



HAL
open science

Promesses et effets des observatoires fonciers : une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022)

Quentin Grislain

► **To cite this version:**

Quentin Grislain. Promesses et effets des observatoires fonciers : une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022). Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2022. Français. NNT : 2022PA01H094 . tel-04006226

HAL Id: tel-04006226

<https://theses.hal.science/tel-04006226v1>

Submitted on 27 Feb 2023

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

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

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UMR 8586 PRODIG)
École doctorale de géographie de Paris : espaces, sociétés, aménagement
Laboratoire d'accueil : CIRAD (UMR TETIS)

Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie
Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2022 par

Quentin GRISLAIN

Promesses et effets des observatoires fonciers. Une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022).

**QUELLE EST VOTRE PERCEPTION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DU FONCIER (ONF)
PRÉVU DANS LE CADRE DU PROJET DE CADASTRE ET DE SÉCURISATION FONCIÈRE AU SÉNÉGAL?**



Sous la direction de Géraud MAGRIN et Jérémy BOURGOIN

Illustration de couverture : extraits d'entretiens en forme de revue dessinée. Quentin Grislain et Florence Baumel, 2022.

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UMR 8586 PRODIG)
École doctorale de géographie de Paris : espaces, sociétés, aménagement
Laboratoire d'accueil : CIRAD (UMR TETIS)

Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie
Présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2022 par

Quentin GRISLAIN

**Promesses et effets des observatoires fonciers.
Une géographie politique de dispositifs sociotechniques pour le
développement en contextes africains et sénégalais (1980/2022).**

Devant un jury composé de :

Jérémy BOURGOIN, chercheur, co-directeur
CIRAD, UMR 91 TETIS

Perrine BURNOD, chercheuse HDR, présidente du jury
CIRAD, UMR 91 TETIS

Tarik DAHOU, directeur de recherche, rapporteur
IRD, UMR 208 PALOC

Thierry JOLIVEAU, professeur des universités, rapporteur
Université Jean Monnet de Saint-Étienne, UMR 5600 EVS

Géraud MAGRIN, professeur des universités, directeur
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR 8586 PRODIG

Matthieu NOUCHER, chargé de recherche, examinateur
CNRS, UMR 5319 PASSAGES

Charline RANGÉ, chargée de programme « Gouvernance foncière » au GRET, examinatrice

Sina SCHLIMMER, chercheuse au Centre Afrique subsaharienne de l'Ifri, examinatrice

Résumé

En Afrique subsaharienne, depuis le début des années 1990, le concept d'observatoire foncier a soulevé un fort intérêt dans le champ du développement. Pourtant, malgré la grande visibilité du concept, beaucoup d'observatoires fonciers restent au stade de projets de papier avec peu de concrétisations sur le terrain ou n'ont qu'une existence symbolique (un logo, un atelier de lancement, un site Internet) sans production réelle d'informations ni diffusion de connaissances.

Cette thèse analyse la circulation et la matérialisation du discours qui met en avant la création d'observatoires fonciers comme instruments de promotion d'une « bonne gouvernance foncière ». Elle est fondée sur une analyse approfondie des initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal et d'une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires ailleurs en Afrique (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, Tchad, etc.). À partir d'enquêtes de terrain principalement menées au Sénégal (octobre-décembre 2020 et octobre-décembre 2021) et en Ouganda (février-mars 2020) et enrichies par les apports de la géographie politique, de la sociologie de l'action publique et de la socio-anthropologie du développement, la thèse étudie les discours et les pratiques autour des projets d'observatoires fonciers et la distance entre les deux.

Ce travail repose sur l'hypothèse selon laquelle les dimensions idéelles, symboliques et performatives des observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique. Il s'organise autour de trois axes : la circulation et l'évolution du concept d'observatoire et l'analyse des réseaux d'acteurs qui contribuent à sa diffusion ; les processus de fabrique et de mise en œuvre des observatoires fonciers sur le terrain et leurs effets sur l'action publique ; enfin « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire foncier ainsi que les rapports de pouvoir qui se font jour autour de la captation de ces ressources (informationnelles, matérielles, symboliques, etc.).

Cette recherche montre qu'au fur et à mesure de la construction des politiques publiques foncières et de l'évolution de l'aide au développement, le concept d'observatoire foncier a acquis de nouvelles finalités, s'ancre dans de nouvelles institutions et suscite l'intérêt de nouveaux acteurs. Le concept d'observatoire foncier a ainsi 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 différents types d'acteurs. Elle montre également les nombreux écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*) entre les objectifs annoncés par les promoteurs des observatoires fonciers, en particulier en termes de production et diffusion de connaissances, et ce que les équipes des observatoires parviennent à faire sur le terrain. Enfin, face à de nombreux observatoires sans données, la recherche met en évidence que la dimension symbolique des observatoires fonciers prend le pas sur leur production effective et leur effet sur l'action publique. Par conséquent, la compétition pour capter ce qui fait ressource dans les projets d'observatoires fonciers est une compétition plus orientée vers des ressources symboliques que vers des ressources matérielles et informationnelles pour formuler des diagnostics différents de ceux posés par les acteurs dominants et infléchir les rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information. Finalement, le résultat principal de cette recherche est de mettre en évidence que, jusqu'à présent, les observatoires fonciers tels qu'ils ont été mis en place en Afrique n'ont pas bouleversé les relations de pouvoir entre acteurs, ni la compétition pour les ressources au sein de l'arène foncière.

Abstract

In sub-Saharan Africa, since the early 1990s, the concept of land observatory has aroused great interest in the field of development. However, despite the high visibility of the concept, many land observatories remain at the stage of paper projects with little concrete implementation in the field or have only a symbolic existence (a logo, a launch workshop, a website) without any actual production of information and dissemination of knowledge.

This thesis analyses the circulation and materialisation of the discourse that promotes the implementation of land observatories as instruments for the promotion of « good land governance ». It is based on an in-depth analysis of land observatory initiatives in Senegal and a comparison with other observatory experiences elsewhere in Africa (Burkina Faso, Chad, Madagascar, Uganda, etc.). This thesis, based essentially on field research carried out in Senegal (October-December 2020 and October-December 2021) and Uganda (February-March 2020) supplemented by political geography, sociology of public action and socio-anthropology of development insights, sheds light on the discourses and practices around land observatory projects and the distance between the two.

This work is based on the hypothesis that the ideal, symbolic and performative dimensions of land observatories are as important as their materiality and concrete effects on public action. It is organised around three axes : the circulation and evolution of the land observatory concept and the analysis of the networks of actors that contribute to its dissemination ; the processes of setting up and implementing land observatories in the field and their effects on public action ; and finally, « what constitutes a resource » in a land observatory approach as well as the power relationships that emerge around the capture of these resources (informational, material, symbolic, etc.).

This research shows that, along with the evolution of public land policies and development aid, the concept of land observatory has acquired new purposes, is anchored in new institutions and is attracting the interest of new actors. The concept of land observatory has evolved into one of those buzzwords that many actors use in the field of development but which mean many different things to different types of actors. It also shows the many implementation gaps between the objectives announced by the promoters of land observatories, particularly in terms of knowledge production and dissemination, and their results and impacts in the field. Finally, considering the many observatories without data, the research shows that the symbolic dimension of land observatories takes precedence over their actual production and their effect on public action. Consequently, the competition for resources in land observatory projects is more oriented towards symbolic resources than towards material and informational resources, in order to formulate diagnoses that differ from those posed by the dominant actors and to influence power relationships based on asymmetric access to information. Hence, the main result of this research is to show that, as it stands particularly in Africa, land observatories have not upset the power relationships between actors, nor the competition for resources within the land arena.

Remerciements

Dans le cadre de mon mémoire de fin d'études à l'Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse (2014-2016) intitulé *Dépaysement, introspection et simplicité volontaire*, j'ai croisé le chemin de David Lefèvre, écrivain-voyageur français. Ayant fait le choix d'une vie frugale proche de l'autosubsistance, David Lefèvre a posé ses valises dans une cabane au milieu de la nature aveyronnaise. Au cours d'une journée d'échange qui s'est finalement prolongée bien au-delà, nous avons parlé de la terre et de ses ressources, d'agriculture, de paysans et de changement climatique.

Un an plus tard, à l'occasion d'un master 2 en géopolitique de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (2016-2017), j'ai eu la chance de suivre les enseignements de Géraud Magrin, professeur de géographie à Paris 1, en géopolitique du développement. J'ai alors entendu parler de la « malédiction des ressources naturelles », des enjeux liés aux activités extractives ou encore des mouvements d'acquisitions foncières à grande échelle. Grâce à l'appui de Géraud Magrin et d'André Teyssier, j'ai eu l'occasion de mettre en pratique ces enseignements lors d'un stage de fin d'études à l'Observatoire du foncier à Madagascar (février à juillet 2017). Encadré par Rivo Andrianirina Ratsialonana et Perrine Burnod, j'ai réalisé un travail de recherche sur l'insécurité foncière des paysans malgaches installés sur des terrains immatriculés à l'époque coloniale. J'ai été sur le terrain avec Ando Andriamahafaly afin d'interroger des petits ménages ruraux, des entrepreneurs agricoles et des élus locaux au sein de sept anciennes concessions coloniales dans la région Itasy. J'ai également échangé avec Salohy Rafanomezantsoa et Heriniaina Rakotomalala sur les questions foncières à Madagascar pour mieux cerner les enjeux relatifs à la sécurisation des terres et à la réforme foncière malgache.

Par la suite, dans la continuité de mon expérience à Madagascar, une nouvelle aventure de recherche a démarré au Sénégal (septembre 2017 à juillet 2019). Durant ces deux années au Sénégal, j'ai été encadré dans mes travaux par Ward Anseeuw, Jérémy Bourgoïn et Perrine Burnod. Rattaché au Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA/BAME) à Dakar, j'ai été accueilli par Djiby Dia et Astou Diao Camara et j'ai travaillé en partenariat avec Djibril Diop et Mohamadou Dieye. Nous avons travaillé, parmi d'autres thématiques, sur les dynamiques d'observatoires fonciers en contextes africains.

C'est fort de ces expériences à la fois humaine, empirique et théorique, à l'intersection entre la géopolitique et la science politique, que j'ai démarré cette thèse de doctorat en géographie à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UMR PRODIG) en septembre 2019. Rattaché au CIRAD (UMR TETIS) à Montpellier, j'ai bénéficié d'un cadre de travail agréable et stimulant. Lors de mes enquêtes sur le terrain, j'ai été accueilli par les équipes de LANDnet Uganda à Kampala (Ouganda) notamment Bob Anyuru et Joseph Muruye et de l'ISRA/BAME à Dakar. Enfin, l'initiative Land Matrix et le Comité technique « Foncier et développement » (CTFD) m'ont permis d'effectuer cette thèse dans d'excellentes conditions matérielles.

En outre, tout au long de ce travail de recherche, j'ai eu la chance de discuter, d'avoir des temps de travail, des retours sur certaines parties de ma thèse et des échanges par mail avec Mathieu Boche, Pierre Gautreau, Philippe Lavigne Delville, Pierre Maurel, Hubert Ouedraogo, Sina Schlimmer et Jean-Philippe Tonneau, qui ont largement contribué à alimenter mes réflexions et à structurer mon travail. Plus généralement, je remercie infiniment toutes les personnes enquêtées, sur le terrain et en visioconférence, qui m'ont accordé beaucoup de leur temps.

Au sein de cette équipe élargie, je souhaite adresser des remerciements appuyés et sincères à Géraud Magrin, formidable capitaine d'équipe, dont la disponibilité, l'exigence toujours bienveillante, la

passion pour la recherche et les qualités humaines en font un directeur de thèse unique. Je pense, ensuite, aux trois piliers et co-encadrant(e)s de cette thèse, Ward Anseeuw, Jérémy Bourgoïn et Perrine Burnod, qui m'ont fait confiance et m'ont accompagné depuis cinq ans entre Antananarivo, Dakar, Washington, Bandung et Montpellier, et sans qui cette histoire doctorale n'aurait jamais été possible. C'est grâce à vos conseils, commentaires, encouragements et accompagnements, ponctuels ou réguliers, à distance ou en présentiel, que j'ai pu mener à bien cette thèse.

Enfin, parce que chaque match, qu'il se conclue par une victoire ou une défaite, s'accompagne de moments de partage, je tiens à remercier tous ceux qui m'ont permis, de temps en temps, de penser à autre chose et de prendre du recul sur la thèse : Anne-Marie, Arthus, Cédric, David, Eugénie, Fabian, Faustine, François, Grégory, Hugo, Iban, Léo, Marc, Marie, Marion, Martine et Patrick. Vous avez toutes et tous, à un moment ou à un autre, fait partie de l'équipe, me rapprochant à chaque fois un peu plus de la ligne d'essai.

Vous l'aurez sans doute compris, de mon point de vue, la thèse s'apparente à un (très long) match de rugby, dont l'issue dépend du collectif. C'est donc l'ensemble des membres de l'équipe en France, au Sénégal, à Madagascar ou encore en Ouganda, présents lors de l'avant-match, mais aussi pendant et après, mobilisés quelques minutes seulement ou sur la totalité de la partie, que je tiens ici à remercier.

Sommaire

Introduction générale.....	18
Partie I. Cadre théorique et méthodologique	42
Chapitre 1 – Revue de la littérature et cadre d’analyse théorique.....	44
Chapitre 2 – Cadre méthodologique : une démarche qualitative de recherche	78
Partie II. Les observatoires fonciers en contextes africains : circulation, fabrique, mise en œuvre et effets	115
Chapitre 3 – Genèse, circulation et évolution du concept d’observatoire foncier en Afrique depuis les années 1980.....	119
Chapitre 4 – Fabrique, mise en œuvre et effets des observatoires fonciers sur l’action publique en Afrique.....	154
Partie III. Les observatoires fonciers au Sénégal : un instrument aussi essentiel qu’impossible ?..	243
Chapitre 5 – Cartographie des projets et panorama des réseaux d’acteurs impliqués dans les initiatives d’observatoires fonciers au Sénégal.....	246
Chapitre 6 – Des observatoires sans données ? Promesses et effets des projets d’observatoires fonciers sur l’action publique sénégalaise	284
Conclusion générale	329
Bibliographie.....	345
Tables	380

Indications de lecture

Emploi du pronom « je »

Dans cette thèse, j'ai fait le choix de m'exprimer à la première personne du singulier dans les développements méthodologiques (en particulier dans l'introduction générale et le chapitre 2), afin de refléter la subjectivité de la recherche et d'exprimer la nécessaire réflexivité de ce travail. Il m'a semblé plus pertinent pour relater et réfléchir à ma pratique d'enquêteur, à mon implication dans la recherche, à l'influence de ma subjectivité d'utiliser le « je méthodologique » (Olivier de Sardan, 2000).

Les citations et les choix de la langue

Toutes les citations proposées dans cette thèse (extraits d'entretiens, de littérature grise ou de littérature scientifique) figurent entre guillemets. Lorsqu'il s'agit d'un extrait de littérature grise ou de littérature scientifique, le nom de l'auteur, la date du texte et la référence de la page sont indiqués entre parenthèses en mobilisant le logiciel de gestion de références, Zotero. Les références complètes figurent dans la bibliographie.

Lorsqu'il s'agit d'un extrait d'entretien que j'ai moi-même réalisé, le profil de l'enquêté (membre d'un observatoire foncier, d'une organisation de la société civile, d'un ministère) ainsi que la date et le lieu de l'entretien sont indiqués en note de bas de page. Lorsqu'ils sont trop longs, les extraits d'entretiens ainsi que les informations sur le profil de l'enquêté, la date et le lieu de l'entretien sont détachés du texte principal et centrés.

Tout au long de la thèse, les mots que j'ai préféré garder en langue originale apparaissent en italique (comme la notion *evidence-based policy*, par exemple). J'ai également fait le choix de ne pas traduire les citations en langue étrangère pour ne pas déformer les propos ou la pensée de leur auteur. Les extraits originaux des citations issues de la littérature grise ou de la littérature scientifique ainsi que les extraits d'entretiens en langue étrangère sont présentés en italique et entre guillemets.

Enfin, tout au long du texte je vais parler de l'Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF), de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif (ONRDH-SE), de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) ou encore de l'Observatoire national du suivi de la réforme foncière (ONSRF). Pour faciliter la lecture de la thèse, j'ai fait le choix de développer plusieurs fois chaque sigle afin de ne pas « perdre » le lecteur dans une succession d'acronymes.

Anonymat des enquêtés

Une grande partie des noms des enquêtés mentionnés dans la thèse a été anonymisée. Les enquêtés dont les noms figurent explicitement dans le texte sont des personnes dont la trajectoire et les actions sont reconnues dans le champ du foncier au niveau national et international. En fin de thèse, une table des entretiens reprend la liste des entretiens menés, en précisant le lieu et la date de chaque entretien ainsi que le profil de la personne interrogée.

Cartes, figures et illustrations

Lorsqu'une figure a été réalisée par mes soins (schéma, frise), cela est spécifié sous la figure en question. La majorité des figures a été réalisée avec le logiciel de dessin vectoriel libre, Inkscape.

Lorsqu'une figure ou une illustration constitue une reproduction d'un document publié par un autre auteur, la source est indiquée sous la figure ou l'illustration. Les cartes que je propose dans cette thèse ont été conçues avec un outil de cartographie et de système d'information géographique Quantum GIS (QGIS), combinée à l'outil de design Inkscape.

Parler des « contextes africains »

J'ai fait le choix d'écrire « contextes africains » au pluriel afin de mettre en évidence la variété des situations sur le terrain en fonction des pays considérés. Je prends ainsi en compte la grande diversité « des Afriques » (Darbon, 2004) pour analyser la pluralité des trajectoires et des formes d'observatoires fonciers compte tenu des contextes géographiques, politiques et institutionnels dans lesquels ils sont insérés.

Sigles et acronymes

ADL : Agence de développement local

AFD : Agence française de développement

AJS : Association des juristes sénégalaises

ANAT : Agence nationale de l'aménagement du territoire

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

ARSF : Appui à la réforme et à la sécurisation foncière

ATGE : Acquisitions de terres à grande échelle

AVES : Association avenir, espaces et sociétés

BM : Banque mondiale

CCCE : Caisse centrale de coopération économique

CED : Centre pour l'environnement et le développement

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 : Conseil national de concertation et de coopération des ruraux

CNRF : Commission nationale de réforme foncière

CNRS : Centre national de la recherche scientifique

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

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

CSDH : Comité sénégalais des droits de l'homme

CTFD : Comité technique « Foncier et développement »

DLB : *District land board*

DLO : *District land office*

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

FEM : Fonds pour l'environnement mondial

FIDA : Fonds international de développement agricole

FMI : Fonds monétaire international

FPAE : Fondation Paul Ango Ela

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GIRE : Gestion intégrée des ressources en eau

GMV : Grande muraille verte

GOANA : Grande offensive pour la nourriture et l'abondance

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

GRET : Groupe de recherche et d'échange technologique

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

LOASP : Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

MCA : Millenium Challenge Account

MDRE : Ministère du développement rural et de l'élevage

MESRI : Ministère de de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

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

NICAD : Numéro d'identification cadastrale

NPA : Nouvelle politique agricole

NPM : *New public management*

OATF : Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier

OATGE : Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle

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

OFM : Observatoire du foncier au Mali

OFR : Observatoire du foncier rural

OFT : Observatoire du foncier au Tchad

OFVFS : Observatoire du foncier de la vallée du fleuve Sénégal

OHMi-Tessékéré : Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré

ONDDL : Observatoire national de la décentralisation et du développement local

ONF : Observatoire national du foncier

ONF-BF : Observatoire national du foncier au Burkina Faso

ONG : Organisation non gouvernementale

ONGF : Observatoire national de la gouvernance foncière

ONRDH-SE : Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif

ONSRF : Observatoire national du suivi de la réforme foncière

ONT : Observatoire national des territoires

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

PAFR : Programme d'appui au foncier rural

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

PAS : Plan d'ajustement structurel

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

PNADT : Plan national d'aménagement et de développement territorial

PNF : Programme national foncier

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

PRACAS : Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise

PROCASEF : Projet de cadastre et de sécurisation foncière

PSE : Plan Sénégal Émergent

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

ROPPA : Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest

ROR : Réseau des observatoires ruraux

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

SIF : Solidarité des intervenants sur le foncier

UCAD : Université Cheikh Anta Diop

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UGB : Université Gaston Berger

« Je partage l'idée que la Terre est lourde des multiples filets dans lesquels les systèmes d'information qu'ont développés les sociétés humaines pour la mesurer, la posséder et l'exploiter, l'ont saisie. Je partage l'idée que les systèmes d'information, dont on nous promet qu'ils nous permettront de piloter à terme notre planète vivante, participent à l'illusion techniciste d'une solution aux menaces de notre ère anthropocénique, menaces auxquelles la prééminence de la technique dans nos formes de développement a elle-même lourdement contribué. Et je partage l'idée que c'est du côté du retrait, du renoncement aux désirs de contrôle de la radicale altérité du vivant non-humain, de la prééminence du débat contradictoire sur les solutions algorithmiques, qu'un futur optimiste pourra se dessiner. Mais mes terrains de recherche sud-américains m'ont démontré avec trop de clarté que le manque de bases de données solides est aussi l'un 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, pour ne pas renoncer à faire de ces bases et des pratiques qui les entourent mon principal objet de recherche des dernières années ».

Pierre Gautreau, *Information environnementale et pouvoir. Une géographie politique*, 2018, page 11.

Introduction générale

Dakar, 20 octobre 2020. Il est 9 heures du matin. Je me dirige vers le ministère des Finances et du Budget situé dans le quartier du Plateau. Après un moment d'attente dans les couloirs du ministère, j'entre dans le bureau de M. Delaize¹, membre de l'équipe de formulation et d'orientation du Projet de cadastre et de sécurisation foncière (PROCASEF) financé par la Banque mondiale et porté par le ministère des Finances et du Budget (2021-2026). La sous-composante 3.4 de ce projet prévoit l'appui à la création d'un Observatoire national du foncier (ONF) au Sénégal. Je profite de cet entretien pour en savoir davantage sur ce nouveau projet d'observatoire : « quels seront les contours et les finalités de cet observatoire ? ». Monsieur Delaize me répond : « l'observatoire doit être logé au sein de l'État. Il doit être conçu autour d'une équipe restreinte d'experts afin de produire de l'information à destination des décideurs pour accompagner la mise en œuvre des politiques foncières au Sénégal ».

Saint-Louis, 5 novembre 2020. Je marche au sein du campus de l'université Gaston Berger (UGB) à la recherche de l'unité de formation et de recherche (UFR) des sciences juridiques et politiques. Il est bientôt 15 heures et j'ai rendez-vous avec M. Olco, professeur de droit et de science politique à l'UGB et spécialiste des questions foncières. Une fois les présentations faites, j'interpelle M. Olco : « avez-vous entendu parler du projet de création d'un Observatoire national du foncier au Sénégal ? ». Ce dernier me répond avec un léger sourire en coin : « vous savez, l'observatoire foncier c'est une sorte d'arlésienne. Il y a eu beaucoup de projets et de velléités pour la création d'observatoires fonciers notamment au Sénégal mais cela n'a jamais fonctionné ».

