: Pourette, D., Mattern, C., Bellas Cabane, C., Ravololomanga, B. (Eds.), *Femmes, enfants et santé à Madagascar. approches anthropologiques comparées*. Paris.

Olivier de Sardan, J.-P., 2011. *Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du LASDEL (Niger-Bénin)*. Études africaines 51, 511–528. <https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.16759>

Olivier de Sardan, J.-P., Tidjani Alou, M., 2011. "Partenariat et interdisciplinarité : la voie alternative de Gerti Hesseling et du LASDEL", in: Abbink, J., de Bruijn, M. (Eds.), *Land, law and politics in Africa. Mediating Conflict and Reshaping the State*, Brill. pp. 14–22.

Olson, M., 1978. *Logique de l'action collective*, Presses Universitaires de France. Paris.

ONGF, 2020. *Plateforme de suivi des investissements à incidences foncières au Sénégal dans le cadre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière du Sénégal (ONGF) (rapport d'activités No. 2)*. ONGF, ISRA-BAME, CIRAD, Land Matrix, Dakar, Sénégal.

Ouedraogo, H., 2009. *La question foncière rurale face aux défis de l'intégration régionale dans l'espace UEMOA*. UEMOA/Banque mondiale, Ouagadougou.

Ouedraogo, H., Traoré, S., 1998. *La formation et la recherche sur le foncier au Sahel* (No. Document introductif), Projet d'Appui au Développement Local au Sahel (PADLOS). CILSS.

Oya, C., 2013. *Methodological reflections on 'land grab' databases and the 'land grab' literature 'rush.'* Journal of Peasant Studies 40, 503–520. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.799465>

Papazian, V., 2019. "Préface", in: Le Roy, É. (Ed.), *Pourquoi et comment la juridicité des communs s'est-elle imposée dans nos travaux fonciers ? Récit d'une initiation*, Regards Sur Le Foncier. Paris.

Perrot, S., 2021. *La revue « Politique africaine » fête quarante ans d'analyse « hors champ »*.

Peters, P.E., 2013. *Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa*. Journal of Peasant Studies 40, 537–562. <https://doi.org/10.1080/03066150.2013.803070>

Petiteville, F., 2016. *Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ?* Gouvernement et action publique 5, 113–129. <https://doi.org/10.3917/gap.163.0113>

Piponnier, A., 2010. *Observer pour gouverner : information, prescription et médiation dans les observatoires numériques territoriaux*. edc 109–126. <https://doi.org/10.4000/edc.1767>

Piron, M., 1996. *Systèmes d'information et observatoires en sciences sociales : quel impact sur les démarches de recherche ?* Cah. Sci. hum. 4, 765–784.

Pirotte, G., 2010. *La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement. Succès et ambiguïtés d'un concept en perpétuelle gestation*. regulation 18. <https://doi.org/10.4000/regulation.7787>

Pitron, G., 2018. *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Les Liens qui Libèrent. ed.

Piveteau, V., 2011. *Observatoire des territoires et gouvernance locale : un lien structurel à réinterroger*. Pour 2, 165–168. <https://doi.org/10.3917/pour.209.0165>

Provinci, O., 2020. *Réguler les universités par les instruments. Expériences de l'enseignement supérieur au Kenya et en Ouganda*. Revue internationale de politique comparée 27, 87–110. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0087>

Raimond, C., Basserie, V., Ngarmbedjimal, 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 No. Version finale). INSUCO.

Raymond, M., DeNardis, L., 2015. *Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution*. Int. Theory 7, 572–616. <https://doi.org/10.1017/S1752971915000081>