Dakar, 19 novembre 2020. J'ai rendez-vous avec M. Caresio, chargé de programme au sein d'Enda Pronat, une organisation de la société civile sénégalaise. Après avoir siroté quelques gorgées de mon ataya², j'entame l'entretien avec M. Caresio sur la sous-composante 3.4 du PROCASEF : « que pensez-vous de la création d'un Observatoire national du foncier dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière ? ». Monsieur Caresio me répond : « c'est un instrument de la Banque mondiale qui va enregistrer le nombre de terres qui ont été immatriculées au cours du projet ». Et il ajoute : « mais un observatoire ce n'est pas seulement un outil quantitatif qui doit évaluer la réussite d'un projet sur le nombre de titres octroyés et de bureaux fonciers mis en place, c'est un outil beaucoup plus large. Aussi un observatoire ne peut pas être totalement centralisé. Il faut le décentraliser, faire participer les acteurs à la base aussi bien les élus locaux, que les organisations paysannes et les communautés locales ».

Les scènes relatées laissent entrevoir un écart important dans les perceptions à l'égard de l'objet observatoire foncier au Sénégal. En mobilisant le concept d'observatoire foncier dans le cadre d'un

¹ Les noms ont été modifiés pour conserver l'anonymat des personnes enquêtées.

² Le thé à la menthe au Sénégal régulièrement proposé lors des entretiens.

projet en cours de mise en œuvre, trois types de discours peuvent être identifiés : celui, techniciste, qui perçoit l'ONF comme un instrument pour accompagner les processus de politique foncière ; celui, sceptique, pour qui l'ONF constitue un projet d'observatoire parmi d'autres tout en soulignant le décalage entre les attentes initiales des acteurs et les (non) concrétisations sur le terrain ; et celui, critique, qui voit l'ONF comme un instrument au service du projet de la Banque mondiale et formule un horizon d'attente alternatif pour un modèle d'observatoire plus décentralisé et participatif. Ce sont les diversités de perceptions et de pratiques, les décalages entre les objectifs annoncés par les promoteurs des projets et ce que les équipes des observatoires fonciers parviennent à faire sur le terrain, les jeux d'acteurs et les luttes institutionnelles au sein et autour des observatoires fonciers, que cette thèse propose d'étudier en Afrique en général et au Sénégal en particulier.

Gouvernance informationnelle des territoires et dispositifs sociotechniques

Le rapport du Club de Rome (Meadows *et al.*, 1972) s'inquiétait il y a tout juste cinquante ans des risques d'un modèle économique reposant sur une consommation sans cesse accrue de ressources de la nature dans un monde fini (Magrin *et al.*, 2015). La croissance démographique actuelle et à venir³ qui s'accompagne d'une forte dynamique d'urbanisation ainsi que de l'essor des activités extractives et de l'attrait des investisseurs locaux et étrangers pour les terres agricoles les plus fertiles, réitèrent la question de la finitude des ressources (Valette *et al.*, 2017). La publication du dernier rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en février 2022, confirme ces inquiétudes notamment en termes d'impacts du changement climatique sur les populations et les écosystèmes (réduction de la disponibilité des ressources en eau et en nourriture, baisse de la moitié des aires de répartition des espèces animales et végétales) (Pörtner *et al.*, 2022). Ces dynamiques soulèvent des questions majeures, particulièrement dans les territoires les plus vulnérables des pays des Suds, en termes de sécurité alimentaire, énergétique et hydrique (Hoff, 2011) et d'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte, à l'éducation et à l'emploi (CTFD, 2017).

Tout sauf le fruit du hasard, l'intérêt concomitant pour les termes territoire et développement durable est lié aux inquiétudes concernant l'environnement et la dégradation des ressources, la croissance des inégalités et des conflits (Caron, 2017). Les territoires sont des espaces socialement construits comprenant un ensemble de ressources environnementales, sociales, politiques, économiques et culturelles (Bassett et Gautier, 2014). Ils sont le théâtre d'exploitation et de gestion des ressources, mettant ainsi en relation, de manière parfois conflictuelle, parfois harmonieuse, un ensemble d'institutions et d'acteurs entre lesquels s'établissent des relations de pouvoir dans la perspective de

³ Selon les projections de l'ONU, la population mondiale devrait augmenter de 2,3 milliards de personnes au cours des trente prochaines années, passant de 7,7 actuellement, dont la moitié vivent en ville, à une stabilisation envisagée à près de 10 milliards vers 2050. La plupart des 2,3 milliards d'habitants supplémentaires attendus d'ici 2050 habiteront les régions les moins développées, principalement en Afrique subsaharienne et en Asie (UN, 2017).

contrôler l'accès à l'espace et aux ressources (Audouin et Gautier, 2017). Ces territoires et les ressources qu'ils portent sont gouvernés par des communautés d'acteurs qui font face à des défis communs (dégradation des ressources naturelles, artificialisation des sols, sécurité alimentaire) et tentent de définir des actions et des politiques appropriées en vue d'un développement du territoire. Pour ce faire, les acteurs du territoire (représentants paysans, collectivités locales, ONG) ont émis des besoins en information pour l'aide à la décision et le suivi de l'action (Lenormand, 2011; Moine, 2007; Tonneau *et al.*, 2017a).

Ce faisant, dans un contexte de prise de décision difficile, liée notamment à l'incertitude, à la vitesse des évolutions et à la complexification de la gouvernance des territoires, de plus en plus multi-niveaux et multi-acteurs, l'information occupe une place centrale dans la gestion des territoires et des ressources (Noucher, 2018). Elle est devenue un instrument d'action privilégié à compter des années 1990 sous l'effet de plusieurs facteurs (Cattaruzza, 2019; Fortier et Alphandéry, 2019). Tout d'abord, l'évolution des processus de construction, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, fondés sur les approches *evidence based-policy* (Laurent *et al.*, 2009) et inspirés des principes du *New public management* (Van Haeperen, 2012). Ensuite, la conviction pour un nombre croissant d'acteurs que l'information n'est pas qu'un simple matériau nécessaire à la formulation de politiques, mais une ressource possédant un potentiel de transformation des formes de gouvernance qui « restructure les processus, les institutions et les pratiques » (Mol, 2009, cité par Gautreau et Noucher, 2013, p. 5). Enfin, avec la transition numérique (numérisation croissante des données, essor d'Internet) les modalités de production, de diffusion et d'utilisation de l'information géographique sur les territoires ont profondément évolué (Gautreau et Noucher, 2016; Joliveau *et al.*, 2013). Ces transformations participent de ce que Mathieu Noucher (2015) qualifie de « gouvernance informationnelle des territoires ». C'est l'idée que les territoires sont aussi gouvernés par l'information et que de plus en plus de structures et d'acteurs, publics et privés, nationaux et internationaux, sont aujourd'hui capables de produire de l'information et d'infléchir la gouvernance des territoires et de leurs ressources.

Ce renouvellement des formes de gouvernance des territoires passe, dès lors, par la mise en place de dispositifs structurés autour de la collecte, de la production et de la diffusion de données, en particulier de données géographiques sur les territoires (Noucher, 2015). Cela se matérialise à travers la création, à différentes échelles géographiques, d'observatoires territoriaux (de Sède-Marceau et Moine, 2012; Roux et Feyt, 2011), d'infrastructures de données géographiques (Noucher, 2013; Noucher *et al.*, 2017), d'infrastructures de données spatiales (Rey-Valette *et al.*, 2022) ou encore de plateformes publiques de mise en partage de l'information (Anseeuw *et al.*, 2013; Gautreau, 2018). Souvent réduits à de simples sites web permettant de consulter les données cartographiques d'un territoire à travers

un géoportail ou à des objets techniques de collecte et de mise à disposition de l'information, ces outils sont, dans la pratique, de véritables dispositifs sociotechniques composés d'objets hétérogènes en interrelation, comportant des humains et des non-humains, des éléments matériels et discursifs (Boussard et Maugeri, 2003). En fonction des acteurs qui les portent et des projets territoriaux dans lesquels ils sont insérés, ces dispositifs sociotechniques ont des ambitions variées telles que produire de la connaissance pour éclairer les choix et aider à la décision, favoriser des processus d'apprentissage collectif ou encore promouvoir la participation des citoyens dans la production d'information dans un rapport renouvelé entre société politique et société civile (Lascoumes, 1998), entre recherche et action (Tonneau *et al.*, 2017a).

La mise en œuvre des dispositifs sociotechniques tels que les observatoires s'accompagne de nombreuses promesses sociotechniques relatives à la transparence publique et au développement de la démocratie participative, à l'amélioration de la couverture informationnelle des territoires ou encore à l'infléchissement des rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information (Gautreau et Noucher, 2016; Roux et Feyt, 2011). Cependant, les difficultés sont nombreuses (notamment de nature technique, politique, humaine, financière) lorsqu'il s'agit de mettre ces promesses en œuvre (Gautreau, 2018; Signoret, 2011).

Dans cette thèse, nous abordons donc les observatoires comme des dispositifs sociotechniques afin d'analyser leurs dimensions techniques, informationnelles, politiques et sociales.

Les acceptions communes données par les dictionnaires insistent sur le caractère technique d'un dispositif – l'ensemble des pièces composant un appareil voire l'appareil lui-même. Par extension, « cette première définition s'applique à tout agencement de personnes et d'éléments matériels en vue d'atteindre un objectif donné. L'hétérogénéité, l'intentionnalité, la combinaison humain non-humain, caractérisent donc un dispositif » (Maurel, 2012, p. 231). Pour Michel Foucault, à l'origine des premières réflexions théoriques sur le sujet, le dispositif lui-même, « c'est, premièrement un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même c'est le réseau qu'on établit entre ces éléments » (Foucault, 1977, cité par Agamben, 2006, p. 25). Pour notre part nous faisons un usage plus circonscrit et empirique du terme. Nous reprenons chez Foucault deux propriétés du « dispositif » : l'hétérogénéité des éléments qui le composent, et le fait qu'il vise à transformer un état de choses (Olivier de Sardan, 2021). En outre, en mobilisant la notion de dispositif nous mettons l'accent sur la

création, la consolidation et/ou l'extension de réseaux sociotechniques⁴, qui s'effectue par spécification conjointe du « social » et du « technique » (Akrich, 1993).

Le terme de dispositif sociotechnique a véritablement émergé à travers les travaux des sociologues de l'innovation et de la traduction pour décrire la dimension sociale d'un objet technique, considérant que « les objets techniques définissent dans leur configuration une certaine partition du monde physique et social, attribuent des rôles à certains types d'acteurs – humains et non-humains – en excluent d'autres, autorisent certains modes de relation entre ces différents acteurs (...) en même temps qu'ils deviennent des médiateurs obligés dans toutes les relations que nous entretenons avec le réel » (Akrich, 1993, cité par Noucher, 2013, p. 129). Ainsi, un dispositif sociotechnique, comme un observatoire, implique de s'intéresser « aux relations entre la dimension technique du dispositif et l'ensemble de ce qui est généralement entendu sous le vocable de contexte ou d'environnement, et qui va de l'organisation sociale aux représentations du monde physique et naturel, en passant par les modèles dit culturels » (Akrich, 1989a, p. 31). En d'autres termes, tout dispositif se déploie dans « une géographie socio-technique » (Akrich, 1991, p. 342) qu'il est indispensable de prendre en compte s'il l'on souhaite comprendre les processus de construction et de mise en œuvre des observatoires dans des contextes hétérogènes, analyser les contraintes et les problèmes de nature très diverse à la fois humaine, organisationnelle, politique, qui se posent à chaque choix sociotechnique ou encore étudier les relations qu'entretiennent à la fois les acteurs entre eux (concepteur, utilisateur) mais aussi avec les objets techniques (base de données, système d'information, site Internet).

Partant de ces acceptions, le concept de dispositif sociotechnique comporte trois avantages pour étudier les observatoires.

La notion de dispositif sociotechnique met en évidence l'hétérogénéité des composantes d'un observatoire qui sont aussi bien techniques, sociales qu'organisationnelles et humaines. Il permet donc de penser – et même de dépasser – l'articulation entre deux types de réseaux régulièrement abordés séparément dans les analyses : le réseau technique et le réseau social (Latzko-Toth, 2010). C'est justement l'un des atouts de la sociologie de la traduction, d'associer empiriquement l'étude des réseaux d'acteurs mobilisés pour assurer la réussite d'un dispositif sociotechnique à celle des processus techniques à l'œuvre dans le dispositif (Latour, 1992). Mobiliser cette notion nous conduit ainsi à nous inscrire dans une approche systémique des observatoires en nous intéressant à la technique, à l'acteur, au social et à la politique (Moine, 2007; Pornon, 1998).

⁴ Michel Callon, Bruno Latour et Madeleine Akrich, écrivent le plus souvent « dispositif socio-technique » ou « réseau socio-technique », utilisant le trait d'union et lui donnant même une signification théorique. Par commodité, et ainsi que les règles d'usage des préfixes le recommandent en français, nous préférons l'omettre et écrire « sociotechnique ». Il nous semble aussi que cela reflète mieux le caractère indissociable des deux dimensions des dispositifs, sociale et technique (Latzko-Toth, 2010).

Ensuite, il met à distance une lecture des observatoires en termes de buts et de moyens et il met l'accent sur la dynamique des rapports (de force, coopération, négociation, etc.) qui s'instaurent entre toutes les parties prenantes du système (Noucher, 2013). En d'autres termes, si nous utilisons cette notion, c'est pour rappeler, d'une part, que le dispositif technique est inséparable des acteurs qui le construisent, le portent et se l'approprient et, d'autre part, que l'objet est à la fois le produit de concepteurs – de leurs expériences, leurs visions du monde – et des appropriations que les utilisateurs déploient en situation (Douillet *et al.*, 2011).

Enfin, le concept de dispositif sociotechnique oriente la lecture vers l'action en train de se faire (Noucher, 2013). Si les technologies pour le développement sont relativement statiques et réduites à de la pure technique, les dispositifs sociotechniques pour le développement sont dynamiques et détiennent une force d'action autonome (Venot et Veldwisch, 2017). Les premières, les technologies pour le développement, promues dans les années 1950 et 1970 comme des « technologies miracles » pour répondre à de grands enjeux de développement comme la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement, sont fortement délimitées pour se conformer à une prétention à l'universalité. Elles sont présentées par les opérateurs et les experts en développement comme des entités asociales et apolitiques, comme de simples transmettrices neutres de progrès (Gangneron, 2017; Sen *et al.*, 2017). Les seconds, les dispositifs sociotechniques pour le développement, « se réfèrent explicitement à l'importance du contexte et l'une des raisons de leur attrait et qu'ils manifestent une malléabilité suffisante pour être ajustés » (Venot et Veldwisch, 2017, p. 36). Aborder les observatoires sous le prisme des dispositifs sociotechniques permet ainsi d'analyser les « instruments au travail » (Buisson-Fenet et Le Naour, 2008), de construire une compréhension dynamique des processus de création et de mise en œuvre des observatoires et d'étudier l'autonomie et les effets indépendants des objectifs affichés des dispositifs mis en place (Lascoumes et Le Galès, 2004).

Le concept d'observatoire et son application au foncier : un dispositif sociotechnique pour le développement

Dans le cadre de cette thèse, nous analysons un dispositif sociotechnique (les observatoires) dans un domaine particulier (le foncier) et dans une zone géographique singulière (le continent africain).

Au sens large, le foncier peut être défini comme l'ensemble des rapports sociaux entre les hommes, à propos de l'accès à la terre et des ressources naturelles qu'elle porte, et du contrôle de cet usage (Lavigne Delville, 1998). L'accès à la terre, son contrôle et ses usages sont des questions centrales dans les dynamiques économiques, sociales et politiques des sociétés rurales et urbaines des pays des Suds (Chaléard et Mesclier, 2010). Le foncier est ainsi au cœur de grandes questions de développement telles que la sécurité alimentaire et la capacité des sociétés des Suds à répondre aux enjeux

d’approvisionnement en aliments, l’intégration sociale et économique des nouvelles générations et la réduction de la pauvreté rurale ou encore la conservation des ressources naturelles face aux changements climatiques globaux (Colin *et al.*, à paraître; CTFD, 2017). Il se trouve également au croisement d’enjeux géopolitiques majeurs tels que la course aux terres et métaux rares (Bardi, 2015; 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, 2020a; Mansion et Broutin, 2014).

Face à ces enjeux multiples et à leurs effets sur les territoires, les gouvernements et les agences de développement ont émis des recommandations pour la création d’instruments de pilotage, de suivi et d’évaluation capables de produire de l’information pour accompagner la formulation et la mise en œuvre de politiques foncières adaptées aux objectifs de développement de chaque pays (FAO, 2020). À la suite de l’envolée des prix agricoles en 2007-2008 et de la « ruée sur les terres », les organisations de la société civile, en choisissant le plaidoyer comme forme de mobilisation contre les grandes acquisitions foncières, pour la reconnaissance des droits 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 (Bourgoin *et al.*, 2019). Elles ont ainsi pris acte de la nécessité de construire un « plaidoyer fondé sur les preuves » (Hunsmann, 2016). Les organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que les centres de recherche nationaux et internationaux recommandent la mise en œuvre de plateformes multi partie-prenantes chargées de promouvoir la transparence et la démocratisation de l’accès et de l’usage des données en matière foncière (Anseeuw *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 de politiques plus égalitaires dans l’accès aux ressources (Gautreau, 2021, 2018).

Dans ce contexte, les observatoires fonciers sont régulièrement présentés de manière normative comme des outils de promotion d’une « bonne gouvernance foncière⁵ » (Ka, 2021). Ils occupent depuis la fin des années 2000 une place centrale aussi bien dans les discours des organisations internationales de développement que des instituts de recherche, des institutions nationales et des organisations de

⁵ Nous employons « bonne gouvernance » entre guillemets car cela renvoie à l’utilisation normative de la notion par certains acteurs (organisations internationales, administration nationale). Dans cette recherche, l’emploi de la notion de « bonne gouvernance » fait référence à des documents de projet, des études de faisabilité, des notes conceptuelles, qui associent la mise en œuvre d’un observatoire foncier à la promotion de la « bonne gouvernance foncière » (Ministère des Finances et du Budget, 2020). Voir, par exemple, Diarra et Plane (2012) pour une analyse de la genèse de la notion de bonne gouvernance, de sa conceptualisation et de ses évolutions au niveau de la Banque mondiale.

la société civile (Banque mondiale, 2020; Benkahla *et al.*, 2016; Ouedraogo, 2009). Les observatoires fonciers sont définis comme des dispositifs sociotechniques en réponse aux besoins en information d'une communauté d'acteurs, chargés de collecter des données, de produire et diffuser des connaissances pour alimenter les débats de politique foncière et promouvoir la transparence dans la gestion du foncier (Andrianirina Ratsialonana, 2016).

Pourtant, au cours de la dernière décennie, le nombre de projets d'observatoires du foncier s'accroît au sein du continent africain (Gislain *et al.*, 2020), sans que la nature de ces organisations et les liens qu'elles entretiennent avec les acteurs du foncier et les processus de politique foncière soient encore pleinement compris.

Les contours des observatoires fonciers comme objet de recherche

Le concept d'observatoire foncier en Afrique a été mis en avant par des chercheurs francophones et mobilisé au début des années 1980 au sein du réseau interdisciplinaire sur la question foncière en Afrique noire⁶ (Crousse *et al.*, 1984). Au fil du temps, il a été approprié par des acteurs différents au service de finalités très différentes et a pris des formes multiples (Gislain, 2018) (Figure 1). Les observatoires peuvent être hébergés et mis en œuvre par une institution unique ou fonctionner à travers une démarche de réseau entre des chercheurs ou des équipes appartenant à des institutions différentes. Ils peuvent fonctionner par enquêtes qualitatives comparatives ou enquêtes statistiques répétées, à périodicité variable. Le nombre de sites, le nombre de variables prises en compte, les types d'informations, le pas de temps, sont également variés. Le concept d'observatoire foncier renvoie donc plus à une démarche (observer et analyser les changements) qu'à une méthodologie unique et homogène (Lavigne Delville *et al.*, 1998).

Les observatoires fonciers se déploient à différentes échelles géographiques depuis l'échelle mondiale (Observatoire mondial Land Matrix des transactions foncières à grande échelle), régionale (Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest) en passant par les échelles nationale (Observatoire national du foncier au Burkina Faso) et locale (phase pilote de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal au niveau de neuf communes dans les régions de Louga et Saint-Louis). Ils sont sollicités et portés par des acteurs très différents : organisations de la société civile, gouvernements, universités, projets de développement, agences multilatérales. Ils ont des mandats divers (suivre et évaluer la mise en œuvre d'une politique publique foncière, alerter l'opinion publique sur des impacts négatifs de certaines dynamiques foncières) et intègrent différentes méthodologies (collecte de données secondaires, production de données quantitatives/qualitatives produites au

⁶ Nous analysons dans le chapitre 3 la genèse de l'objet observatoire foncier en Afrique (sources d'influence, contextes d'émergence, acteurs impliqués).

niveau du terrain). Ils ont des champs d'observation (foncier rural, urbain, pastoral, minier) et des thématiques d'étude multiples (acquisition foncière à grande échelle, accès des jeunes à la terre, sécurisation foncière). Enfin, ils se structurent différemment, avec divers statuts (association d'utilité publique, organisation non gouvernementale, agence d'exécution) et ont une matérialité plurielle (site Internet, bureau au sein de l'administration, structure indépendante).

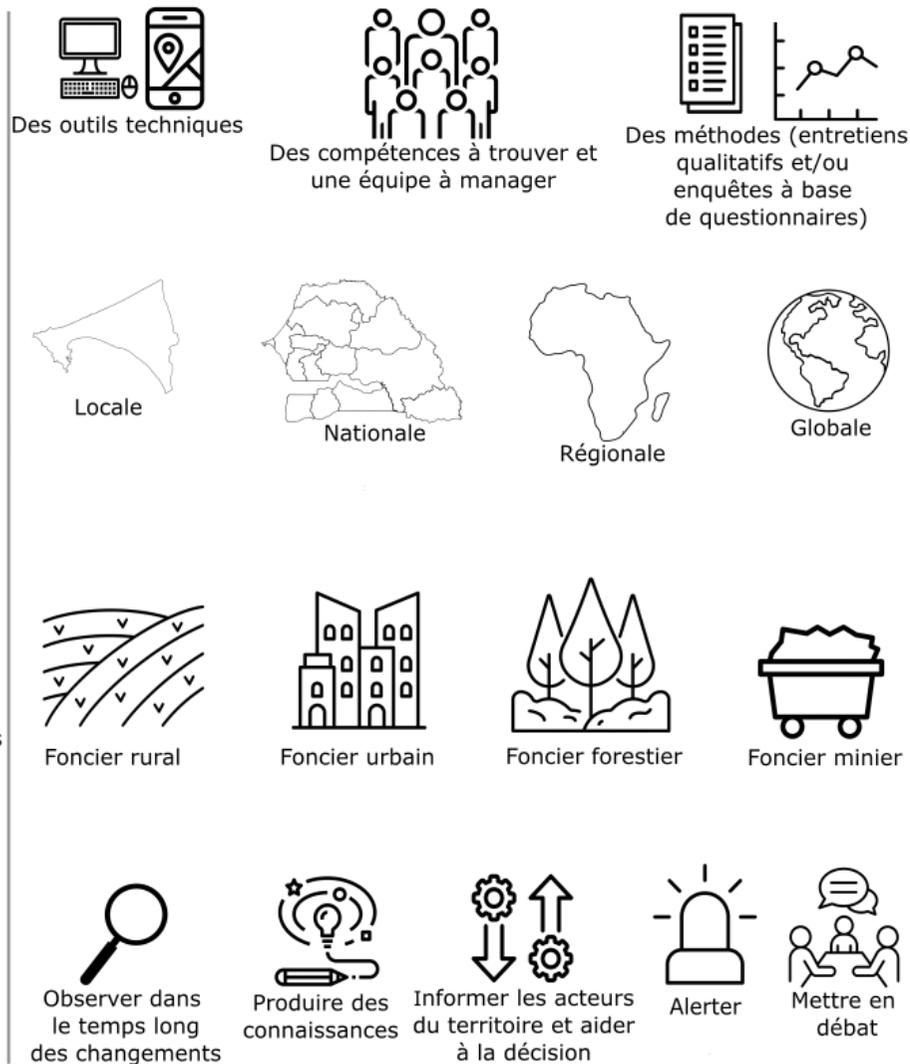
Figure 1 : la diversité des formes des observatoires fonciers

Les observatoires fonciers sont des **dispositifs sociotechniques** associant à la fois des outils, des individus, des méthodes, des questions de recherche, des visions du foncier, etc.

Les équipes des observatoires fonciers travaillent à des **échelles** différentes et chaque échelle à des caractéristiques propres, des enjeux spécifiques et des réalités diverses. L'enjeu principal est d'assurer la circulation constante des informations de l'échelle la plus grande à la plus petite, et inversement

Des arbitrages sont faits par les équipes des observatoires fonciers sur le choix des **champs d'observation**. Ces choix ne sont pas neutres et nécessitent des négociations au sein des équipes des observatoires. Ils peuvent contenir des objectifs orientés qui répondent exclusivement à certaines questions et non à d'autres, et cela du fait des intérêts des concepteurs des projets d'observatoires fonciers

En fonction des contextes dans lesquels ils sont insérés et des réseaux d'acteurs qui les portent, les observatoires fonciers ont des **missions** plurielles



Réalisation : Grislain, 2022

La Figure 1 montre que les observatoires fonciers sont multiples et varient selon différents critères. Cependant, malgré cette diversité de sens et de forme, nous pouvons dégager quelques caractéristiques communes aux observatoires fonciers et ainsi dresser les contours de ces dispositifs sociotechniques (Figure 2).

En nous basant sur mon étude sur les observatoires du foncier en Afrique (Gislain, 2018), nous considérons, qu'au minimum, la création d'un observatoire foncier implique un groupe d'acteurs et/ou d'institutions (avec ou sans structure mais avec des rôles définis et attribués) fédéré autour d'un enjeu commun et prêt à s'investir, dans le temps long, dans un dispositif sociotechnique de collecte des données et de production et de partage d'informations. Nous mettons en évidence qu'*a minima*, les objectifs d'un observatoire sont : d'observer (fonctions de collecte et/ou de production de données), de diffuser (mise à disposition des données au-delà de l'équipe de l'observatoire, brutes, organisées ou analysées à divers degrés) et de travailler dans le temps long (stocker et partager des données au-delà d'un cycle de projet). Enfin, comme représenté dans la partie gris clair de la Figure 2, les projets d'observatoires fonciers s'inscrivent dans des contextes institutionnels et politiques donnés, s'insèrent dans des territoires particuliers et sont confrontés à des questions d'ingénierie c'est-à-dire de capacité ou de possibilité d'accéder à et de diffuser de l'information, à des moyens humains, techniques et financiers parfois limités (Roux et Feyt, 2011).

Figure 2 : les contours des observatoires fonciers comme objet de recherche



Réalisation : Grislain, 2022

Problématiser la dualité des observatoires fonciers en Afrique, entre mythe sociotechnique et instrument de politique publique

Le champ du développement est marqué par tout un éventail d'instruments, de projets, de programmes, de dispositifs sociotechniques, promus comme des solutions miracles afin de répondre à des grands enjeux de développement (Behrends *et al.*, 2014). Ces solutions « prêtes-à-porter » sont, le plus souvent, élaborées par des experts internationaux, financées et mises en œuvre par des organisations internationales, et diffusées massivement vers des pays à faibles revenus (Olivier de Sardan et Vari-Lavoisier, 2022). C'est le cas, par exemple, de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) (Baron *et al.*, 2022), des transferts monétaires (*cash transfers*) (Jacquin, 2022), du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (Enten *et al.*, 2022) ou encore du système de riziculture intensive (Serpantié, 2017). Ces différentes interventions sont censées respectivement promouvoir une gestion rationnelle de l'eau, réduire les inégalités et la pauvreté, alerter de manière précoce les risques de famine et améliorer les rendements des rizières.

Divers chercheurs en sciences sociales, pour la plupart politistes et anthropologues, ont développé des outils conceptuels afin d'analyser (souvent de manière critique) la circulation, la fabrique, la mise en œuvre ainsi que les effets de ces interventions de développement dans les pays des Suds, en particulier en Afrique (Olivier de Sardan et Vari-Lavoisier, 2022). En mobilisant les concepts de « panacées » (Ostrom *et al.*, 2007), de « modèles voyageurs » (Behrends *et al.*, 2014), de « mythes sociotechniques » (Venot et Veldwisch, 2017), ces auteurs soulignent les écarts (*implementation gaps*) entre une intervention telle qu'elle est prévue et une intervention telle qu'elle se déroule réellement, écarts entre les effets attendus et les effets inattendus des interventions sur le terrain (Olivier de Sardan, 2021). Pourtant, bien que de nombreuses organisations internationales de développement telles que la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé, soient elles-mêmes promptes à dénoncer la tendance à voir les technologies comme des solutions miracles, les dispositifs sociotechniques tels ceux listés ci-dessus continuent de proliférer et d'être présentés comme des approches modèles (*blueprint approach*) (Venot et Veldwisch, 2017).

Face à ce constat, Jean-Pierre Olivier de Sardan dans son ouvrage *La revanche des contextes*, pose la question suivante : « quelles peuvent être les raisons qui expliquent une telle persévérance dans la production incessante de modèles voyageurs ? » (Olivier de Sardan, 2021, p. 62). Finalement, en dépit des multiples échecs observés sur le terrain, pourquoi cette persistance dans la construction, la circulation et la mise en œuvre de dispositifs sociotechniques pour le développement décalés des besoins et des réalités locales ?

La multiplication des projets d'observatoires fonciers en Afrique, promus comme des instruments chargés d'améliorer la gouvernance foncière, soulève les mêmes types de questionnement.

En Afrique subsaharienne, depuis le début des années 1990, le concept d'observatoire foncier a connu un fort engouement dans le champ du développement. Cela s'est matérialisé par la mise en œuvre d'observatoires fonciers nationaux au Mali (1994, 2017), au Tchad (2001), à Madagascar (2007), au Cameroun (2013, 2019), en Afrique du Sud et au Burkina Faso (2014) ainsi qu'au Sénégal (2015) ou encore en Ouganda (2019). D'autres projets sont en cours de construction comme en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Niger.

Au Sénégal, qui constitue mon terrain d'enquête principal dans le cadre de cette thèse, 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 de sécurisation foncière).

Pourtant, malgré la grande visibilité du concept, beaucoup d'observatoires fonciers restent au stade de projets de papier avec peu de concrétisations sur le terrain ou n'ont qu'une existence symbolique (un logo, un atelier de lancement, une note conceptuelle, un site Internet) et demeurent des coquilles vides sans production réelle d'informations ni diffusion de connaissances. La discordance entre l'engouement pour le concept d'observatoire foncier (dimension idéale) et sa faible adoption pratique (dimension matérielle) est un indice de ce que les *critical political ecologists* appellent des « mythes » (Forsyth, 1996). Les projets d'observatoires fonciers sont accompagnés d'un certain nombre de « promesses sociotechniques » (Briday, 2019). Dans les documents de projet, les études de faisabilité et les notes conceptuelles, les observatoires fonciers sont présentés 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; Banque mondiale, 2020; Benkahla *et al.*, 2016). Cependant, dans la pratique, les difficultés sont multiples lorsqu'il s'agit de mettre ces promesses en œuvre. Ceci constitue le fondement de la construction des observatoires fonciers comme mythes sociotechniques. C'est autour de cette tension entre d'un côté, les hautes ambitions et la diversité des missions assignées aux observatoires fonciers et, de l'autre, les faibles réalisations sur le terrain, que se trame le fil directeur de cette recherche. De cette tension découle ma

problématique : tandis que le concept d'observatoire foncier est promu de façon répétée depuis presque trente ans, avec de nombreuses tentatives avortées et peu de réalisations concrètes sur le terrain, pourquoi les observatoires fonciers sont-ils à la fois autant désirés et si peu fonctionnels ?

Cette recherche vise ainsi à mettre en évidence les raisons qui conduisent des acteurs ou groupes d'acteurs à mettre en place des observatoires fonciers au sein du continent africain malgré les nombreuses contraintes de mise en œuvre. Jean-Pierre Olivier de Sardan souligne que la production, la diffusion et la mise en œuvre de modèles voyageurs s'inscrivent dans une véritable industrie du développement, génératrice d'emplois, de salaires ou de primes⁷ à une multitude d'acteurs située tout au long de la chaîne de l'aide au développement (agents d'ONG, personnels des projets, consultants, fonctionnaires nationaux et internationaux) (Olivier de Sardan, 2021). Cette analyse est d'ailleurs partagée par d'autres chercheurs, notamment Dominique Darbon, qui note qu'en « dépit de l'échec de ces transferts systématiques de modèles du Nord vers les Afriques depuis les indépendances, ceux-ci continuent puisque experts et consultants du Nord et du Sud, professionnels du Sud et leaders du Nord et du Sud en tirent des avantages » (Darbon, 2009, p. 275). Dans cette perspective, je pose la question de recherche principale suivante : qu'est-ce que révèlent les observatoires fonciers (dans leur processus de création ou au travers de leurs activités) sur les rapports de pouvoir au sein de l'arène foncière ? En quoi influencent-ils la captation des ressources informationnelles, matérielles et symboliques ? Dit autrement, je souhaite savoir « ce qui fait ressource » dans les projets d'observatoires fonciers en Afrique.

L'hypothèse centrale défendue dans cette recherche est que l'attrait pour les observatoires fonciers dans le champ du développement s'explique par quatre raisons principales. La première est relative à leur définition malléable et englobante qui rend le concept attrayant pour des acteurs pourtant porteurs de valeurs et de visions du monde différentes. Je rejoins ici l'analyse de de Laet et Mol (2000) qui attribuent le « succès » d'un dispositif de pompage de l'eau au Zimbabwe à la « fluidité » du dispositif : « *This turns out to be what we call the 'fluidity' of the pump (of its boundaries, or of its working order, and of its maker). We find that in travelling to intractable places, an object that isn't too rigorously bounded, that doesn't impose itself but tries to serve, that is adaptable, flexible and responsive – in short, a fluid object - may well prove to be stronger than one which is firm* » (de Laet et Mol, 2000, p. 225). Ainsi, l'une des raisons de l'attrait pour les projets d'observatoires fonciers est qu'ils manifestent une malléabilité suffisante pour être appropriés, ajustés et adaptés en fonction des contextes dans lesquels ils s'insèrent et des réseaux d'acteurs qui les portent. La seconde est

⁷ Jean-Pierre Olivier de Sardan identifie six raisons principales pour expliquer la production continue de modèles voyageurs dans le champ du développement : un marché de l'emploi ; le pilotage par l'offre des actions de développement ; un logiciel enraciné dans les mentalités ; les routines institutionnelles, gestionnaires et financières ; une complexité procédurale qui ignore la complexité sociale ; la diffusion des principes du *new public management* (Olivier de Sardan, 2021).

l'existence d'une expérience fondatrice (*success story*) qui permet d'alimenter les discours des promoteurs des observatoires fonciers et d'entretenir le voyage du concept dans des contextes contrastés (Olivier de Sardan, 2021). La troisième est liée aux croyances, naïves ou sincères, dans les objectifs assignés aux observatoires fonciers, qui laissent penser que ces dispositifs sociotechniques vont contribuer à améliorer la transparence de l'information, à favoriser la démocratisation de l'accès et de l'usage des données et à promouvoir une « bonne gouvernance foncière » (Andrianirina Ratsialonana, 2016; Ka, 2021). Enfin, la production de projets d'observatoires fonciers peut être promue de façon stratégique par certains acteurs parce qu'ils sont en accord avec leurs intérêts, leur permet de faire avancer leurs agendas et de capter des ressources (matérielles, symboliques, informationnelles).

Dans la pratique, au-delà de l'opportunisme de certains agents du monde de l'aide au développement, la concrétisation sur le terrain des objectifs annoncés se trouve confrontée à de nombreuses contraintes (complexité dans la production de données de terrain sur le foncier, problème dans le montage institutionnel des observatoires, etc.). Si l'idée d'observatoire foncier est attrayante et permet à ses promoteurs de mettre en avant des objectifs de transparence, de participation et de démocratisation de l'accès et de l'usage des données, sa matérialisation sur le terrain est beaucoup plus problématique. Cela est particulièrement saillant en contextes africains, compte tenu des difficultés organisationnelles, de la faiblesse des ressources humaines et financières, du manque d'infrastructures de base et de la production et de l'accès à l'information sur le foncier qui s'érigent en enjeux majeurs de pouvoir. Dans cette perspective, j'inscris mon hypothèse générale dans l'analyse de Claude Raffestin selon laquelle dans une société de signes, de discours, d'images et de mythes, « l'idéal » devient plus significatif que le « matériel » et se substitue à celui-ci chaque fois que possible (Raffestin, 2006). Je fais l'hypothèse que les dimensions idéelles, symboliques et performatives des observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique.

Partant de cette hypothèse générale, et en lien avec ma problématique présentée plus haut, j'ai structuré mon travail autour de quatre axes d'analyse.

Premièrement, je m'intéresse à la circulation du concept d'observatoire foncier : dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et au sein de quels réseaux d'acteurs ? Quels acteurs ont contribué à faire voyager le concept et au sein de quelles arènes ? Comment et pourquoi, indépendamment des effets, le concept continue de circuler ?

Deuxièmement, j'étudie la fabrique des observatoires fonciers : quels sont les éléments qui composent ces dispositifs sociotechniques et comment l'assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ?

Pourquoi et comment des individus engagés dans un même projet parviennent-ils à développer des formes de coopération et sur quoi reposent-elles ? Pourquoi et comment, à l'inverse, la coopération nécessaire à la réalisation d'un projet commun s'avère-t-elle impossible ou conflictuelle, ou bien conduit-elle à des résultats inattendus ?

Troisièmement, j'analyse la mise en œuvre des observatoires fonciers : qu'est-ce que les observatoires fonciers produisent dans la pratique, en particulier en termes d'informations, et à quelles échelles ? Comment expliquer les écarts entre ce qui était prévu dans les documents de projet (produire des connaissances pour améliorer la transparence dans la gouvernance foncière, démocratiser l'accès et l'usage des données, réduire les asymétries d'information) et ce qui advient sur le terrain ?

Quatrièmement, j'aborde les effets des observatoires fonciers sur l'action publique : l'information sur quoi (quelles thématiques) donne des ressources à qui ? Dans quelles mesures les relations de pouvoir entre acteurs bloquent-elles l'usage des données et les effets des observatoires sur l'action publique ? Dans quelles mesures les produits des observatoires fonciers sont-ils des leviers d'action et sources de pouvoir ? Qui sont les gagnants et les perdants de la mise en œuvre des observatoires fonciers ?

Cadre d'analyse et démarche de recherche

Les observatoires fonciers apparaissent soumis aux mêmes difficultés et ambiguïtés que n'importe quel projet de développement. Ils portent à la fois une forme de banalité, et des spécificités que je vais essayer d'éclairer. Pour ce faire, il m'a semblé nécessaire de combiner les apports de plusieurs disciplines dans un souci de décloisonner les savoirs sur les observatoires, et plus généralement sur les dispositifs sociotechniques pour le développement, et de croiser les niveaux d'analyses (cf. chapitre 1).

À partir d'une analyse approfondie des initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal et d'une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires à l'échelle du continent africain (Burkina Faso, Madagascar, Tchad, Ouganda), cette thèse propose une géographie politique des observatoires fonciers en Afrique. Je mets au cœur de l'analyse les relations entre acteurs et entre échelles autour de l'accès et du contrôle des ressources (informationnelles, financières, symboliques) relatives à la mise en œuvre des observatoires fonciers ainsi que leurs effets potentiels selon les contextes géographiques et institutionnels dans lesquels ils sont déployés (Gautreau et Noucher, 2013).

L'inscription spatiale des observatoires fonciers étudiés (Madagascar, Mali, Sénégal, Tchad) soulève un autre élément structurant ma réflexion dans le cadre de la thèse. Il s'agit d'analyser des dispositifs sociotechniques pour le développement dans des pays « sous régime d'aide⁸ » (Lavigne Delville, 2010).

⁸ Philippe Lavigne Delville mobilise la notion de pays « sous régime d'aide » pour qualifier des pays « où l'aide internationale [...] a pris une place déterminante, tant dans les budgets publics, dans les politiques économiques ou sectorielles nationales,

Dans les pays « sous régime d'aide », l'action publique prend des formes spécifiques. Elle est, plus qu'ailleurs, multi-acteurs et multi-niveaux, extravertie et internationalisée (Lavigne Delville, 2017). Elle rencontre également des problèmes spécifiques, en termes d'écart entre ce qui était prévu et ce qui se passe effectivement (*implementation gaps*) (Olivier de Sardan, 2016), de distance entre les objectifs d'une intervention, qu'il s'agisse d'un projet ou d'un programme de développement, et les réalités sur le terrain (Olivier de Sardan, 2021). Ainsi, mes interrogations s'inscrivent également dans des approches de sociologie de l'action publique en contextes africains (Darbon et Provini, 2018) et de socio-anthropologie du développement (Lavigne Delville, 2017) afin d'étudier les discours et les pratiques autour des projets d'observatoires fonciers et la distance entre les deux ainsi que leur voyage dans des contextes variés. À ce titre, je mobilise de manière complémentaire des travaux en science politique afin d'étudier le rôle de certains acteurs hybrides dans leur circulation (Nakanabo Diallo, 2012).

Enfin, pour compléter ce cadre d'analyse, j'emprunte des outils conceptuels d'autres disciplines : études sociales des sciences et des techniques (Bonneuil et Joly, 2013), sociologie des sciences (Latour, 1992), sociologie de l'action organisée (Musselin, 2005), sociologie politique de l'expertise (Delmas, 2011). Par exemple, j'emprunte le concept d'assemblage issu du champ de la sociologie des sciences (Akrich, 1987) et mobilisé dans des travaux en socio-anthropologie du développement (Li, 2007) pour mettre en lumière la contingence de l'assemblage sociotechnique (expert, chercheur, société civile, indicateur, site Internet) dans le cadre de la fabrique et de la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers. Au sein de la sociologie politique de l'expertise je mobilise le concept de l'expertise (Théry, 2005) pour analyser le profil des agents (leur positionnement, leur compétence et leur insertion dans les réseaux) impliqués dans les projets d'observatoires fonciers.

Mon positionnement épistémologique se veut qualitatif, compréhensif, processuel et multiscalair (cf. chapitre 2). Ma thèse s'appuie sur un travail empirique important essentiellement qualitatif. En optant pour une recherche qualitative, j'ai mis l'accent sur les acteurs et les pratiques discursives. Suivant une approche compréhensive, j'ai tenté de mettre en évidence la signification que les individus donnent à leurs actions, de prendre en compte la perception que les acteurs ont de leur situation. Dans cette perspective, les discours, les logiques, les représentations des acteurs sont des objets directs d'investigation (Colin, 2004). La diversité des acteurs rencontrée lors des enquêtes de terrain (agents de l'État, cadres d'ONG, représentants d'organisations de la société civile, etc.) est liée à la nature même des projets d'observatoires fonciers, investis et mobilisés par des acteurs multiples à la fois publics et privés, internationaux, nationaux et locaux. Cette orientation de recherche accorde donc

que dans les villes et les villages, à travers la multiplicité des projets, des ONG, des associations ou comités de gestion » (Lavigne Delville, 2011, p. 13).

une importance majeure au « rapport au terrain » et à la création d'information (Olivier de Sardan, 2008).

Ma recherche repose sur trois types de production de données qualitatives : l'entretien, l'analyse des sources écrites (littérature scientifique, grise, presse) et l'observation (participante et non participante). J'ai réalisé un total de cent-soixante-deux entretiens semi-directifs sur le terrain et en visioconférence. La majorité des entretiens sur le terrain a été menée au Sénégal (soixante-douze entretiens réalisés entre septembre et décembre 2020 et septembre et décembre 2021), en Ouganda (trente-trois entretiens réalisés entre février et mars 2020) et au Burkina Faso (huit entretiens effectués en décembre 2017). Ces entretiens ont été réalisés auprès des membres des observatoires fonciers et d'une diversité d'acteurs (organisations de la société civile, représentants du gouvernement et d'organisations internationales, instituts de recherche, élus locaux, etc.). En outre, douze entretiens ont été réalisés à distance en visioconférence avec des représentants de plusieurs observatoires fonciers au sein du continent africain (Afrique du Sud, Cameroun, Madagascar, Tchad). Ces entretiens ont été complétés par une analyse de la littérature scientifique et grise sur les observatoires fonciers en Afrique. J'ai accordé une attention particulière aux documents de projet, études de faisabilité, notes conceptuelles et rapports de mission relatifs aux projets d'observatoires fonciers. Enfin, lors de mes enquêtes de terrain, il m'a été permis d'assister à des réunions de travail, des ateliers de restitution, des missions de formation, impliquant directement les équipes des observatoires fonciers analysés.

Soulignons que cette thèse s'inscrit dans une démarche de recherche sur les observatoires fonciers en Afrique entamée dès septembre 2017 au sein du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA/BAME) à Dakar. Encadré par Ward Anseeuw, Jérémy Bourgoin et Perrine Burnod (chercheurs au CIRAD), j'ai réalisé une étude sur les observatoires fonciers en Afrique entre septembre 2017 et juin 2018 (Gislain, 2018). À noter également que je mobilise assez largement dans cette thèse les résultats issus du rapport de recherche que j'ai réalisé dans le cadre d'une bourse d'étude du Comité technique « Foncier et développement » (CTFD), sur le guichet « Production de connaissances et d'informations » financé par l'Agence française de développement (AFD) (Gislain, 2022).