- Richebourg, C., 2019. *Participations citoyennes au processus de réforme foncière au Sénégal (2010-2017). TerriStories, un jeu de rôles et de simulations pour faire délibérer les paysans?* (thèse de doctorat en sociologie politique). École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- Robert, C., 2018. *La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes : genèses et usages d'une injonction ambivalente*. *Politique européenne* 3, 8–43. <https://doi.org/10.3917/poeu.061.0008>
- Rochegude, A., Tonneau, J.P., Gaudin, T., Martignac, C., Ramarokoto, M., Raharizaimananoro, B., 2006. *Étude de conception d'un observatoire du foncier* (rapport final). CIRAD/Land ressources.
- Roqueplo, P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, éditions Quae. ed, Sciences en questions. Paris.
- Ruijter, E., Grimmelikhuisen, S., Meijer, A., 2017. *Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use*. *Government Information Quarterly* 34, 45–52. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.001>
- Russeil, S., 2019. "Transfert", in: *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po. Paris, pp. 650–658.
- Saïah, C., 2013. *Le plaidoyer du syndicat béninois Synergie paysanne sur les questions foncières* (ùémoire de M2 Science politique). Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Saïdou, 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* (étude de faisabilité No. Rapport définitif). CIRAD/ODEC/MCA.
- Schlimmer, S., 2020. *Penser l'État par les plans et les cartes : Une analyse historique des instruments de planification du foncier en Tanzanie*. *Revue internationale de politique comparée* 27, 33–59. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0033>
- Scott, J., 1998. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press. New Haven.
- Seck, S.M., Lavigne Delville, P., 2018. *Les trajectoires des politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar : identifier les déterminants du changement pour définir des stratégies d'action* (note de synthèse No. 28). Comité technique «Foncier & développement».
- Seignobos, C., Teyssier, A., 1998. *Enjeux fonciers dans la zone otonnière du Cameroun*. Observatoire du foncier n° 2. Observatoire du foncier. Projet DPGT. MinAgri / CFD/ FAC.
- Seignobos, C., Teyssier, A., 1997. *Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun*. Observatoire du foncier n° 1. Observatoire du foncier. Projet DPGT. MinAgri / CFD/ FAC.
- Simeu-Kamdem, M., Tchawa, P., Janin, P. (Eds.), 2012. *Pour une géographie du développement. Autour de la recherche de Georges Courade*, Karthala. ed. Paris.
- Socientize, 2014. *Green paper on citizen science for Europe: Towards a society of empowered citizens and enhanced research*. Socientize/European Commission.
- Soriat, C., 2020. *Bureaucratization par le haut, bureaucratization par le bas. Diffusion et réception d'un instrument managérial dans le contexte de la santé au Bénin*. *Revue internationale de politique comparée* 27, 111–136. <https://doi.org/10.3917/ripc.272.0111>

- Soriat, C., 2018. *Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin : l'instrumentation de l'action publique comme observatoire des trajectoires étatiques africaines*. *Gouvernement et action publique* 7, 95. <https://doi.org/10.3917/gap.182.0095>
- Teyssier, A., 2019. *Moderniser le foncier rural, Sénégal*. Notes de politiques économiques et sociales. Banque mondiale.
- Teyssier, A., 2014. "L'administration foncière", in: *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente*, World Bank. pp. 160–175.
- Teyssier, A., Andrianirina Ratsialonana, R., Razafindralambo, R., Razafindrakoto, Y., 2009. "Décentralisation de la gestion des terres à Madagascar : processus, enjeux et perspectives d'une nouvelle politique foncière", in: *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Karthala. Paris, France, p. 17.
- Teyssier, A., Hamadou, O., Seignobos, C., 2003. "Entre pratiques et textes, des expériences de médiation foncière dans le Nord-Cameroun", in: *Foncier rural et développement durable au Sahel et en Afrique de l'Ouest*. Presented at the Forum régional Praia+9, Bamako, Mali.
- Tidjani Alou, M., 2000. "Les paradoxes de la surproduction de la connaissance en sciences sociales", in: Jacob, J.-P. (Ed.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Cahiers de l'IUED | Nouveaux Cahiers 10. Genève et Paris, pp. 57–67.
- Tonneau, J.-P., Barros, E. da R., 2012. *Entre utilitarisme et pessimisme : pour une recherche utile, utilisable et utilisée*. vertigo. <https://doi.org/10.4000/vertigo.12164>
- Tonneau, J.-P., Caron, P., Passouant, M., Lemoisson, P., 2016. *Un observatoire du développement au CIRAD ? Quelques éléments pour une étude de faisabilité*.
- Tonneau, J.P., Lemoisson, P., Coudel, É., Maurel, P., Jannoyer, M., Bonnal, V., Bourgoïn, J., Cattan, P., Chery, J.P., Piraux, M., Lestrelin, G., 2017. *Les observatoires territoriaux. Des outils de la société de la connaissance ?* *Rev. Int. Geomat.* 27, 335–354. <https://doi.org/10.3166/rig.2017.00035>
- Tonneau, J.-P., Lestrelin, G., Bourgoïn, J., Augusseau, X., Clopes, A., Lemoisson, P., 2019. *Observatoires territoriaux et indicateurs de suivi-évaluation* (note technique). CIRAD-ES-UMR TETIS.
- Touré, O., Seck, S.M., 2013. *Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir*. Comité technique "Foncier & développement."
- Touré, O., Seck, S.M., Dieye, A., Ba, C.O., Faye, I.M., 2012. *Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal*. CNCR/IPAR.
- Valette, H., Baron, C., Enten, F., Lavigne Delville, P., Tsitsikalis, A., 2015. *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier – Burkina Faso, Niger, Bénin*. Gret/LEREPS, Nogent sur Marne/Toulouse.
- Van Haepere, B., 2012. *Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne*. *Reflets et perspectives de la vie économique LI*, 83–99. <https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083>

White, B., Borras Jr., S.M., Hall, R., Scoones, I., Wolford, W., 2012. *The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals*. *The Journal of Peasant Studies* 39, 619–647. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.691879>