Organisation de la thèse

Dans le cadre de cette recherche, j'engage une mise à distance des discours des promoteurs des observatoires fonciers afin de distinguer la part du « mythe sociotechnique » des promesses concrètement réalisées sur le terrain, de différencier les aspects idéels et symboliques des observatoires fonciers des dimensions matérielles et pratiques de ces dispositifs sociotechniques.

Pour ce faire, j'ai organisé la thèse en trois grandes parties comportant chacune deux chapitres. La première partie (chapitres 1 et 2) est consacrée au cadre général de cette recherche, c'est-à-dire à la présentation du cadre d'analyse théorique et de la démarche méthodologique. La seconde (chapitres 3 et 4) présente les principaux résultats à l'échelle du continent africain tandis que la troisième partie (chapitres 5 et 6) se focalise sur les résultats en contexte sénégalais.

Le chapitre 1 propose un état de l'art sur le concept d'observatoire en général et en Afrique en particulier, les débats sur son émergence et sa circulation, ce que nous savons du fonctionnement des observatoires et des contraintes de mise en œuvre. Ce premier chapitre présente également le cadre d'analyse théorique de cette thèse à l'intersection entre la géographie politique, la sociologie de l'action publique et la socio-anthropologie du développement, ainsi que les principaux outils conceptuels mobilisés pour étudier les observatoires fonciers en contextes africains.

Le chapitre 2 présente mon positionnement épistémologique et ma méthodologie de recherche ainsi que mon corpus de données, principalement de première main, que j'ai mobilisé. Il propose par ailleurs un retour réflexif sur les conditions de production des données qualitatives.

Le chapitre 3 retrace la genèse et la circulation du concept d'observatoire foncier en Afrique (sources d'influence, contextes d'émergence, acteurs impliqués) et interroge 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. Une attention particulière est accordée aux principaux passeurs ayant contribué à la circulation du concept au sein du continent africain. Je montre qu'au fur et à mesure des changements dans la construction des politiques publiques foncières et de l'évolution dans la conception de l'aide au développement, le concept d'observatoire foncier a acquis de nouvelles finalités, s'ancre dans de nouvelles institutions et suscite l'intérêt de nouveaux acteurs. D'abord mobilisé par un groupe de chercheurs francophones spécialistes des questions foncières en Afrique, les observatoires fonciers sont perçus au début des années 1980 comme des outils de connaissance scientifique. Par la suite, à partir du début des années 1990, dans un contexte marqué par l'échec des plans d'ajustement structurel, des gouvernements et des acteurs de l'aide se sont saisis du concept d'observatoire foncier. Ces derniers sont alors appréhendés comme des instruments pour accompagner la construction des politiques foncières, dans leur élaboration, leur mise en œuvre et/ou leur suivi, et appuyer les projets de développement. Enfin, à partir des années 2010, alors que les débats internationaux sur les grandes transactions foncières aux Suds sont en plein essor, des organisations de la société civile, des organisations non gouvernementales et des centres de recherche internationaux, plaident pour la création

d'observatoires fonciers comme plateformes multi partie-prenantes et participatives pour promouvoir un débat transparent sur la gouvernance foncière.

Le chapitre 4 vise à analyser la fabrique et la mise en œuvre des observatoires fonciers au sein du continent africain. Il s'agit d'ouvrir la « boîte noire » des observatoires fonciers, c'est-à-dire étudier la matérialité de ces dispositifs sociotechniques. J'ai élaboré une grille d'analyse articulée autour de six dimensions structurantes des observatoires fonciers : contextes institutionnels et politiques, acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre, financement, équilibre entre l'exigence scientifique et l'exigence d'opérationnalité, montage institutionnel et gouvernance. Sur la base de cette grille d'analyse j'étudie les processus de construction et de mise en œuvre des observatoires fonciers, les écarts entre ce qui était prévu et ce qui advient sur le terrain, ainsi que les effets des observatoires sur l'action publique. De cette manière, je montre que la diversité des trajectoires d'observatoires dépend d'une conjonction de facteurs liée aux contextes institutionnels et politiques dans lesquels ils sont mis en œuvre, aux contraintes techniques et financières auxquelles sont confrontées les équipes des observatoires sur le terrain, aux profils des agents qui composent leurs équipes ou encore à l'ancrage institutionnel des observatoires. Prendre en compte plusieurs initiatives d'observatoires fonciers dans des contextes contrastés (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, Sénégal) (questionnement horizontal) et à des échelles différentes, du local au global (questionnement vertical), permet d'analyser les actions des équipes des observatoires à différentes échelles et de saisir les interactions entre échelles. J'accorde une attention particulière au processus de décentralisation de l'observatoire mondial Land Matrix vers le niveau national à travers la mise en œuvre et/ou l'appui d'observatoires fonciers nationaux au Cameroun, en Ouganda et au Sénégal.

Le chapitre 5 interroge, à travers une étude de cas au Sénégal, les liens entre observatoire foncier et politique foncière. Je mets en avant que le rythme d'émergence des projets d'observatoires fonciers suit les différentes tentatives de réforme du foncier sénégalais. Cela me conduit à réaliser une cartographie diachronique des différents projets d'observatoires fonciers et à les caractériser (emprise géographique, champs d'observation, ancrage institutionnel) ainsi qu'à étudier de manière fine les réseaux d'acteurs impliqués dans les initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal. De cette manière, j'aborde les jeux d'acteurs et les luttes institutionnelles qui se font jour au sein et autour des projets d'observatoires fonciers au Sénégal.

Le chapitre 6 tente de comprendre les observatoires fonciers au-delà des problèmes qu'ils sont censés résoudre et des effets attendus d'eux. Je mets en évidence les décalages entre les objectifs annoncés par les concepteurs des observatoires fonciers et ce que les équipes des observatoires parviennent à faire sur le terrain. Ces écarts sont particulièrement importants au Sénégal, marqué par de

nombreuses expériences d'observatoires sans données. En outre, partant du constat que les effets des observatoires fonciers sont difficilement identifiables et mesurables, je propose de reprendre l'idée d'effets latents et processuels à travers la construction d'une grille d'analyse des principaux effets d'instruments (dépolitisation, résistance, mise en désordre) des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise. Ces analyses amènent à discuter et à dépasser l'illusion techniciste selon laquelle il suffirait de mettre en œuvre des observatoires fonciers, en tant que promesse sociotechnique, pour favoriser l'élaboration de politiques foncières fondées sur des données de terrain, faciliter l'*empowerment* par l'information des populations les plus vulnérables et améliorer la transparence dans la gouvernance foncière.

Partie I. Cadre théorique et méthodologique

La première partie de cette thèse vise à présenter le cadre général de cette recherche. Dans le premier chapitre, je présente une revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique ainsi que le cadre théorique forgé afin de répondre à ma problématique et mes questions de recherche (cf. chapitre 1). Puis, j'expose ma démarche générale de recherche et propose un retour réflexif sur les conditions de production des données qualitatives (cf. chapitre 2).

Chapitre 1 – Revue de la littérature et cadre d’analyse théorique

Ce premier chapitre a pour objectif de présenter un état de l’art sur les observatoires ainsi que le cadre d’analyse théorique dans lequel s’inscrit notre travail. Il est organisé en deux parties. La première partie apporte un éclairage nécessaire à l’objet observatoire. Qu’est-ce qu’un observatoire ? Comment expliquer l’engouement pour le concept au Nord comme au Sud ? Quelles sont les principales contraintes qui pèsent sur la fabrique et la mise en œuvre des projets d’observatoires ? La seconde présente le positionnement de la recherche ainsi que le cadre d’analyse théorique qui s’inspire de la littérature sur les observatoires et mobilise les apports théoriques de plusieurs disciplines pour étudier les observatoires fonciers en contextes africains.

I - Revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique

La littérature sur les observatoires fonciers en Afrique est très limitée. Il s’agit essentiellement de littérature grise, à savoir des études de faisabilité, des notes conceptuelles, des rapports d’évaluation et des documents de projet. Si ce corpus de données a été pleinement intégré dans nos résultats, il ne nous a pas permis d’alimenter notre réflexion théorique. Par conséquent, parce que la thèse constitue un exercice académique qui consiste à inscrire une réflexion dans un état de l’art, nous avons élargi notre analyse de la littérature aux observatoires qui assurent la construction, le partage et la circulation d’informations sur des champs d’observation relatifs aux territoires et à ses ressources. L’observatoire étant un objet de recherche très spécifique et essentiellement francophone, il s’agit principalement d’une revue de la littérature francophone. La littérature anglophone sur le sujet, mobilisée de manière plus ponctuelle, s’est développée plus récemment autour notamment des observatoires citoyens (*citizen observatory*) dans le champ environnemental (Engelken-Jorge *et al.*, 2014; Liu *et al.*, 2014).

Nous abordons la revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique en trois temps. Dans la première partie, nous revenons sur la genèse et la circulation du concept d’observatoire. Dans la seconde, nous analysons différentes approches méthodologiques qui ont émergé pour accompagner la fabrique des observatoires. Dans un troisième temps, nous présentons les nombreuses contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre des observatoires sur le terrain.

A. Genèse et engouement pour le concept d'observatoire

Depuis le début des années 2000, les observatoires se sont imposés dans toutes les sphères de l'action publique (Piveteau, 2011).

Quelques jours après la mort d'un agent des forces de l'ordre à Avignon, Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, a annoncé le 11/5/2021 sur France Inter, la création de l'Observatoire de la réponse pénale, « cela évitera les discussions, on aura véritablement une possibilité de discuter des mêmes choses sur les mêmes statistiques et voir comment la justice répond aux attentes de la police, et nous verrons également l'homogénéité de la réponse pénale partout en France⁹ ». Quelques heures plus tard, dans un contexte marqué par la crise sanitaire mondiale, la cofondatrice de l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament est l'invitée de 12h pour aborder la question de la production des vaccins contre la Covid-19 en France et en Europe. Enfin, plus tard dans la journée, sur France Info, c'est un membre d'un observatoire territorial des violences faites aux femmes qui livre son analyse sur l'impact des mesures de confinement sur l'augmentation des féminicides en France. Au cours de la même journée, trois enjeux de société et trois références à des observatoires. Ce constat n'est pas propre à la France, les observatoires étant désormais un outil largement répandu dans toutes les sociétés, au Nord comme au Sud.

Généalogie et trajectoire du concept d'observatoire

De nombreux auteurs se sont déjà penchés sur l'épistémologie de la notion d'observatoire. De manière non exhaustive, ils inscrivent leurs analyses dans différentes disciplines : les sciences de l'information et de la communication (Haddad, 2008; Piponnier, 2012), la géographie (Lenormand, 2011; Signoret, 2011), la science économique (Charmes, 1998; Dubois, 1998) ou encore la démographie (Garenne, 1998). Ces travaux s'accordent sur la genèse du concept.

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). L'observatoire astronomique comporte trois caractéristiques principales qui font « observatoire » : i) une vocation d'exploration (comprendre l'inconnu) ; ii) la répétition (l'observation est quotidienne) ; et iii) la durée (l'observation se prolonge dans le temps permettant de comparer des situations historiques) (Tonneau *et al.*, 2019). Ainsi, la mise en œuvre d'un observatoire astronomique renvoie à l'idée de collecter des données dans le temps et de manière répétitive afin de renseigner des

⁹ https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/video-tuer-un-policier-est-un-acte-de-separatisme-estime-eric-dupond-moretti_4619629.html

phénomènes physiques (mouvements des astres) et d'analyser leurs évolutions. Les représentants d'autres disciplines ont ainsi vu dans la « distance », qui caractérise le travail de l'astronomie, le symbole de l'objectivité scientifique et ont essayé d'acquérir un statut comparable (Clignet, 1998a). À partir du début du XX^{ème} siècle, le concept d'observatoire a été associé à d'autres sciences de la nature (sismologie, météorologie, faune et flore).

Au Nord, l'extension du terme dans les sciences humaines et sociales s'est effectuée dans l'entre-deux guerres grâce à la démographie lorsqu'il a fallu suivre l'évolution de la population (Dubois, 2004). Mais ce n'est qu'à la fin des années 1960 que la notion d'observatoire va véritablement s'élargir aux sciences sociales (géographie, sociologie, économie) et renvoyer à des enjeux sociétaux majeurs (inégalité, pauvreté, racisme) (Haddad, 2008). La grande diversité des observatoires est alors replacée dans un contexte de plus en plus global et répond aux besoins accrus en termes d'information et de communication dans tous les champs de l'action publique (Signoret, 2011). Principalement mobilisé par des institutions de l'État ou des collectivités territoriales pour pallier « un déficit manifeste de connaissance ou d'expertise¹⁰ » (Jospin, 1996), le terme d'observatoire va progressivement être utilisé par des organisations non gouvernementales, des centres de recherche, des professionnels du développement ou des citoyens. Les observatoires sont ainsi devenus des instruments incontournables de l'action publique (Piveteau, 2011). À travers la création d'observatoires, qu'ils soient territoriaux (de Sède-Marceau *et al.*, 2011) ou environnementaux (Loireau *et al.*, 2013), il s'agirait de mettre en place, dans la durée, un dispositif sociotechnique répondant aux besoins en information d'une communauté d'acteurs, impliqués, à titres divers, autour d'un but commun (connaître, alerter, évaluer) ou en réponse à un enjeu de territoire (Tonneau *et al.*, 2019).

Au Nord, le concept d'observatoire a ainsi évolué d'un outil astronomique vers des instruments d'action publique (Lenormand, 2014; Piveteau, 2011) et des dispositifs sociotechniques (Noucher *et al.*, 2019; Tonneau *et al.*, 2017a). Le premier terme questionne l'évolution du rapport gouvernant/gouverné et insiste sur les effets des observatoires sur l'action publique. Le second renvoie davantage à la matérialité des observatoires et aux interactions entre les dimensions sociales et techniques des dispositifs mis en place. Derrière cette différence sémantique, l'observatoire se matérialise le plus souvent par un ensemble d'acteurs et de compétences (chercheur, professionnel du développement, citoyen) et d'objets techniques (système d'information, base de données, logiciel). Ce qu'on appelle observatoire c'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

¹⁰ <http://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960515509.html>

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.*, 2017a).

En Afrique, pour comprendre la trajectoire du concept d'observatoire, il faut regarder du côté de la recherche française et d'un institut de recherche en particulier, l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM¹¹). L'ORSTOM a accordé dès le début des années 1950 un intérêt à la mise en place d'observatoires de sciences dures en Afrique. En 1952, l'ORSTOM 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)¹². Par la suite, il a créé en 1962 l'observatoire de population et de santé de Niakhar (région de Fatick, Sénégal). L'observatoire de Niakhar est le plus ancien observatoire de population, environnement et santé encore en activité en Afrique¹³. 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) (Delaunay *et al.*, 2018). Ces différentes initiatives d'observatoires 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 sur une portion du territoire.

L'introduction du concept d'observatoire dans le langage des sciences sociales en Afrique apparaît au début des années 1980 (Clignet, 1998b). L'extension du concept d'observatoire en sciences sociales ne peut pas être analysée indépendamment d'un contexte de mondialisation, de la diffusion du modèle néolibéral à travers notamment les programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), des crises économique et financière qui marquent le début des années 1980 et de leurs effets sur la collecte statistique et la recherche en sciences sociales en Afrique¹⁴ (Charmes, 1998).

¹¹ Devenu l'Institut de recherche pour le développement (IRD) en 1998.

¹² À la différence de l'observatoire de Mbour (Sénégal), l'observatoire de Bangui (RCA) a fermé peu de temps après sa création pour cause d'insécurité et d'absence de personnel (Albouy, 2012).

¹³ 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.

¹⁴ Voir Charmes (1998) pour une analyse approfondie de l'histoire de la statistique et de la recherche en sciences sociales en Afrique subsaharienne.

Au cours des décennies 1960 et 1970, l'accent a été mis sur les enquêtes lourdes multi-objectifs ou spécialisées afin de combler les lacunes les plus courantes d'une information économique et sociale nécessaire à la planification du développement et à l'élaboration de la comptabilité nationale des nouveaux États indépendants. Dans le même temps, et en l'absence de données, les recherches en sciences sociales se consacraient à des études monographiques et ponctuelles très approfondies, s'efforçant de comprendre les mécanismes de la transition de l'économie de subsistance à l'économie marchande, d'en identifier les blocages et d'en prévoir les conséquences (Charmes, 1998).

À partir des années 1980, l'aggravation de la crise économique (chocs pétroliers de 1973 et 1979) et les impacts négatifs des 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 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). Ainsi, pendant la décennie 1980, les grandes opérations d'enquête statistique vont s'interrompre (les moyens se font plus rares, les données sont vite obsolètes du fait de l'incertitude du contexte international) tandis que les recherches monographiques, longues et coûteuses, apparaissent rapidement comme dépassées et incompatibles au regard du contexte et des besoins en termes d'informations et d'analyses (Courade, 1994a). Enfin, la lourde machinerie des enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages, lancées par la Banque mondiale pour accompagner et appuyer les programmes de la Dimension sociale de l'ajustement à partir du milieu des années 1980, provoqua un renouveau de la réflexion sur les observatoires et les enquêtes légères, comme alternative et non plus comme complément des enquêtes lourdes (Charmes, 1998). L'idée qui est à la base des observatoires en sciences sociales au sein du continent africain est donc la suivante : « certes, il est souhaitable de connaître l'évolution du taux de chômage, du taux de sous-emploi, du taux d'alphabétisation, de scolarisation, du taux de mortalité infantile, maternelle, etc. à l'échelle nationale. En l'état actuel des choses, les registres administratifs ne présentent pas suffisamment de garantie de couverture et de fiabilité pour pouvoir rendre de tels services, et il est irréaliste, compte tenu des ressources financières et humaines disponibles, d'imaginer organiser une telle collecte sur une base annuelle qui soit à la fois fiable, rapide et utile. La mise en place d'observatoires sur des espaces géographiquement limités, sur des échantillons ou des groupes de population également limités, devrait pouvoir fournir des indicateurs d'évolution ou de changement, et donc rendre des services plus utiles et plus rapides, même si l'on ne peut en déduire des données qui soient strictement représentatives de l'ensemble national. Le résultat est aujourd'hui que statisticiens et chercheurs en sciences sociales se retrouvent unis autour de la notion d'observatoire dans l'élaboration de méthodes

d'investigation et d'analyse reliant le micro et le macro, le qualitatif et le quantitatif, le local et le national : des méthodes impliquées dans la mesure des conséquences sociales de l'ajustement, dans le suivi de la dimension humaine du développement, et finalement dans l'observation du changement social » (Charmes, 1998, p. 213).

En outre, les programmes d'ajustement structurel 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 négatif sur la qualité de l'enseignement et de la recherche. C'est le cas notamment au Niger où l'État a dû abandonner sa politique dite de Programmation mise en place en 1975 et délaissé pendant une décennie tous ses engagements vis-à-vis de la recherche (Marou Sama, 2016) (Encadré 1). Ainsi, 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 pervers¹⁵ pour le développement d'une recherche en Afrique même (Marou Sama *et al.*, 2019; Olivier de Sardan, 2011).

¹⁵ 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).

Encadré 1 : les effets des plans d'ajustement structurel sur la recherche et l'enseignement au Niger

Le Niger avait mis en place en 1975 une politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche appelée Programmation. Il s'agissait pour l'État nigérien d'octroyer des bourses (nationales et étrangères) à ses ressortissants pour qu'ils aillent se former à l'étranger et qu'ils puissent retourner occuper des postes dans les deux premières institutions nationales de recherche, à savoir l'université Abdou Moumouni de Niamey (UAM) créée en 1971 et l'Institut national de recherche agronomique du Niger (INRAN) créé en 1975. La Programmation a permis à l'UAM et à l'INRAN de bénéficier de financements nationaux de recherche et aux diplômés qui rentraient au pays d'éviter d'être confrontés au problème de chômage. Au début des années 1990, le Niger a vécu une période difficile d'ajustement structurel qui l'a conduit à abandonner la Programmation en 1992 et à délaissé pendant une décennie tous ses engagements vis-à-vis de la recherche. À partir de ce moment-là, ces deux institutions nationales de recherche (UAM et INRAN) ont cessé de bénéficier de financements nationaux de recherche, d'où l'apparition d'une forte dépendance des chercheurs et enseignants-chercheurs vis-à-vis des ressources de financement des bailleurs de fonds internationaux (Marou Sama *et al.*, 2019).

Compte tenu du manque de moyens financiers 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), la démarche d'observatoire en sciences sociales va progressivement se diffuser dans les pays du Sud en général et au sein du continent africain en particulier (Clignet, 1998c). C'est ainsi qu'au Cameroun, en 1989, le projet du premier observatoire en sciences sociales en Afrique a émergé pour observer en temps réel le changement social dans le milieu rural africain (Courade, 1997). L'Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun (OCISCA) (Encadré 2) 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, 1994b). Pour ce faire, le projet a mis sur pied des équipes pluridisciplinaires en partenariat composées d'agronomes et de chercheurs en sciences sociales de France et du Cameroun chargées de produire des analyses quantitatives et qualitatives, de mener des enquêtes allégées à passages réguliers et des enquêtes statistiques (Courade, 1997; Simeu-Kamdem *et al.*, 2012). Dans cette perspective, les observatoires s'apparentent à des « objets-frontières » (Trompette et Vinck, 2009), au sens « d'objet autour desquels se retrouvent des acteurs porteurs d'identité, d'enjeux et de points de vue différents » (Mansion, 2018, p. 286).

Encadré 2 : l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun

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 pour l'ORSTOM et René Owona (alors directeur du Centre universitaire de Dschang) pour les autorités camerounaises (Courade, 1998).

Ce projet comprenait un réseau d'observatoires pluridisciplinaires (villages de Yemessoa, Bafou) complétés par des travaux individuels disciplinaires dont l'objectif était le suivi, la compréhension et l'analyse des représentations de la crise liée à la mise en œuvre des PAS, des répercussions et réactions ou ajustements des ménages en vue d'en informer les décideurs. Partant de questions macro-économiques, sociales ou culturelles, le projet s'est penché sur les planteurs de culture de rente en cherchant à comprendre leurs démarches d'exploitants agricoles et de membres de ménages s'inscrivant dans des lieux d'activité, de résidence et de vie et à saisir leurs opinions et stratégies à venir (Alary, 2008). En outre, le projet a accordé une attention particulière à la formation, à la recherche par la recherche et à la promotion d'un réseau d'échange international pour ouvrir le débat à une autre échelle que locale (Courade, 1994b).

La mise en route puis le fonctionnement de l'observatoire ont également servi de révélateur et d'instrument d'analyse des difficultés de mettre sur pied une recherche en coopération pour le développement dans un cadre bilatéral (Courade, 1998). En effet, le projet a dû se confronter à une réalité mouvante institutionnellement et politiquement, et s'est inscrit dans un partenariat lourd, pluridisciplinaire, multi-institutionnel et ethniquement composite (Courade, 1997).

Ensuite, à partir du milieu des années 1990, la mise en place d'observatoires est apparue à l'agenda politique de nombreux gouvernements africains. Cette préoccupation a surgi dans un contexte de faiblesse de la disponibilité d'informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités (Dahou et Ndiaye, 2004). Le concept d'observatoire a ainsi évolué d'un outil des sciences de la nature vers des instruments pour développer une recherche en sciences sociales en coopération et appuyer la construction et la mise en œuvre des politiques publiques au sein du continent.

Engouement et multiplication des initiatives d'observatoires

La problématique générale de cette recherche a émergé d'un questionnement sur les effets des observatoires fonciers à la suite de l'apparition au cours des trente dernières années d'un grand nombre d'organismes portant, dans leur sigle ou leur raison sociale (collecte des données, production et diffusion de connaissances), le terme « observatoire ». Ces questionnements sur les observatoires ne sont pas nouveaux (Haddad, 2008). Selon Marie Piron, dès le début des années 1990, on assiste au Nord comme au Sud à « un développement accru d'observatoires - participant parfois à un « effet de mode » - où l'on espère trouver un outil « idéal » pour déceler les évolutions, comprendre les

changements, disposer d'éléments à la décision ou proposer « l'impossible » prévision » (Piron, 1996, p. 782).

La multiplication des projets d'observatoires renvoie à quatre raisons principales : (i) l'héritage de l'observation de l'État sur son territoire et ses ressources depuis les années 1950 (Scott, 1998) ; (ii) l'émergence de nouveaux paradigmes de l'aide au développement dans les décennies 1980 et 1990 (*small is beautiful, putting people first*) (Cernea, 1991) ; (iii) les évolutions techniques et technologiques (la culture informatique et la révolution numérique) et le rôle grandissant de l'Internet qui modifient simultanément les formes de construction des connaissances (numérisation des données, systèmes d'information) et les formes de leur circulation (diffusion, réutilisation) (Gautreau et Noucher, 2013) ; (iv) la diffusion des principes du *New public management* (efficacité, rationalisation, *accountability*) et des injonctions à la transparence et à la construction de politiques publiques fondées sur des preuves (*evidence-based policy*) (Piveteau, 2011; Roux et Feyt, 2011). Cette pratique de gestion participe au renforcement de ce que certains décrivent comme la tendance à « gouverner par les nombres » (Desrosières, 2008) ou « gouverner par les instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Dans ce contexte, 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 l'action publique (Piveteau, 2011).

Cet intérêt pour les observatoires s'est traduit sur le terrain par une multiplication d'initiatives dans une diversité de domaines et de zones géographiques. Par exemple, un « observatoire des observatoires¹⁶ » recense plus de neuf-cents observatoires en France. Parmi ceux-ci, citons pour montrer la diversité des objets, l'Observatoire des inégalités (2003), l'Observatoire du stress et des mobilités forcées (2007), l'Observatoire du patrimoine et de la culture scientifique (2009), l'Observatoire de la transparence dans les politiques du médicament (2020), etc. (Belaën *et al.*, 2009; Tonneau *et al.*, 2016). 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-Milieus international Tessékéré (2007), l'Observatoire national de la parité (2011), l'Observatoire national de la gouvernance foncière (2015), l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif (2015), l'Observatoire de la pauvreté et des conditions de vie (2015) ou encore l'Observatoire national des territoires (2021).

Face à la multiplication des projets d'observatoires au Nord et en Afrique depuis le début des années 1990 se pose la question de la construction, de la nature et du rôle de ces dispositifs. Comme le souligne Rémi Clignet, en sciences humaines et sociales, le concept d'observatoire est utilisé « tantôt

¹⁶ <https://admi.net/obs/>

comme un simple artifice rhétorique, tantôt comme générateur d'un style analytique novateur » (Clignet, 1998b, p. 9). Ainsi, l'objet observatoire est considéré par certains comme un véritable outil pour répondre à des interrogations scientifiques et favoriser la pluridisciplinarité, tandis que d'autres soulèvent des questions sur leur rôle et l'utilité de leurs productions (Haddad, 2008). Ces questionnements vont conduire des chercheurs du Nord et du Sud à développer des méthodologies pour accompagner la mise en œuvre des observatoires.

B. Développer des méthodologies pour accompagner la fabrique des observatoires

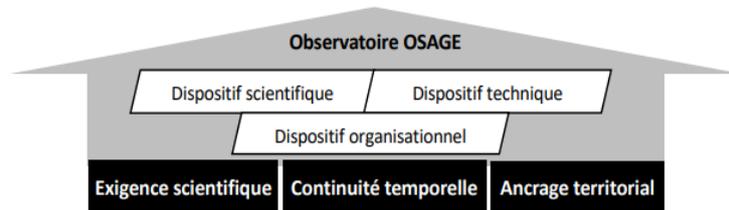
Si le concept d'observatoire vu comme un espace, d'une part, de production et d'accumulation de connaissances originales et, d'autre part, d'échanges, de réflexions et de débats sur les politiques publiques, est séduisant, les difficultés sont multiples quand il s'agit d'en faire un outil central d'aide à la décision, et les risques d'échec sont nombreux (Lemoisson *et al.*, 2011). Face à ce constat, des travaux de recherche, principalement en sciences de l'information et de la communication et en géographie, ont tenté de conceptualiser l'objet observatoire et d'élaborer des méthodes de construction de ces dispositifs.

Ces travaux adoptent deux perspectives principales concernant les observatoires : une perspective « outil » (s'intéressant à la modélisation et aux systèmes d'information en jeu dans ces instruments) (Loireau *et al.*, 2014) et une perspective « systémique » (faisant interagir le système d'information avec le territoire sur lequel il est construit et les acteurs qui le compose) (Camara *et al.*, 2010; Lemoisson et Tonneau, 2020; Moine, 2007).

Des travaux, notamment en sciences de l'information de la communication, ont adopté une perspective « outil » afin d'accompagner les gestionnaires du territoire dans la construction d'observatoires et en particulier des systèmes d'information. Ainsi, des chercheurs ont lancé des réflexions globales et conceptuelles autour de la notion d'observatoire en environnement (Libourel *et al.*, 2015) ou d'observatoire scientifique en appui à la gestion du territoire (Loireau *et al.*, 2014). Ces travaux ont pour ambitions de conceptualiser les définitions de ces observatoires, leur rôle et leur fonctionnalité (observation, diffusion, suivi, simulation), leur périmètre et leur architecture (Libourel *et al.*, 2015). Par exemple, Loireau *et al.* (2014) ont élaboré un modèle conceptuel d'Observatoire scientifique en appui à la gestion du territoire (OSAGE) (Loireau *et al.*, 2014). Pour produire dans la durée les données qui répondent aux questions posées par la société et être utile à la prise de décision et à l'action des gestionnaires de territoire, l'intégration des trois dispositifs (scientifique, technique et organisationnel) d'un observatoire OSAGE est exigeante et repose sur trois piliers : exigence scientifique, continuité temporelle, ancrage territorial (Loireau et Fargette, 2021). Le modèle élaboré

(Figure 3) a été appliqué à plusieurs projets d'observatoires notamment à l'expérience ROSELT/OSS (Réseau d'observatoires de surveillance écologique à long terme/Observatoire du Sahara et du Sahel) menée depuis 1992 en matière de lutte contre la désertification dans le Sahel (Loireau *et al.*, 2017).

Figure 3 : les trois piliers de l'observatoire OSAGE



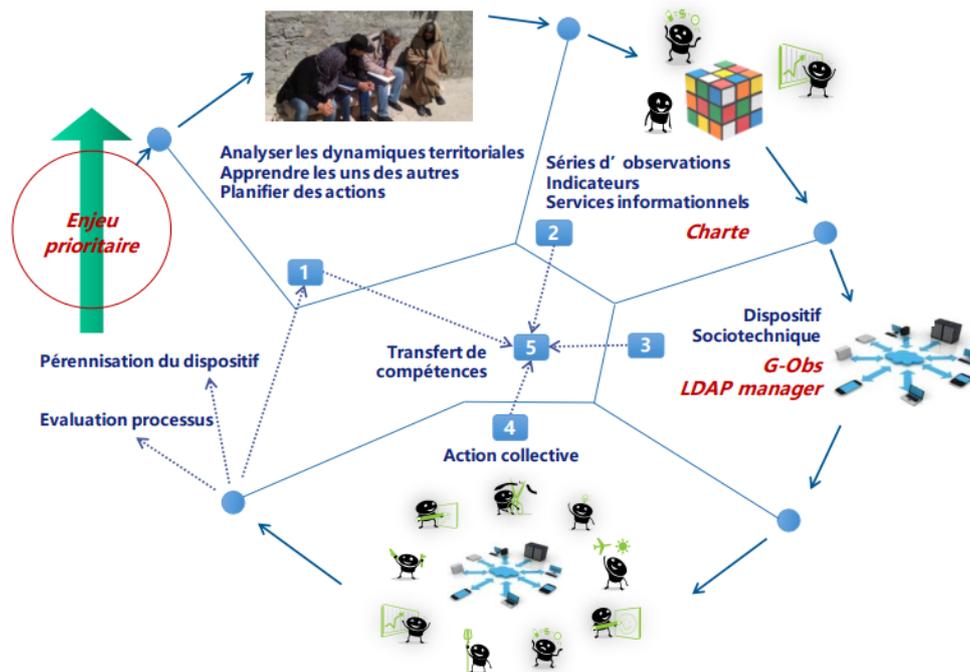
Source : Loireau et Fargette, 2021

En adoptant une perspective « outil », ces travaux se focalisent « sur le dispositif technique autour des concepts d'acquisition et de traitement adapté à la gestion des processus cumulatifs des données (durabilité, répétitivité, stockage) et à la gestion des processus de construction de la connaissance (partage, échange, interaction) » (Loireau *et al.*, 2014, p. 2). En revanche, ils laissent relativement dans l'ombre les questions liées aux réseaux d'acteurs impliqués dans la construction du dispositif, aux rapports entre acteurs autour de la définition des indicateurs et des méthodologies de recherche ou encore aux contraintes politiques et sociales que peuvent soulever la construction d'un projet d'observatoire. Ils adoptent une approche qui minore le caractère « socio » des observatoires en tant que dispositifs sociotechniques, pour les résumer à un ensemble de dimensions technologiques permettant la gestion, le partage, la mise en forme de l'information, et de dimensions informationnelles de collecte et d'organisation des données autour d'une problématique. En outre, ces travaux en se focalisant sur les méthodes de conception des observatoires (processus en amont), abordent peu la façon dont ces dispositifs sont appropriés et utilisés par des acteurs divers et comment ils produisent (ou non) les effets attendus d'eux (processus en aval).

D'autres travaux, à l'intersection entre les sciences de l'information et de la communication et la géographie, ont adopté une approche plus « systémique » concernant la réflexion générale autour des processus de construction des observatoires. C'est le cas par exemple de la méthode de conception collaborative d'observatoires territoriaux, dénommé CoObs (Lemoisson et Passouant, 2012). Cette méthode est née de l'implication des équipes de l'UMR TETIS du CIRAD en France depuis une quinzaine d'années dans l'appui à des observatoires territoriaux (Tonneau *et al.*, 2017a). L'approche CoObs (Figure 4) consiste à accompagner les acteurs tout au long d'un processus collectif en cinq phases successives qui se complètent : analyser les dynamiques liées à l'enjeu et planifier l'action ; spécifier le modèle de l'observation ; développer et mettre en place le dispositif technique ; piloter l'action collective et évaluer l'observatoire ; transférer les compétences et assurer la pérennisation (Tonneau

et al., 2017a). La Figure 4 dispose ces phases en spirale car la démarche se veut itérative, au sens où le dispositif mis en place est appelé à évoluer parallèlement à la compréhension de l'enjeu par les acteurs du territoire et à l'évolution des phénomènes observés (Lemoisson et Tonneau, 2020). Ce dispositif méthodologique a été appliqué à plusieurs initiatives notamment sur un observatoire centré sur l'enjeu « qualité de l'eau » aux Antilles ou encore sur un observatoire centré sur l'enjeu « occupation du sol » dans le bassin de Thau (Tonneau et al., 2017b).

Figure 4 : CoObs : une méthode originale de conception collaborative d'observatoires territoriaux



Source : Lemoisson et Tonneau, 2020

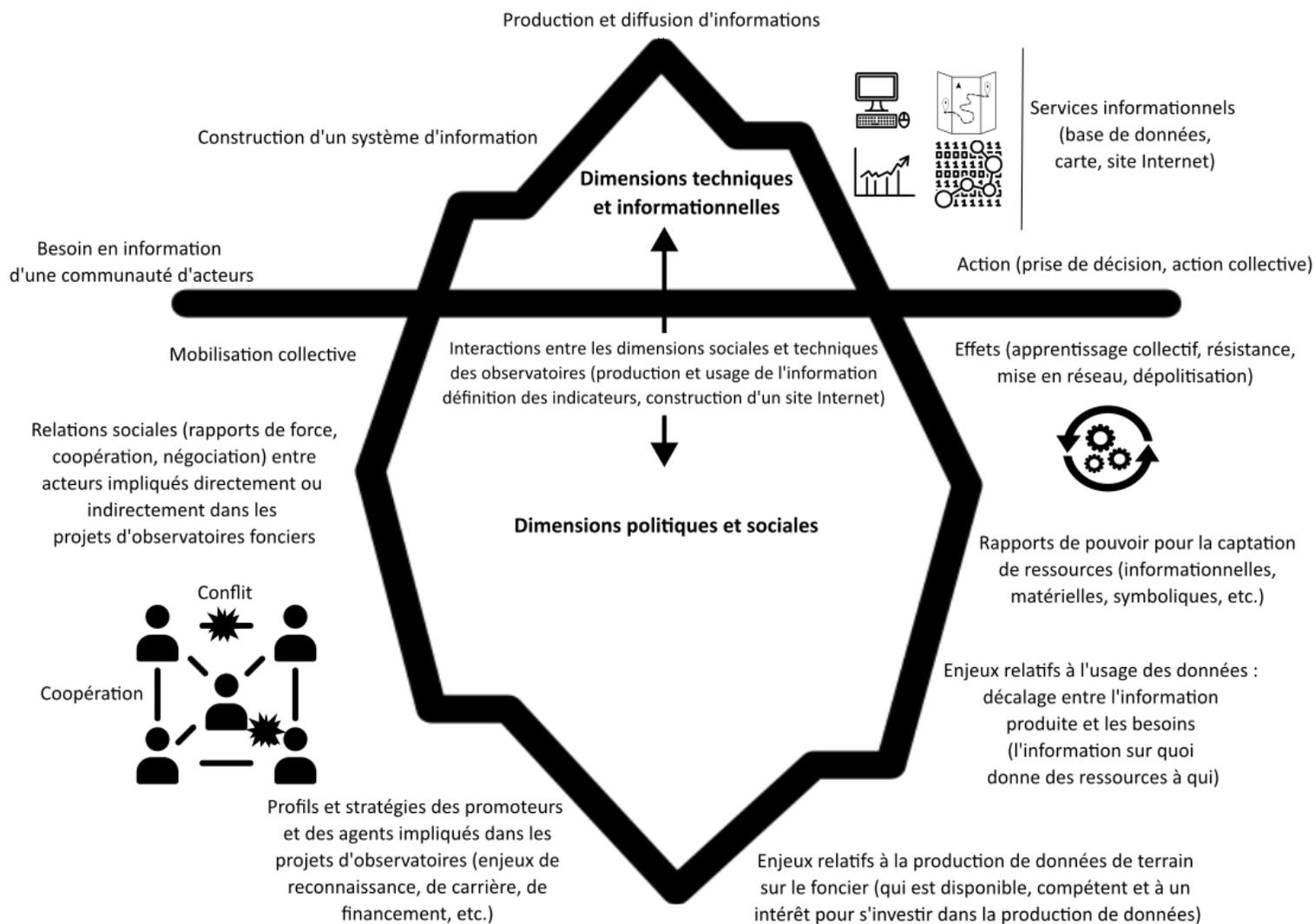
La méthode CoObs « en spirale » a permis d'identifier des rôles nécessaires à la construction d'un observatoire et les étapes-clés à garder à l'esprit si l'on veut mettre en place un tel dispositif sociotechnique. Ce projet a le mérite de proposer un cadre méthodologique aux projets d'observatoires. Cependant, nous rejoignons l'analyse de Pauline Lenormand selon laquelle cette méthode pose « encore de nombreuses questions telles que les modalités d'association des différents acteurs territoriaux au processus mais aussi l'évaluation des apprentissages en jeu » (Lenormand, 2011, p. 131).

Enfin, au sein du continent africain, on peut citer les travaux de recherche en géographie d'Aboubacar Ahmadou Camara qui a développé une méthode pour la mise en place d'un observatoire pour le développement territorial en Guinée forestière (Camara, 2007; Camara et al., 2010). Cette approche renvoie en de nombreux points à la méthode de conception collaborative d'observatoires présentée

ci-dessus. Fondée sur une approche participative de co-construction, la réflexion sur la structuration de cet observatoire a été conduite selon une démarche « chemin faisant ». Cette approche implique un travail préalable de construction partagée et négociée des utilités, des objectifs et des fonctionnalités conduisant à définir l'outil observatoire.

Nous avons mis en évidence que la littérature qui adopte une approche « outil » des observatoires à tendance à se focaliser sur la partie visible des dispositifs, en particulier en termes de construction d'un système d'information et d'un dispositif scientifique, de production d'indicateurs, etc. L'analyse des projets d'observatoires se limite souvent à ce qui est directement visible et quantifiable, à leurs dimensions techniques et informationnelles. L'approche « systémique » des observatoires vise à prendre en compte la technique, l'acteur, le social et la politique (Moine, 2007). Cependant, dans cette approche, les communautés d'acteurs à l'origine des projets d'observatoires répondent le plus souvent à la définition de Brown *et al.* (1989) selon laquelle une communauté est un ensemble de personnes qui partagent les mêmes valeurs et visions. Pourtant, l'exercice de co-construction des observatoires est délicat et nécessite de prendre en compte des perceptions d'acteurs aux intérêts divers et parfois conflictuels. Ainsi, nous avons identifié un besoin d'observer et d'analyser la face cachée des observatoires fonciers, leur partie immergée, faite de jeux d'acteurs, de contraintes sociales et politiques liées à la production et à l'usage de l'information et d'effets multidimensionnels, non réductibles à la création d'un système d'information et à la production d'indicateurs (Figure 5).

Figure 5 : schéma analytique des parties émergées et immergées des observatoires



Réalisation : Grislain, 2022

C. Un outil aussi attrayant que complexe : la difficile mise en œuvre des observatoires sur le terrain

Comment expliquer, d'un côté, le foisonnement dans tous les champs de l'action publique des projets d'observatoires et, de l'autre, la faible mise en œuvre et la difficile opérationnalisation des observatoires sur le terrain ?

Une partie de la réponse est liée à la nature même des observatoires et à l'activité d'observation. Observer, c'est révéler des pratiques et quantifier des faits, d'où les réticences de certains acteurs à fournir des données, à collaborer dans la production d'informations et à être partie prenante de la démarche d'observatoire. Les observatoires peuvent être impulsés par des acteurs étatiques et renvoyer à une technologie de pouvoir au sens de Michel Foucault à travers laquelle s'établit des états de domination (Lascoumes, 2004) et de contrôle du territoire et de ses ressources (Gautreau, 2018). À l'opposé de ces dynamiques, les observatoires peuvent être des outils de contre-pouvoir portés par des ONG et des organisations de la société civile et renvoyer à des formes de résistance à « la domination des systèmes experts » (Mouchard, 2020, p. 258). 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 va occulter, « invisibiliser » ou au contraire mettre en lumière, « lisibiliser » certaines dynamiques territoriales ou phénomènes socio-économiques (Scott, 1998). Cela est d'autant plus saillant dans le cas d'observatoires chargés de produire et diffuser de l'information sur le territoire et ses ressources. En effet, d'un point de vue cognitif, « la production d'information sur les ressources, l'accès à cette information et son utilisation à différentes échelles s'érigent en enjeux majeurs de pouvoir » (Magrin *et al.*, 2015, p. 8).

Ces réflexions renvoient aux travaux des géographes états-uniennes Nalepa et Bauer (2012). Elles analysent le rôle des technologies géospatiales dans la diffusion des agro-carburants dans les pays en développement au cours des années 2000-2010 (Nalepa et Bauer, 2012). Pour cela, « elles s'intéressent aux effets de l'utilisation d'images satellites dans l'estimation des terres disponibles pour ces plantations. L'usage systématique d'images à faible résolution spatiale induit une sous-estimation de l'occupation réelle du territoire, difficilement détectable sur ce type de données : des zones de forêt, de savanes ou d'herbages à faible densité humaine sont interprétées comme "vides", car les traces d'occupation sont invisibles à cette échelle. Le rôle central donné à cette technologie spatiale par les États et les grandes entreprises agricoles entraîne donc une surestimation systématique des terres "disponibles" » (Gautreau, 2018, p. 104). La connaissance et la technologie intègrent, maintiennent et produisent des relations de pouvoir tout en façonnant l'accès et le contrôle à la terre

ou en favorisant des acteurs ou des représentations spécifiques du territoire et de ses ressources (Aubriot *et al.*, 2018). Cette lecture des observatoires et plus généralement des dispositifs sociotechniques d'observation des territoires illustre la complexité intrinsèque de ces objets politiques en apparence purement techniques (Roux et Feyt, 2011). Cette complexité et la forte dimension politique des observatoires se matérialisent sur le terrain par la difficile mise en œuvre de tels dispositifs.

En outre, des chercheurs issus de différentes disciplines (géographie, sociologie, sciences de l'information et de la communication, économie), ont tenté d'éclairer cette tension (entre la production continue de projets d'observatoires et leur difficile mise en œuvre) en étudiant plusieurs initiatives d'observatoires déployées dans des contextes très différents.

Lemoisson *et al.* (2011), présentent les trois principales difficultés rencontrées dans la fabrique et la mise en œuvre d'observatoires territoriaux. Il s'agit de difficultés d'ordre politique (comment éviter le piège d'un observatoire accaparé par un acteur dominant ?) ; d'ordre sémantique (face à la diversité des lectures possibles du territoire, à l'inégalité des partenaires vis-à-vis de la technicité des représentations formalisées, comment garantir que l'observatoire délivrera une information cohérente et faisant sens pour chaque partenaire ?) ; et d'ordre organisationnel (comment réguler la circulation de l'information et organiser l'action face à l'enjeu sans la présence d'une autorité unique et fédératrice pour contrôler et gérer l'information ?) (Lemoisson *et al.*, 2011).

Nous retrouvons ces trois types de contraintes dans les travaux de thèse de Pauline Lenormand (2011). À travers une analyse comparative de plusieurs projets d'observatoires territoriaux en France (SIG Pyrénées, Corbières-Minervois, Oloron-Haut-Béarn, Albigeois et Bastide), elle distingue un certain nombre de points communs relatifs à la difficile opérationnalisation des observatoires sur le terrain : une demande politique floue et par conséquent une faiblesse dans le portage politique des projets d'observatoires, un financement non assuré et une faible légitimité de la structure porteuse du projet vis-à-vis de ses partenaires. À cela s'ajoute un contexte de surabondance de l'information, de difficulté de maîtrise et de traitement de la variété des informations ainsi que des difficultés d'appropriation des différentes technologies par les agents de développement des territoires qui manquent souvent de compétences dans ce domaine (Lenormand, 2011). Toujours en contexte français, Pierre Maurel (2012) à travers l'initiative de l'observatoire Apogée (1996-2001) met en évidence les raisons politiques, organisationnelles et sémantiques qui ont conduit à l'échec du projet d'observatoire. À la suite de pollutions fréquentes de la lagune de Thau dans les années 1990, les professionnels du territoire, l'État et les maires chargent en 2000 l'association Apogée de créer un observatoire destiné à être opérationnel en 2001. L'objectif est de collecter toutes les données sur l'étang de Thau. En

pratique, le projet va se heurter à une série d'épreuves impliquant de fait son abandon. Tout d'abord, le statut associatif ainsi que les faibles ressources financières et en expertise d'Apogée réduisent ses capacités d'action, notamment pour assurer la maîtrise d'ouvrage des projets techniques. Ainsi, la question de la crédibilité et de la légitimité de l'association est vite posée par ses partenaires. En ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de l'observatoire, faute de ressources et d'expertise, l'association va s'en remettre aux services du Conseil Général, puis au Conseil Régional pour sa gestion. Ces deux institutions, en opposition politique à cette époque, veulent chacune jouer un rôle pilote autour de l'observatoire, qui apparaît comme un enjeu important. Cette compétition ne permettra pas de créer une dynamique collective et une coordination entre acteurs impliqués dans le projet d'observatoire. D'autres freins sont liés à l'absence de missions claires et partagées confiées à la structure ou encore à des résistances pour la mutualisation des données (Maurel, 2012). Ce dernier point fait écho à un problème majeur relevé dans de nombreux projets d'observatoires, à savoir les enjeux techniques mais aussi politiques qu'imposent à la fois la collecte et la production des données qui alimenteront l'observatoire (de Sède-Marceau et Moine, 2012).

Les difficultés présentées par Lemoisson *et al.* (2011) sont également développées dans les travaux de recherche d'Aboubacar Ahmadou Camara (2010) sur la conception d'un observatoire du développement territorial en Guinée forestière. Ce dernier explique que la méthode de construction de l'observatoire présentée dans son article est « un schéma idéal face à une réalité complexe » (Camara *et al.*, 2010, p. 355). Il précise que ce schéma est « assez éloigné des conditions actuelles de la Guinée forestière. Le cloisonnement institutionnel, les difficultés organisationnelles, la faiblesse des ressources humaines, le manque d'infrastructures de base (électricité, Internet, matériel informatique), que connaît la région actuellement, appellent à la modestie quant à la proposition d'un dispositif d'observatoire, du moins dans sa phase de démarrage. Dans cet environnement institutionnel comme informationnel incertain et contraint, cet exercice, qui a permis de mettre en évidence des besoins criants, prend un aspect quelque peu virtuel, les conditions préalables de sa mise en œuvre étant loin d'être rassemblées » (Camara *et al.*, 2010, p. 355). Ainsi, du fait des contraintes institutionnelles, de l'environnement matériel difficile et des difficultés pour mobiliser les compétences techniques et humaines, la mise en œuvre opérationnelle de cet observatoire est restée en suspens.

En outre, précisons que certaines difficultés se posent avec plus d'intensité en Afrique que dans les pays du Nord. Par exemple, Philippe Lavigne Delville (1998) dans un rapport d'évaluation de l'Observatoire du foncier au Mali, précisait que : « la création et la mise en œuvre de tels dispositifs dans les pays en développement pose des problèmes institutionnels et financiers spécifiques, du fait de la fragilité des institutions nationales de recherche, des traditions scientifiques et des démarches

de travail (travail de terrain, consultance) » (Lavigne Delville *et al.*, 1998, p. 50). Par exemple, sur le plan organisationnel, la coopération entre acteurs du Nord (bailleurs de fonds, centres de recherche et d'expertise) et du Sud (administration nationale, instituts de recherche, experts) dans le cadre de projets d'observatoires mis en œuvre en partenariat pose des contraintes spécifiques. À travers l'expérience du projet d'Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun, Georges Courade insistait sur le « melting-pot explosif de disciplines et de personnalités de statut et d'ethnies différentes dans un contexte houleux » (Courade, 1998, p. 52) que représentait l'observatoire. Le projet OCISCA a constitué un enjeu pour une communauté scientifique franco-camerounaise qui devait assumer un certain nombre de cohabitations délicates. Par conséquent, « la mise au point de la grille d'analyse de départ s'est apparentée à un parcours du combattant semé d'embûches : définitions contradictoires, modalités mal comprises, absence de maîtrise par les sociologues de certains outils d'enquêtes tels que les récits de vie » (Courade, 1998, p. 53). La recherche partagée, en partenariat entre des acteurs du Nord et du Sud, demande un ajustement permanent en ce qui concerne les rythmes de travail et la place revenant à chacun en fonction de sa compétence, de son expérience et de sa disponibilité.

Enfin, certaines contraintes se posent différemment en fonction des contextes observés. Par exemple, dans la littérature développée sur les observatoires au Nord, les équipes impliquées dans ces dispositifs se trouvent le plus souvent dans une situation de surabondance d'informations et de difficulté à maîtriser et traiter le volume et la variété des informations (Lenormand, 2011; Noucher *et al.*, 2019). Dans le cadre de cette thèse, nous verrons que les équipes des observatoires fonciers en contextes africains sont, le plus souvent, confrontées à des problèmes relatifs à la production et à l'accès à l'information. Pour caractériser cette situation, Losch *et al.* (2013) ont parlé de la « tragédie des systèmes d'information africains » (Losch *et al.*, 2013, p. 14). Plus récemment, en préambule de l'Atlas de l'Afrique de l'Agence française de développement (AFD), le directeur général de l'AFD a déclaré que « pour mettre en images et en chiffres ce récit de l'Afrique en train de se faire, l'AFD a également procédé à un important travail de construction de données et de représentations cartographiques. Un travail unique car l'Afrique statistique n'existe pas encore – faute souvent de données fiables – et parce que l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne font, à nouveau, l'objet d'un traitement différencié » (AFD, 2020b, p. 6). Cet extrait date de 2020 et pourtant, d'après le directeur général de l'Agence française de développement, « l'Afrique statistique n'existe pas encore »¹⁷.

¹⁷ Précisons, cependant, que cette affirmation du directeur général de l'AFD n'est pas très exacte et rigoureuse. En effet, avant la publication de l'Atlas de l'Afrique par l'AFD (2020), d'autres atlas sur l'Afrique ont été publiés (Losch *et al.*, 2013; Magrin *et al.*, 2018a) en mobilisant des indicateurs statistiques produits à l'échelle nationale et continentale (Banque africaine de développement, Banque mondiale, etc.).

De manière générale, à la suite de cette revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique, nous constatons toute la complexité de mettre en place et de faire fonctionner les observatoires. En tant qu'instruments chargés de révéler des pratiques et de quantifier des faits, les observatoires ne sont ni neutres, ni purement techniques, ni déconnectés des contextes sociaux et politiques dans lesquels ils sont conçus, développés et utilisés. Ce sont des dispositifs à la fois techniques et sociaux associant des acteurs aux intérêts parfois divergents et traversés par des rapports de force et des luttes institutionnelles (Lascoumes et Simard, 2011). 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). La difficulté principale étant de gérer une demande en information 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).

Encadré 3 : résumé des principaux résultats issus de la revue de la littérature

Nous avons montré que les travaux sur les observatoires en France comme en Afrique mettent en avant des dynamiques similaires et soulèvent des problématiques communes :

- Depuis le début des années 1990, le concept d'observatoire a connu un fort engouement dans tous les champs de l'action publique ;
- Face à la multiplication des projets d'observatoires, des chercheurs issus de différentes disciplines, ont mis en avant la tension entre d'un côté, l'observatoire comme « effet de mode », « artifice rhétorique » et, de l'autre, l'observatoire comme un instrument d'action publique incontournable ;
- Si les termes employés pour qualifier les observatoires varient, tantôt pour mettre l'accent sur leur dimension technique et informationnelle (dispositif sociotechnique), tantôt pour insister sur leur dimension politique (instrument d'action publique), les définitions du concept d'observatoire se structurent autour des mêmes dimensions : une communauté d'acteurs, un enjeu commun, une volonté de s'organiser pour collecter et/ou produire des données (primaires/secondaires, qualitatives/quantitatives, régulières/ponctuelles), un système d'information et la temporalité (temps long au-delà d'un cycle de projet) ;
- La multiplication des projets d'observatoires s'est accompagnée de travaux qui ont tenté de conceptualiser l'objet observatoire et d'élaborer des méthodes de construction de ces dispositifs. Une partie de ces travaux s'est focalisée sur les dimensions techniques des observatoires (construction d'un système d'information, d'un système d'indicateur) laissant relativement dans l'ombre les questions liées aux relations entre acteurs (rapports de pouvoir, de coopération) au sein et autour du dispositif,

à la façon dont les observatoires sont appropriés et utilisés par des acteurs divers et à leurs effets sur l'action publique (dimensions sociales et politiques) ;

- Les processus de fabrique et de mise en œuvre des observatoires sont complexes indépendamment des contextes au sein desquels ils sont déployés. Si certaines contraintes peuvent différer, en particulier dans leur intensité, les difficultés liées à la construction et à la mise en œuvre des observatoires sont génériques au Nord et en Afrique : faiblesse dans le portage politique, manque de financement, déficit de compétence, problème dans la définition des missions et des finalités des projets d'observatoires, etc.

II - Positionnement de la thèse et cadre d'analyse théorique

Le cadre d'analyse mobilisé ici reflète les caractéristiques des observatoires fonciers et notamment la nécessité de combiner différents outils conceptuels pour éclairer ces dispositifs sociotechniques dans leurs différentes dimensions. Ainsi, cette recherche s'inscrit dans une démarche de géographie politique et de sociologie de l'action publique, tout en se nourrissant de travaux d'autres disciplines (science politique, socio-anthropologie du développement, sociologie de l'action organisée), au croisement de différents champs d'étude pluridisciplinaires. Cette perspective consiste à prendre en compte les observatoires fonciers en Afrique dans la pluralité des éléments qui les composent et les caractérisent (acteurs, ressources, échelles).

A. Un positionnement à l'intersection de la géographie politique et de la sociologie de l'action publique

Cette thèse de géographie se situe à l'articulation d'une géographie politique de l'information dans le champ du foncier, et des dispositifs sociotechniques qui assurent sa construction, son partage et sa circulation (Gautreau, 2018), d'une sociologie de l'action publique en contextes africains (Darbon et Provini, 2018) et d'une réflexion sur le développement (Olivier de Sardan, 2021).

Pour comprendre les processus de construction et de mise en œuvre des observatoires fonciers ainsi que leurs effets sur l'action publique, il importe de saisir les rapports de force, les alliances, les réseaux et les stratégies qui s'établissent entre les acteurs impliqués dans un projet d'observatoire, qu'ils soient situés « en-haut » (experts, bailleurs de fonds, administration nationale), « en bas » (communautés locales, organisations paysannes) ou dans « l'entre-deux » (agents de terrain, courtiers en

développement¹⁸). L'analyse des acteurs impliqués directement ou indirectement dans les projets d'observatoires fonciers combine l'étude de leur positionnement institutionnel, de leur insertion dans les réseaux, de leur compétence, de leur intérêt à s'investir dans la production de données ou encore des rapports de pouvoir autour de la captation de ressources liées à la mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier. Ce faisant, nous nous inscrivons dans la perspective large de la sociologie de l'action publique en contextes africains (Demange, 2010; Eboko, 2015; Enguéléguélé, 2008). 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, experts, etc.) intervenant dans la formulation et/ou la mise en œuvre des politiques foncières, et 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 souvent investi, mobilisé et utilisé par cette diversité d'acteurs et à des échelles différentes, du local au global (Grislain *et al.*, 2020).

L'étude des observatoires fonciers en Afrique nous conduit à analyser « ce qui fait ressource » au sein et autour des projets d'observatoires. Nous mobilisons des travaux en géographie politique pour éclairer la notion de ressource. La géographie politique permet de souligner l'importance des relations entre acteurs autour de la définition et du contrôle des ressources (Redon *et al.*, 2015). Les ressources sont appréhendées comme des matières mises en valeur par des acteurs (Raffestin, 1980). Ces matières peuvent être issues du milieu physique : terre (Faliès et Marshall, 2015), eau (Magrin, 2015), minerais (Diallo et Magrin, 2015), mais aussi relever de constructions sociales : aide humanitaire (Chauvin, 2015), aide au développement (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993), information (Gautreau, 2018). C'est de ce dernier type de ressource, l'information, qu'il sera surtout question dans cette thèse. Ainsi, nous nous inspirons des travaux de Pierre Gautreau et de sa géographie politique de l'information environnementale en Amérique latine (2018, 2021) afin d'analyser les enjeux autour

¹⁸ Par courtiers en développement, nous entendons les acteurs sociaux implantés dans une arène locale ou nationale qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de ce qu'on appelle communément « l'aide au développement » (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993). La littérature anthropologique francophone insiste sur leur rôle d'interface entre les destinataires d'un projet et les institutions de développement, et sur la manière dont ils organisent à leur profit un système de barrières et de passages obligés dont eux seuls contrôlent l'accès (Bourblanc et Ducrot, 2018).

de la production, de la diffusion et de l'usage de l'information sur la terre et les ressources qu'elle porte. Au-delà de la ressource informationnelle, nous nous intéressons également à d'autres types de ressources notamment matérielles (moyens financiers, moyens opérationnels), sociales (construction et/ou consolidation d'un réseau d'acteurs) et symboliques (positionnement, visibilité) qui peuvent accompagner l'émergence et la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers. À ce titre, nous empruntons de manière complémentaire les apports des travaux de Patrick Hassenteufel en sociologie de l'action publique, qui a développé une typologie des ressources d'action publique sur lesquels les acteurs peuvent s'appuyer pour agir afin de comprendre les intérêts et les stratégies qui guident leurs actions (Tableau 1) : ressources positionnelles, matérielles, de savoir, politiques, sociales et temporelles (Hassenteufel, 2011, p. 117).

Tableau 1 : les six catégories principales de ressources d'action publique

Type de ressource	Type de capacité d'action
Ressources matérielles	Elles renvoient aux moyens financiers, humains et opérationnels (locaux, véhicules, outils techniques) dont peuvent disposer les acteurs pour agir
Ressources de savoir	Elles renvoient à la fois aux informations et aux connaissances dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique
Ressources sociales	Elles désignent la reconnaissance sociale dont fait l'objet un acteur et les réseaux relationnels sur lesquels il peut s'appuyer
Ressources temporelles	Elles renvoient principalement au temps qu'un acteur peut consacrer à une politique publique, un projet, etc.
Ressources politiques	Elles renvoient à la possibilité d'un acteur ou un groupe d'acteurs de parler au nom de l'intérêt général mais aussi aux possibilités d'accès à des acteurs politiques pour peser sur l'action publique
Ressources positionnelles	Elles reposent sur la position occupée par un acteur, son insertion dans des réseaux. C'est en fonction de la position qu'ils occupent que les acteurs sont (ou non) partie prenante de la mise en œuvre d'un dispositif, ont accès (ou non) à certaines arènes, etc.

Réalisation : Grislain, adapté de Hassenteufel, 2011

L'approche par la géographie politique permet également d'envisager les observatoires fonciers dans la diversité de leurs échelles d'actions et d'inscriptions. La géographie politique se soucie des échelles et de leur production sociale, ainsi que de leurs intersections et chevauchements (Lasserre *et al.*, 2020). Les échelles constituent des niveaux d'analyse qui permettent d'appréhender un même objet de différents points de vue (Sérandour, 2020). La prise en compte des échelles est particulièrement intéressante pour analyser les enjeux autour de l'accès, de la production et de l'usage de l'information dans une démarche d'observatoire foncier. Les sources d'informations sur les acquisitions foncières, les zones d'investissements agricoles ou l'accès des jeunes agriculteurs à la terre, sont accessibles à

des échelles différentes. Par conséquent, les équipes des observatoires font des allers-retours permanents entre échelles et entre acteurs (expert, paysan, responsable d'ONG, administration nationale) pour recouper les informations. Un observatoire, qu'il ait une vocation globale ou nationale, interagit en permanence avec d'autres acteurs situés à différentes échelles géographiques. Ce faisant, en mobilisant des travaux à l'intersection entre la géographie politique et la sociologie de l'action publique, nous nous intéressons au changement d'échelle (Boudreau, 2004; Brenner, 2009; Swyngedouw, 2004) qui permet de dépasser la vision simpliste d'un emboîtement des niveaux pour s'intéresser aux interactions trans-scalaires et aux réseaux multiscale que établissent les acteurs aux différentes échelles observées (Magrin *et al.*, 2015). Par exemple, l'information produite par l'équipe d'un observatoire se construit en recoupant de l'information à différentes échelles et auprès de différentes sources. Et l'usage qui sera fait de cette information sera différent en fonction des ancrages spatiaux des acteurs et de leur position au sein des arènes de gouvernance foncière. L'analyse multiscale possède donc un double intérêt : elle permet autant de révéler les spatialités plurielles de l'objet observatoire (du global au local en passant par le national) que de mettre en évidence les mécanismes d'interactions entre acteurs intervenant à des échelles différentes. Ainsi, les regards géographique et multiscale permettent d'articuler les focales, de l'échelle la plus locale où s'implantent les activités de collecte des données des observatoires par l'intermédiaire des enquêteurs de terrain à celle globale où l'information produite par les observatoires est diffusée et utilisée. En outre, compte tenu de la mise en œuvre d'observatoires fonciers de l'échelle globale (observatoire mondial Land Matrix des transactions foncières à grande échelle) à l'échelle locale (phase pilote de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal), il s'agit également d'analyser ce que parviennent (ou non) à faire les observatoires fonciers en fonction de leurs échelles d'actions et d'inscriptions.

C'est donc à l'intersection de la géographie politique et de la sociologie de l'action publique que s'inscrit cette thèse, en mettant au cœur de l'analyse des observatoires fonciers en Afrique : les acteurs (qui est compétent, a un intérêt et est disponible pour s'investir dans la production de données ?), les ressources (dans quelle mesure la pluralité des projets d'observatoires fonciers qui émerge au sein du continent africain cache-t-elle des stratégies de captation des ressources ? Quelle est la nature des ressources en jeu ?) et les échelles (à quelles échelles les projets d'observatoires fonciers se matérialisent-ils et que produisent-ils dans la pratique en fonction de leurs échelles d'actions ?).

B. Un cadre d'analyse théorique pluridisciplinaire pour étudier les dimensions idéelles et matérielles des observatoires

Notre cadre théorique s'articule autour de quatre axes d'analyse : la circulation du concept d'observatoire foncier, leur fabrique et leur mise en œuvre, ainsi que les effets des observatoires fonciers sur l'action publique.

Circulation : dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et quels sont les réseaux d'acteurs qui ont contribué à faire voyager le concept ?

Pour analyser la circulation du concept d'observatoire foncier, nous mobilisons les apports théoriques des approches poststructuralistes de la *political ecology* et en particulier les travaux sur l'étude des discours (Adger *et al.*, 2001). À partir de la fin des années 1980, les pratiquants de la *political ecology* ont analysé comment les discours dominants établissent des « vérités » sur l'environnement et le développement qui s'avèrent déterminantes pour l'action politique (Benjaminsen et Svarstad, 2009; Svarstad, 2012). Nous nous inscrivons dans ce courant de pensée de la *political ecology* pour analyser la « vie sociale » (Molle, 2009) du concept d'observatoire foncier au sein du continent africain. Ces approches visent notamment à comprendre « comment certains mots et concepts émergent, sont disséminés, puis récupérés et réappropriés par différents acteurs » (Molle, 2012a, p. 232). De manière complémentaire, nous nous inspirons des travaux en science politique et en socio-anthropologie du développement qui ont décortiqué et analysé la genèse et la circulation de certains « concepts voyageurs » (*travelling concept*) (Bourblanc, 2015) dans le champ du développement telles que les notions de « bonne gouvernance » (Diarra et Plane, 2012) et de « participation » (Allal, 2010a). Au-delà de retracer leur genèse, ces travaux permettent de montrer que ces « concepts nirvana » (Molle, 2008) portent tous la marque d'un moment particulier et d'un réseau d'acteurs qui ont contribué à leur élaboration et diffusion (Molle, 2012a, 2012b). Nous mobilisons les notions de passeurs (Geeraert, 2020), d'entrepreneurs de diffusion (Gautier *et al.*, 2018) et de communauté épistémique (Haas, 1992), afin d'analyser le profil, le positionnement et le rôle des principaux acteurs ayant contribué à la circulation du concept en Afrique. De cette manière, nous mettons en évidence quels types d'acteurs influencent quels types d'observatoires fonciers afin de promouvoir quelles représentations du foncier (par exemple un observatoire pour lutter contre les accaparements fonciers, un observatoire pour le suivi et l'évaluation d'un projet de cadastre et de sécurisation foncière, etc.).

Fabrique : quels sont les éléments qui composent les observatoires fonciers, en tant que dispositifs sociotechniques, et comment l'assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ?

Nous partageons l'analyse de Jean-Philippe Tonneau *et al.* (2017) selon laquelle construire un observatoire, c'est construire simultanément un projet autour d'un enjeu, une organisation entendue comme la constitution d'une communauté de réflexion et d'action et un dispositif technique

d'observation, en particulier un système d'information pérenne. Ainsi, pour étudier la fabrique des observatoires fonciers, nous analysons les trois dimensions suivantes : le projet, l'organisation et le dispositif. Pour éclairer chacune de ces trois dimensions, nous mobilisons les apports théoriques de plusieurs disciplines (socio-anthropologie du développement, sociologie de l'action organisée, sociologie des sciences).

Construire le projet, c'est définir les finalités et des objectifs communs pour l'observatoire : quels objectifs ? Quels contours ? Quelles fonctions ? Quels contenus ? (Tonneau *et al.*, 2017a). La résolution de ces questions pose de nombreux problèmes organisationnels, techniques ou encore politiques autour desquels achoppent souvent les acteurs lors de la mise en œuvre d'un d'observatoire (Signoret, 2011). Cela met en évidence qu'un projet d'observatoire foncier, comme tout projet, fait face à des incertitudes, n'est pas entièrement planifiable. Pour analyser la construction des projets d'observatoires fonciers, nous partons du double postulat que (i) la création d'un observatoire foncier constitue une innovation à la fois sociotechnique et institutionnelle, et (ii) que, par nature, tout projet est soumis à « l'incertitude qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir » (Garel, 2003, p. 5).

Partant de ce constat, nous mobilisons 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). Le philosophe français Gilbert Simondon est l'un des premiers à avoir « étudié une innovation, non pas comme la matérialisation d'une idée initiale, mais comme une dynamique souvent chaotique de mise en convergence d'informations, d'adaptation à des contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergentes » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). 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, institutionnelle, organisationnelle et/ou sociotechnique, 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 cette recherche, les observatoires fonciers sont analysés en tant qu'innovations sociotechniques promues 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, 2015a; 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.

Construire l'organisation, c'est constituer une communauté rassemblant des institutions et des personnes qui cherchent à mettre en œuvre un projet commun, ici la création d'un observatoire foncier : quels sont les facteurs déclencheurs d'une mobilisation et d'une dynamique d'action collective autour de la construction et de la mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier ? Comment manager des équipes aux profils très différents et concilier des visions antagonistes du foncier et des choix de modèles de développement ?

La communauté d'acteurs engagés dans un projet d'observatoire ne répond pas nécessairement à la définition de Brown *et al.* (1989) pour qui une communauté est un ensemble de personnes qui partagent les mêmes valeurs et visions (Brown *et al.*, 1989). L'exercice de co-construction d'un observatoire est délicat et il faut prendre en compte des perceptions d'acteurs aux intérêts divers et parfois conflictuels (Tonneau *et al.*, 2017a). Par exemple, la définition d'indicateurs et la collecte et la production de données, missions essentielles d'un observatoire, ne sont jamais tout à fait objectives. « Les données n'existent pas indépendamment des idées, des instruments, des pratiques, des contextes et des connaissances utilisés pour les générer, les traiter et les analyser » (Kitchin, 2014, cité par Cattaruzza, 2019, p. 49). En outre, les chercheurs sont eux-mêmes « des acteurs dont les recherches sont orientées par les intérêts, les valeurs et les conceptions dont ils sont porteurs, à l'instar de ceux qui les ont missionnés » (Benjaminsen et Svarstad, 2009, p. 4). La construction de l'observatoire, en tant qu'organisation composée d'individus et/ou d'institutions hétérogènes, est ainsi marquée par des rapports de force et des enjeux de pouvoir. Dans cette perspective, pourquoi et comment des individus engagés dans un même projet parviennent-ils à développer des formes de coopération et sur quoi reposent-elles ? Pourquoi et comment, à l'inverse, la coopération nécessaire à la réalisation d'un projet commun s'avère-t-elle impossible ou conflictuelle, ou bien conduit à des résultats inattendus ? Telles sont les questions auxquelles s'efforce de répondre la sociologie des organisations (Musselin, 2011). En adoptant une approche organisationnelle, nous souhaitons mettre l'accent sur « les processus par lesquels une situation d'interactions se stabilise entre des acteurs individuels et collectifs, et donc, aux normes et arrangements que ces derniers ont développés (plus

ou moins dans la durée) et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs » (Musselin, 2005, p. 53). Dit autrement, la sociologie de l'action organisée s'intéresse non pas aux organisations d'un point de vue formel, mais à l'organisation entendue comme processus de structuration des interdépendances qui résultent de la nécessité de l'action collective (Friedberg, 2011). Les organisations dont on parle ne se réduisent pas uniquement à un espace physique aux contours fixes mais prennent des formes plurielles, pas toujours formelles. L'approche organisationnelle nous invite donc à donner la priorité à la description fine des comportements, des pratiques effectives, des relations entre les personnes, afin d'en découvrir la logique profonde, et avec cette logique, les caractéristiques structurelles des contextes d'actions au sein desquels les acteurs se coordonnent ou se confrontent, les organisations se font et se défont (Bagla, 2003).

Ce faisant, nous mobilisons également l'analyse de réseaux intra- et inter-organisationnels (Lazega, 2014) afin d'étudier les relations qui se nouent entre acteurs au sein et autour des observatoires fonciers. L'analyse de réseaux permet de développer une approche plus fine des réseaux intriqués entre différents types d'acteurs, dont nous nous servons pour dépasser l'approche qui oppose souvent société civile et société politique. Elle permet également de se doter d'une représentation plus effective des caractéristiques et des dynamiques des mobilisations (Cinalli, 2020). Sur ce dernier point, nous mobilisons des concepts tels que répertoire d'action collective (Goirand, 2010; Tilly, 1984) et fenêtre d'opportunité (Ravinet, 2019) issus des travaux en science politique et en sociologie politique de l'action collective et des mobilisations (Bouilly, 2019; Siméant-Germanos, 2013), pour comprendre les facteurs qui poussent des acteurs et/ou des organisations, avec des stratégies et des intérêts souvent divergents, à se mobiliser pour construire un observatoire foncier.

Construire le dispositif technique, c'est permettre la production d'informations mais aussi, et surtout, l'échange et le partage de cette information entre les différents acteurs. Le terme de plateforme est souvent utilisé pour qualifier le dispositif (Tonneau *et al.*, 2017a). Les plateformes rassemblent les données, les réseaux informatiques, les accords organisationnels et les ressources humaines nécessaires pour faciliter et coordonner le partage, l'accès et la gestion des données (Noucher, 2013) : quels sont les éléments qui composent les observatoires fonciers et comment l'assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ?

Nous souhaitons préciser dès à présent que la dimension technique (systèmes d'acquisition de données, architecture informatique pour la gestion et la diffusion des informations) des observatoires étudiés au cours de cette thèse est généralement peu développée. Ainsi, nous faisons un pas de côté par rapport aux travaux en géographie et en sciences de l'information et de la communication qui analysent de manière frontale la construction, la nature et le fonctionnement du dispositif technique

au sein des observatoires (Loireau *et al.*, 2014) pour mettre l'accent sur la dimension sociale des dispositifs techniques (Akrich *et al.*, 1994; Bonneuil et Joly, 2013). Dans le texte nous parlerons de la matérialité des observatoires fonciers, de leurs lieux et de leurs inscriptions spatiales, de plateforme numérique, de site Internet, de base de données, mais aussi d'individus, membres d'organisations de la société civile, experts fonciers, acteurs de l'aide internationale. Nous partageons l'analyse de Madeleine Akrich selon laquelle les dispositifs techniques, n'ont de sens que comme mise en relation active entre l'homme et certains éléments de son environnement (Akrich, 1993). Ces questionnements s'inscrivent à l'intersection des travaux en sociologie des sciences, en études sociales des sciences et des techniques et en *political ecology* qui analysent, au-delà de l'information, les dispositifs qui assurent leur construction, leur partage et leur circulation (Gautreau, 2018). Loin d'être extérieur au monde humain, les dispositifs techniques constituent un élément qui ne peut être dissocié des relations sociales, les choix techniques étant liés au contexte social et politique (Aubriot, 2013). Ainsi, nous mobilisons des travaux en sociologie des sciences (Akrich, 1994), en *political ecology* (Ivars et Venot, 2018) et en études sociales des sciences et des techniques (Bonneuil et Joly, 2013), qui portent leur attention sur les processus d'assemblage sociotechnique ainsi que sur la matérialité des dispositifs techniques pour mieux en souligner leurs dimensions sociales et politiques. De cette manière, nous tentons de comprendre les enchevêtrements complexes de technique, de social, de savoir et de pouvoir au sein des projets d'observatoires fonciers (Aubriot, 2013; Budds, 2009).

Mise en œuvre : comment expliquer les écarts entre ce qui était prévu dans les documents de projet et ce qui advient sur le terrain ?

Pour analyser la mise en œuvre des observatoires fonciers, nous empruntons les apports théoriques issus des études sociales des sciences et des techniques (Audétat, 2015; Bonneuil et Joly, 2013) et de la *political ecology* (Gautier et Benjaminsen, 2012) afin d'analyser les discours et les pratiques, et la distance entre les deux. Ces deux approches permettent i) d'étudier les discours et les promesses des promoteurs des projets d'observatoires fonciers et ii) de comparer les pratiques sur le terrain, les effets concrets par rapport aux objectifs attendus. Tandis que les discours consistent en quelque chose qui est dit et écrit, les pratiques sont les actions qui sont réalisées concrètement (Benjaminsen et Svarstad, 2012). L'analyse des pratiques et des stratégies discursives (Adger *et al.*, 2001) doit nous permettre de révéler les différences entre les attentes initiales des acteurs, les discours consensuels autour des observatoires fonciers et ce qu'ils parviennent à faire dans les pratiques. Cela nous permettra de mettre en évidence ce qui relève du « mythe sociotechnique » (Venot et Veldwisch, 2017), du « discours de la promesse » (Briday, 2019) de ce qu'il advient sur le terrain.

L'analyse du « problème des écarts » (Olivier de Sardan, 2014) sera complétée par les apports théoriques et empiriques issus des travaux en socio-anthropologie du développement. En particulier,

nous mobilisons les concepts d'*implementation gap* et d'épreuve des contextes (Olivier de Sardan, 2021). Parler de l'épreuve des contextes est une façon de conceptualiser, d'une part, l'insertion toujours risquée d'un projet, ici un observatoire foncier, dans une réalité (contextes politiques, institutionnels, sociaux), et d'autre part, l'imprédictibilité des conséquences de cette confrontation (effets inattendus). La recherche vise ainsi à porter un regard critique sur le rôle proclamé des observatoires fonciers dans la mise en transparence de l'information et la démocratisation de l'accès et de l'usage des données. Leur capacité à concrétiser les discours de production et de partage de connaissances, d'*empowerment* par l'information et à améliorer la gouvernance foncière, est contestée.

Effets : l'information sur quoi donne des ressources à qui et à quelles échelles ?

En fonction de ce que les équipes des observatoires fonciers parviennent à faire dans la pratique, en particulier en termes de production et diffusion d'informations, nous analysons les effets de ces réalisations sur l'action publique. 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 « 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 ces instruments. Ils rompent avec l'illusion de leur neutralité en montrant que les instruments ne sont pas réductibles à de la pure technique, ils détiennent une force d'action autonome et produisent des effets indépendants des objectifs affichés. Ainsi, nous nous inspirons de la littérature sur les instruments d'action publique, en particulier en contextes africains (Lavigne Delville et Schlimmer, 2020), pour interroger les effets, attendus et inattendus, des observatoires fonciers sur l'action publique dans le champ du foncier. Il s'agit de comprendre les observatoires fonciers au-delà des problèmes qu'ils sont censés résoudre et des effets attendus d'eux¹⁹.

Nous accordons une attention particulière aux effets de l'information produite par les équipes des observatoires fonciers sur l'action publique. Ce faisant, nous nous intéressons aux représentations des acteurs du foncier à l'égard des enjeux et des controverses d'actualité dans le champ du foncier (qu'est-ce qui est important d'observer et de documenter dans une démarche d'observatoire et pourquoi ?). L'étude des représentations auxquels les acteurs du foncier adhèrent, correspondant à leur perception de la réalité sur laquelle ils veulent agir (Hassenteufel, 2011), est essentielle pour

¹⁹ Dans la première partie du chapitre 6 nous développons les apports théoriques de la littérature sur les instruments d'action publique à travers la construction d'une grille d'analyse sur les effets d'instruments.

aborder la question des effets des observatoires fonciers sur l'action publique. En effet, l'information produite par un observatoire foncier est susceptible d'être stratégique, source de levier d'action, si elle alimente les débats de politique foncière, nourrit une controverse ou éclaire un enjeu d'actualité. Dans cette perspective, nous mobilisons les concepts de controverse (Lascoumes, 2019) et d'agenda (Blanchard, 2020) pour montrer dans quelle mesure l'information est source de pouvoir si elle répond à une controverse et s'inscrit dans le champ stratégique d'un groupe d'acteurs.

Enfin, investie prioritairement par les sciences politiques et la socio-anthropologie du développement, la question des effets des instruments de type communicationnel et informationnel (Lascoumes, 2007) tels que les observatoires se prête pourtant bien aux approches géographiques, qui peuvent éclairer de façon originale certaines de leurs dimensions. En particulier, il est nécessaire de différencier les effets potentiels des observatoires fonciers selon les contextes géographiques dans lesquels ils sont insérés, notamment selon les contraintes d'accès et de diffusion de l'information et les trajectoires nationales de développement (Gautreau et Noucher, 2013). Cette idée justifie notre approche continentale (cf. partie 2) et l'ambition de mettre en perspective les résultats issus du terrain sénégalais avec d'autres initiatives d'observatoires (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, etc.).

Tableau 2 : présentation du cadre d'analyse théorique de la thèse

<p>Problématique : tandis que le concept d'observatoire foncier est promu de façon répétée depuis presque trente ans, avec de nombreuses tentatives avortées et peu de réalisations concrètes sur le terrain, pourquoi les observatoires fonciers sont-ils à la fois autant désirés et si peu fonctionnels ?</p>					
<p>Question de recherche principale : qu'est-ce que révèlent les observatoires fonciers (dans leur processus de création ou au travers de leurs activités) sur les rapports de pouvoir au sein de l'arène foncière ? En quoi influencent-ils la captation des ressources informationnelles, matérielles et symboliques ?</p>					
<p>Hypothèse centrale : les dimensions idéelles, symboliques et performatives des observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique</p>					
		1	2	3	4
Axes d'analyse		Analyser la circulation du concept d'observatoire foncier	Analyser la fabrique des observatoires fonciers	Analyser la mise en œuvre des observatoires fonciers	Analyser les effets des observatoires fonciers sur l'action publique
Questions de recherche spécifiques		Dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et quels sont les réseaux d'acteurs qui ont contribué à faire voyager le concept ?	Quels sont les éléments qui composent les observatoires fonciers, en tant que dispositifs sociotechniques, et comment l'assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ?	Comment expliquer les écarts entre ce qui était prévu dans les documents de projet et ce qui advient sur le terrain ?	L'information sur quoi donne des ressources à qui et à quelles échelles ?
Grille d'analyse théorique	Champs disciplinaires principaux	<i>Political ecology</i> , science politique et socio-anthropologie du développement	Socio-anthropologie du développement, sociologie des sciences, sociologie de l'action organisée, études sociales des sciences et des techniques	Études sociales des sciences et des techniques, socio-anthropologie du développement, <i>political ecology</i>	Sociologie de l'action publique, science politique, géographie politique
	Principaux outils conceptuels mobilisés	Passeur, concept voyageur, communauté épistémique	Projet, organisation, dispositif, matérialité, assemblage sociotechnique	Mythe sociotechnique, promesse, <i>implementation gap</i> , épreuve des contextes	Effets d'instruments, controverse, agenda
	Références principales	Molle (2009, 2012) ; Diarra et Plane (2012) ; Geeraert (2020) ; Bourblanc (2015) ; Haas (1992)	Akrich (1993) ; Li (2007, 2014) ; Musselin (2011) ; Jacob et Lavigne Delville (2019) ; Bonneuil et Joly (2013)	Venot et Veldwisch (2017) ; Olivier de Sardan (2021) ; Audétat (2015) ; Briday (2019) ; Benjaminsen et Svarstad (2012)	Lascoumes et Le Galès (2004) ; Blanchard (2020) ; Hassenteufel (2011) ; Nalepa et Bauer (2012) ; Gautreau (2016)

<p>Objets de recherche</p>		<p>Les acteurs ou groupes d'acteurs qui contribuent à faire circuler le concept ; Les discours (étude de faisabilité, document de projet, note conceptuelle) qui font référence au concept d'observatoire foncier ; Les changements dans la nature du concept (objectif, fonction, acteurs impliqués, ancrage institutionnel) et la manière dont ces changements s'opèrent</p>	<p>Le contenu des observatoires, c'est-à-dire leurs lieux et leurs inscriptions spatiales, les experts, chercheurs, praticiens, etc. qui composent leurs équipes mais aussi les sites Internet, les bases de données, etc. ; Les processus d'assemblage sociotechnique et les relations (de coopération, négociation, conflit) entre acteurs impliqués dans les projets d'observatoires fonciers et entre acteurs et les éléments matériels qui composent les observatoires</p>	<p>Les décalages entre les discours et les pratiques autour de la mise en œuvre des observatoires fonciers, et la distance entre les deux ; L'inscription des projets d'observatoires fonciers dans des contextes politiques et institutionnels donnés ; Les acteurs qui composent les équipes des observatoires (positionnement institutionnel, insertion dans les réseaux, compétence, implication dans le projet)</p>	<p>Les effets, attendus et inattendus, des observatoires fonciers sur l'action publique en termes de processus d'apprentissage, de réseaux d'acteurs, de résistance, etc. ; Les acteurs qui sont censés mobiliser les informations produites par l'observatoire (compétence, intérêt, rôle d'entrepreneur de politique) ainsi que les contextes au sein desquels ces informations sont diffusées (controverses dans le champ du foncier, thématiques inscrites à l'agenda politique)</p>
-----------------------------------	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Réalisation : Grislain, 2022

Conclusion du chapitre 1

Cette revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique nous a permis de mettre en évidence deux résultats principaux. (i) Dès le début des années 1990, le concept d'observatoire a connu un fort engouement dans tous les champs de l'action publique, au Nord comme au Sud. L'intérêt pour la mise en œuvre d'observatoires a été analysé en lien avec l'importance donnée à l'information dans la prise de décision (approche *evidence based-policy*), la diffusion des principes du *New public management* et le rôle croissant joué par les technologies de l'information et de la communication dans la gouvernance de nos sociétés. (ii) En revanche, la circulation du concept a été rapidement confrontée aux contraintes de mise en œuvre. Le passage du projet de papier, du concept à un dispositif en place et fonctionnel est complexe quel que soit les contextes. Si certaines contraintes peuvent différer (abondance/absence d'information), en particulier dans leur intensité, les difficultés liées à la construction et à la mise en œuvre des observatoires sont génériques au Nord et en Afrique : faiblesse dans le portage politique, déficit de compétence dans le traitement et l'analyse des données, problème dans la définition des missions et des finalités des projets d'observatoires, etc.

Ensuite, nous avons présenté le positionnement de cette recherche ainsi que le cadre d'analyse théorique. En s'inscrivant à l'intersection de la géographie politique et de la sociologie de l'action publique, cette recherche vise à analyser les stratégies des acteurs, situés à différentes échelles, pour capter les ressources qui accompagnent l'émergence et la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers. Le cadre d'analyse théorique que nous avons élaboré se structure autour de quatre axes : la circulation, la fabrique, la mise en œuvre et les effets des observatoires fonciers sur l'action publique. De cette manière, et en mobilisant les apports théoriques de plusieurs disciplines (socio-anthropologie du développement, science politique, etc.), nous allons éclairer les raisons qui sous-tendent la circulation, la construction et la mise en œuvre des observatoires fonciers en dépit des nombreuses expériences inabouties sur les terrains africains.

Dans le chapitre 2 de cette première partie, j'expose ma démarche générale de recherche, je justifie le choix du Sénégal comme principal terrain d'enquête et je propose un retour réflexif sur les conditions de production des données qualitatives.

Chapitre 2 – Cadre méthodologique : une démarche qualitative de recherche

Dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples, infra et supranationaux, et de réorganisation des frontières public-privé, la sociologie de l'action publique décrit l'action publique comme une action collective à part entière, issue de la mobilisation d'acteurs multiples situés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'État (Halpern et Fouilland, 2014). Cette « perspective d'analyse, contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrées à plusieurs niveaux, implique une diversité des méthodes » (Hassenteufel, 2011, p. 25).

Le chapitre 2 analyse le déroulement de cette recherche et la démarche d'investigation en décrivant la méthodologie utilisée. Il est organisé en quatre parties. Dans un premier temps, j'explique le choix d'analyser les observatoires fonciers en contextes africains en général et au Sénégal en particulier ainsi que l'articulation entre les différents niveaux et axes d'analyses. Puis je présente mon positionnement épistémologique avant de revenir sur le déroulement des enquêtes empiriques et les modes de production de données mobilisés dans ce cadre (entretien semi-directif, observation, étude des sources écrites). Enfin, je porte un regard réflexif sur cette recherche, en particulier sur le travail d'enquête au Sénégal.

I - Choix de la zone d'étude : la multiplication des projets d'observatoires fonciers en Afrique

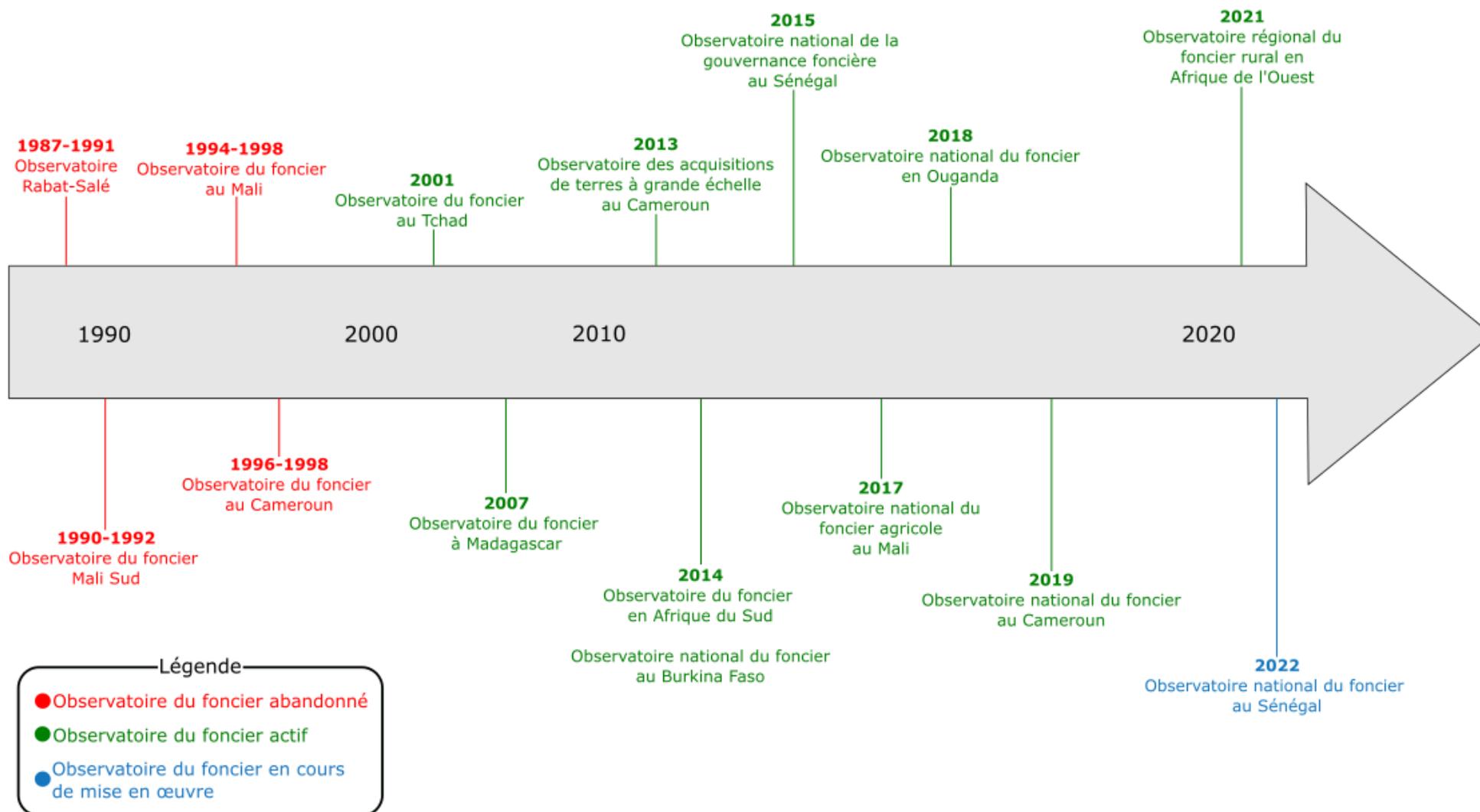
A. Le choix du continent africain

Le choix du continent africain se justifie par l'engouement pour le concept en Afrique dès le début des années 1980 (Figure 6). Ensuite, à partir de la fin des années 2000, le nombre de projets d'observatoires du foncier en Afrique s'est accru, portés 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, accompagnement, suivi et évaluation des politiques foncières). Dans le cadre d'une méta-analyse sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018), j'avais 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 ma problématique de travail. Cette étude préliminaire a été complétée au cours de la thèse par une recherche Internet de toutes les initiatives d'observatoires fonciers en Afrique (francophone et anglophone) afin de mettre en lumière la circulation du concept dans l'ensemble du continent (Carte 1).

À noter que dans le milieu anglophone, les organisations ayant vocation à produire et diffuser de l'information, à développer des partenariats et favoriser la mise en réseau, à endosser des activités de

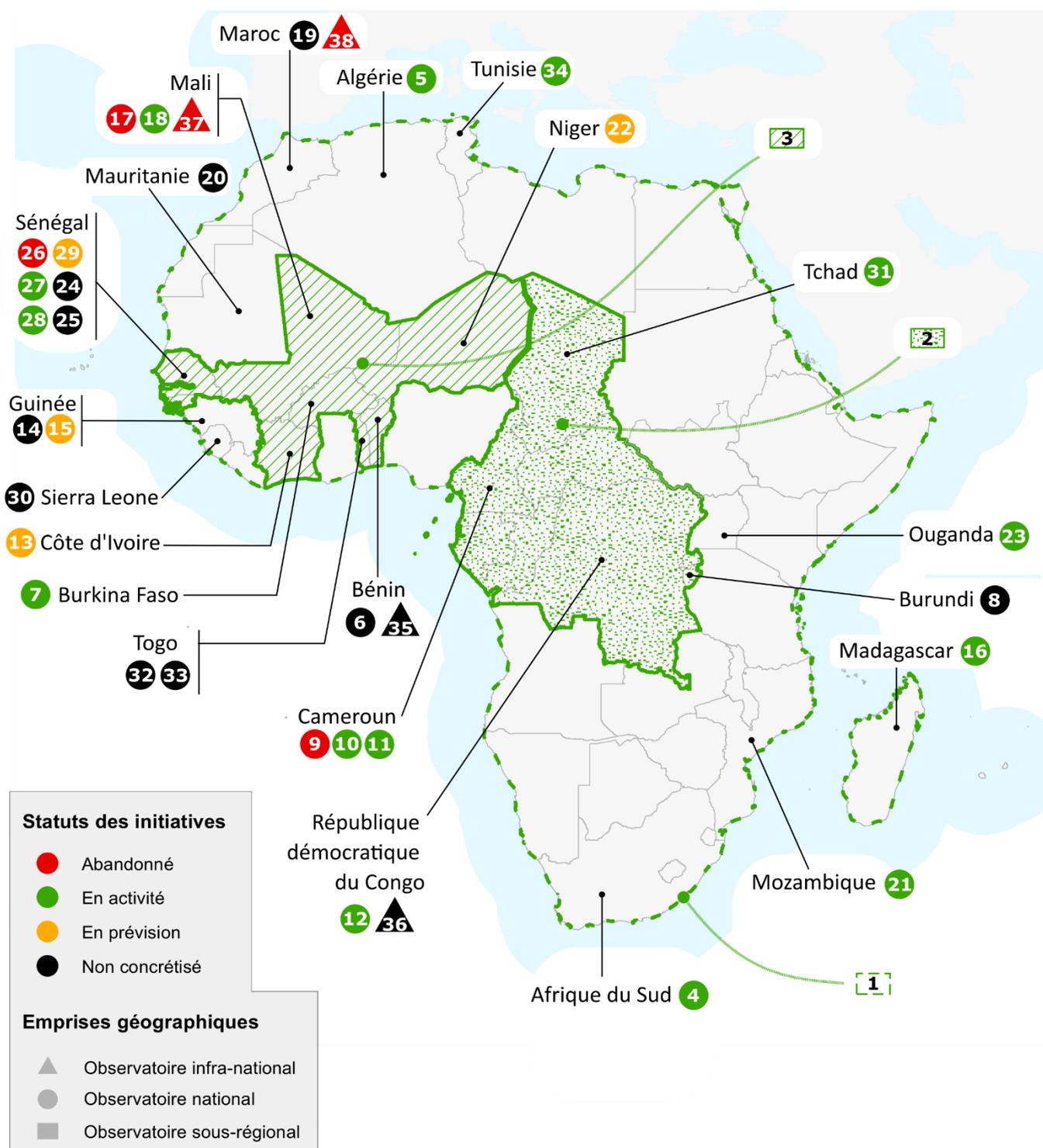
veille pour alerter ou informer, sont plus fréquemment appelées « *coalition* » ou « *alliance* » et sont portées essentiellement par des organisations de la société civile ou des ONG. La création d'« *observatory* » en particulier dans le domaine du foncier est très récente et renvoie, le plus souvent, à des initiatives portées par des centres de recherche et d'expertise internationaux. En outre, cette différence sémantique révèle des divergences dans la nature de ces organisations. La notion d'observatoire, héritière des observatoires astrologiques, se veut plus neutre et apolitique. Il y a une volonté sous-jacente de prise de distance avec le phénomène étudié. Les notions de *coalition* et *alliance* renvoient davantage à des initiatives militantes (notamment pour la promotion des exploitations familiales ou pour l'amélioration et la sécurisation de l'accès des jeunes et des femmes à la terre).

Figure 6 : chronologie de la création de quelques observatoires fonciers en Afrique (1987-2022)



Réalisation : Grislain, 2022

Carte 1 : représentation géographique des multiples initiatives d'observatoires fonciers en Afrique



Réalisation : Grislain, 2022²⁰

²⁰ Cette carte a pour objectif de représenter les principaux projets d'observatoires fonciers en Afrique. Pour ce faire, une recherche Internet a été réalisée pour chaque pays du continent africain avec les mots clés « observatoire du foncier » pour les pays francophones et « land observatory » pour les pays anglophones. En complément de la recherche Internet, j'ai accordé une attention particulière à tous les projets d'observatoires mentionnés lors des entretiens réalisés au cours de la thèse.

Tableau 3 : liste des principales initiatives (non concrétisée, abandonnée, en prévision, en activité) d'observatoires fonciers au sein du continent africain

1.	Observatoire Land Matrix Afrique (2014)	20.	Observatoire mauritanien des affaires foncières (2011)
2.	Observatoire des forêts d'Afrique Centrale (2007)	21.	Observatoire du milieu rural au Mozambique (2012)
3.	Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (2021)	22.	Observatoire national multi-acteurs du foncier rural au Niger (2018)
4.	Observatoire du foncier en Afrique du Sud (2014)	23.	Observatoire national du foncier en Ouganda (2018)
5.	Observatoire du foncier industriel en Algérie	24.	Observatoire du foncier au Sénégal (1996)
6.	Observatoire des organisations de la société civile sur le foncier au Bénin (2015)	25.	Observatoire national du suivi de la réforme foncière au Sénégal (2015)
7.	Observatoire national du foncier au Burkina Faso (2014)	26.	Observatoire du foncier rural au Sénégal (2015-2016)
8.	Observatoire sur les questions foncières au Burundi (2009)	27.	Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal (2015)
9.	Observatoire du foncier au Cameroun (1996-1998)	28.	Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif au Sénégal (2015)
10.	Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun (2013)	29.	Observatoire national du foncier au Sénégal (2022)
11.	Observatoire national du foncier au Cameroun (2019)	30.	Observatoire du foncier en Sierra Leone (2013)
12.	Observatoire du foncier en République démocratique du Congo (2018)	31.	Observatoire du foncier au Tchad (2001)
13.	Observatoire national du foncier en Côte d'Ivoire (2019)	32.	Observatoire togolais sur le foncier (2013)
14.	Observatoire sur la gouvernance foncière en Guinée (2015)	33.	Observatoire national du droit foncier au Togo (2019)
15.	Observatoire national du foncier en Guinée	34.	Observatoire de l'immobilier et du foncier en Tunisie
16.	Observatoire du foncier à Madagascar (2007)	35.	Observatoire du foncier au Nord-Bénin (2018)
17.	Observatoire du foncier au Mali (1994-1998)	36.	Observatoire provincial sur le foncier rural en République démocratique du Congo (2016)
18.	Observatoire national du foncier agricole au Mali (2018)	37.	Observatoire du foncier Mali-Sud (1990-1992)
19.	Observatoire marocain du foncier et de l'aménagement (2014)	38.	Observatoire Rabat-Salé au Maroc (1987-1991)

Réalisation : Grislain, 2022

Nous souhaitons attirer l'attention du lecteur sur trois éléments relatifs à notre tentative de cartographier les principaux projets d'observatoires fonciers en Afrique (Carte 1).

- (i) Nous n'avons pas la prétention de dresser de manière exhaustive la liste des tous les projets d'observatoires fonciers au sein du continent africain. Nous avons essayé de procéder à un état des lieux, certainement incomplet, des projets d'observatoires fonciers en Afrique pour tenter de rendre compte de la forte augmentation de leur nombre depuis les années 2010 et de leur diversité en termes de statuts (actif, en projet, non concrétisé, et abandonné), d'échelles d'actions (locale, nationale, régionale) et de champs d'observation (foncier rural, forestier, urbain, minier).
- (ii) En outre, il est important de noter que les activités de production et de diffusion de connaissances sur le foncier, le rôle de veille et d'alerte sur les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières ou la formulation de recommandations pour améliorer les politiques foncières, ne sont pas le monopole des observatoires. Ainsi, en parallèle des observatoires, de nombreuses initiatives sur le foncier existent ou ont existé au sein du continent africain. On peut évoquer les alliances foncières (*land alliance*), principalement en Afrique anglophone comme au Kenya (1999), en Ouganda (1995), en Tanzanie (2010) ou encore en Zambie (1997) et les plateformes LANDnet mises en œuvre au Malawi (1999), au Rwanda (2000) et en Ouganda (2012). D'autres initiatives nationale et locale existent comme par exemple l'ONG Green Scenery (1989) en Sierra Leone, la Solidarité des intervenants sur le foncier (SIF) (2003) à Madagascar ou encore le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (2011). Ces plateformes multi-acteurs, réseaux d'organisations de la société civile ou organisations non gouvernementales visent à promouvoir une « bonne gouvernance foncière » à travers le plaidoyer, la production et le partage d'informations et la construction d'un large réseau de partenariats à différentes échelles. Ce faisant, sans avoir pris l'appellation d'observatoire mais en endossant certaines fonctions, ces initiatives peuvent jouer le rôle d'observatoire foncier. Cependant, nous avons fait le choix dans la Carte 1 de représenter uniquement les initiatives ayant le nom « observatoire ».
- (iii) Un dernier point que nous souhaitons mettre en avant est que s'il est relativement facile d'identifier une date de création pour la grande majorité des observatoires, il est en revanche beaucoup plus difficile de rendre compte de la fin des observatoires fonciers. En effet, il est très rare que les promoteurs des projets d'observatoires annoncent la fin des dispositifs mis en place. Il serait nécessaire de faire des enquêtes approfondies auprès de chacune des initiatives mentionnées pour collecter des informations complémentaires.

Ainsi, il est très probable que le nombre d'observatoire foncier abandonné (en rouge) soit largement sous-estimé sur notre carte. Enfin, en lien avec ce commentaire, parmi les projets en activité (en vert), de nombreux observatoires existent sur le papier (un site Internet, un logo, une mention dans un document de projet) mais semblent être des coquilles vides sans production réelle d'information.

B. Le choix du Sénégal comme principal terrain d'étude

Le choix du Sénégal a reposé sur quatre raisons principales.

Le premier intérêt est le nombre et la diversité des projets d'observatoires fonciers au Sénégal (Figure 7). Entre 1996 et 2022, nous avons identifié huit projets d'observatoires fonciers à différents niveaux d'avancement (projet non concrétisé, observatoire actif ou en cours de construction). Cela s'explique notamment par le contexte foncier sénégalais marqué par de nombreuses tentatives de réforme du foncier, le mouvement des acquisitions foncières à grande échelle ou encore le déploiement de plusieurs grands projets à vocation foncière sur le territoire. Ce contexte a ainsi incité les acteurs du foncier à se doter d'observatoires afin de répondre aux besoins d'informations pour éclairer les choix, aider à la décision et accompagner l'action.

En outre, il nous semble important de souligner la spécificité du modèle sénégalais. Depuis son indépendance en 1960, la paix, la stabilité politique et la démocratie semblent distinguer le Sénégal de la plupart des autres pays du continent africain, consacrant l'idée d'une *success story* sénégalaise (Dahou et Foucher, 2004)²¹. Son contexte politique et institutionnel de même que son ouverture sur le monde, ont fait du Sénégal une terre d'élection pour les ONG et les agences d'aide décentralisée (Bierschenk *et al.*, 2000). Le Sénégal représente ainsi un cas emblématique de pays « sous régime d'aide », à la trajectoire de développement depuis longtemps extravertie et ouverte à une très grande diversité de partenaires techniques et financiers (Magrin, 2013). Cela explique, en partie, le foisonnement de projets en tout genre, et notamment de projets d'observatoires fonciers. Précisons que dans la partie 3 de la thèse, nous avons mobilisé des projets d'observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources, avec un intérêt particulier pour la question foncière (rurale, forestière, minière)²². Dans cette perspective, le Sénégal constitue un terrain d'enquête privilégié pour étudier la superposition (géographique, thématique, institutionnelle) des dynamiques

²¹ Pour une analyse critique, ou du moins nuancée, de l'exceptionnalité du modèle politique sénégalais, voir l'article de Tarik Dahou et de Vincent Foucher (2004).

²² Il s'agit notamment de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif (ONRDH-SE) et de l'Observatoire national des territoires (ONT).

d'observatoires ainsi que les enjeux autour de la captation des ressources qui accompagnent la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers.

Le second argument est l'hétérogénéité des acteurs qui poussent à la mise en œuvre d'observatoires fonciers, 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 foncière²³, qui est particulièrement intéressant pour notre analyse : c'est un observatoire de 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 multi partie-prenantes qui est composé de plusieurs organisations de la société civile mais aussi d'organisations paysannes, d'un institut national de recherche et d'un *think tank* ; c'est un observatoire multi-situé d'abord à l'échelle locale/territoriale (phase test dans neuf communes situées dans la vallée du fleuve Sénégal) puis à l'échelle nationale (campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière) et enfin à l'échelle globale (lien avec la Land Matrix et le CIRAD à partir de 2019).

Enfin, en amont du démarrage de la thèse, 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.

C. Niveaux et axes d'analyses

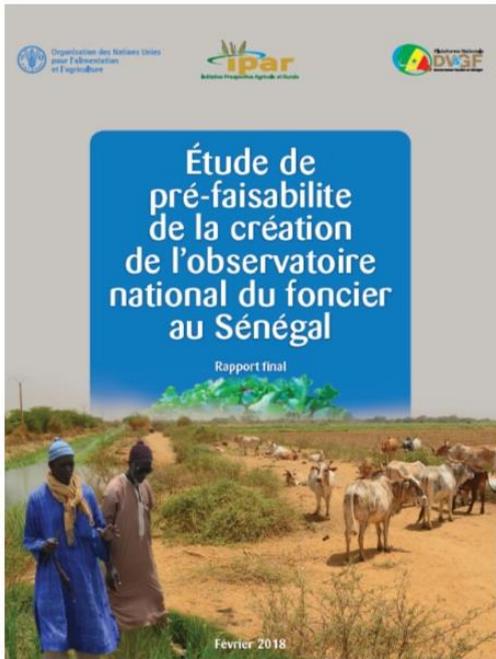
Afin d'étudier la circulation, la fabrique, la mise en œuvre et les effets des observatoires fonciers sur l'action publique nous avons donc fait le choix de privilégier la pratique d'un terrain multi-situé. Ces quatre axes s'entremêlent et n'ont pas été étudiés l'un après l'autre mais en association lors des enquêtes de terrain. En revanche, certains axes ont été analysés de manière plus fine selon les échelles observées et les zones étudiées.

L'analyse de la circulation du concept d'observatoire foncier s'est effectuée à l'échelle du continent africain (cf. chapitre 3). Ensuite, nous avons mis en perspective les résultats issus du terrain sénégalais avec d'autres expériences d'observatoires ailleurs en Afrique (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, etc.) pour analyser la diversité des conditions de fabrique et de mise en œuvre des observatoires fonciers (analyse horizontale). Ici, nous avons accordé une attention particulière aux interactions entre acteurs situés à différentes échelles (analyse verticale) (cf. chapitre 4). En revanche, étudier les effets

²³ Nous revenons en détail dans le chapitre 5 sur le processus d'émergence et de création de l'ONGF.

des observatoires fonciers sur l'action publique demande une analyse et une compréhension fine des réseaux d'acteurs et des contextes au sein desquels ils sont déployés. Ces analyses ont été réalisées essentiellement à une échelle nationale et locale au Sénégal (cf. chapitres 5 et 6)²⁴. De manière générale, l'analyse des représentations, des pratiques et des relations entre acteurs implique des recherches empiriques rigoureuses et contextualisées.

²⁴ La question des effets est également abordée dans le chapitre 4 en mobilisant les cas de l'Observatoire national du foncier à Madagascar et de l'observatoire mondial Land Matrix.



Sénégal: Bonne gouvernance foncière et réforme - Le Sénégal tient son observatoire

Sud Quotidien

18 JUN 2015

Par Chérif Faye

Le processus de réforme foncière en cours au Sénégal vient de s'enrichir d'un nouvel outil de veille.

C'est l'observatoire national sur la gouvernance foncière qui a vu le jour hier mercredi 17 juin au Sénégal sous l'impulsion du Cadre national de concertation des ruraux (CNCR) et ses différents partenaires regroupés au sein du Cadre de réflexion et d'action de la société civile (CRAFS).

farmlandgrab.org

the global rush for farmland and peoples' struggles against it

- HOME
- ABOUT
- EVENTS
- GALLERY
- PUBLISH
- SUBSCRIBE
- LANGUAGES



Sénégal : Des acteurs engagent une réflexion pour mettre en place l'observatoire du foncier dans la vallée.

0 Published: 27 Sep 2019

Sénégal : annonce de la création d'un observatoire de suivi de la réforme foncière

Au Sénégal, le président de la Commission nationale de réforme foncière a annoncé la création prochaine d'un "Observatoire paritaire et pluriel" pour suivre la réforme foncière.

Cet Observatoire sera formé de représentants de la société civile, des collectivités locales, de l'administration et du personnel politique, a-t-il indiqué.

Il s'exprimait à l'occasion de la cérémonie de célébration de la journée de la renaissance de l'Afrique, qui portait sur le thème « le foncier, état des lieux et perspectives pour la modernisation de l'agriculture ».

Notons que contrairement à ce qu'affirme un des articles, l'observatoire régional sur le foncier rural de l'UEMOA n'est pas encore opérationnel.

Liens :

APS, 30/06/15, **Un Observatoire pluriel et paritaire pour accompagner la réforme foncière**

Atelier national sur la Gouvernance foncière au Sénégal: création de l'observatoire du foncier irrigué

Publié le décembre 2, 2019 par Ibrahima Diallo







**Plateforme Nationale
DV&GF**
Gouvernance Foncière au Sénégal

FORUM FONCIER NATIONAL

« Gouvernance foncière au Sénégal, des Directives volontaires à l'Observatoire national sur le Foncier une trajectoire de dialogue à consolider »

18 et 19 mai 2021 / **Novotel - Dakar**

Réalisation : Grislain, 2022

Figure 7 : les observatoires fonciers au Sénégal : une idée régulièrement mise en avant au sein de l'arène foncière

Ce montage met en évidence la production continue de projets d'observatoires fonciers au Sénégal.

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 (Basserie et Ka, 2018) ; une note de cadrage produite en décembre 2015 par l'UGB et l'équipe du PDIDAS pour la conception d'un observatoire du foncier ; un extrait d'article du site SudQuotidien qui annonce la création de l'Observatoire national de la gouvernance foncière sous l'impulsion de la société civile sénégalaise (SudQuotidien, 18/6/2015) ; 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, 27/9/2019) ; le logo de l'Observatoire national de la gouvernance foncière ; 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, 30/6/2015) ; un extrait d'article publié sur le site du NELGA Afrique de l'Ouest francophone pour annoncer la création d'un observatoire du foncier irrigué (NELGA, 2/12/2019) ; publication sur la page Facebook « Foncier au Sénégal » pour annoncer le Forum foncier national qui a accordé une attention particulière à l'Observatoire national du foncier (Foncier au Sénégal, 11/5/2021).

II - Un positionnement épistémologique qualitatif, compréhensif, processuel et multiscale

Cette thèse 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 m'est apparue indispensable pour analyser des phénomènes qui sont difficilement mesurables comme les mécanismes stratégiques des relations de pouvoir ou de coopération entre acteurs (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 réseaux d'acteurs qui portent les projets et les contextes au sein desquels les observatoires émergent, évoluent, circulent et se transforment. Précisons ici que la démarche qualitative se situe dans un registre d'approximation, car la véridicité des assertions faites par les recherches qui s'en réclament ne peut se prétendre vérité et relève plutôt de la plausibilité (Olivier de Sardan, 2008). Cependant, cette fatalité de l'approximation ne doit pas pour autant conduire à abandonner la quête de rigueur dans la démarche méthodologique. Cette

quête se situe à trois niveaux à savoir une rigueur logique (on ne peut dire une chose et son contraire), une rigueur théorique (les énoncés prennent place dans un débat érudit) et une rigueur empirique (Olivier de Sardan, 2008). Cette dernière passe par la cohérence entre le « réel » et les données d'enquêtes d'une part, et la cohérence entre les données d'enquêtes et l'interprétation qu'en propose le chercheur d'autre part (Di Roberto, 2020). Ainsi, la rigueur dans l'élaboration des enquêtes et des recherches documentaires, le souci de recouper les informations (triangulation), l'objectif de saturation²⁵, la finesse des analyses et la pertinence de leur ancrage théorique, ont été au cœur de ma démarche de recherche (Paillé et Mucchielli, 2021).

Mon 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 je mets 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 impliqués directement et indirectement dans les projets d'observatoires fonciers. De cette manière j'ai pu analyser les raisons qui poussent les acteurs à mettre en œuvre des observatoires fonciers (pourquoi à un moment donné, des acteurs ou groupes d'acteurs décident de se mobiliser et de s'investir dans un projet d'observatoire foncier ?) ou encore étudier leurs représentations à l'égard des observatoires (quels types d'acteurs poussent pour quels types d'observatoires ?) et des controverses dans le champ du foncier (qu'est-ce qui est important d'observer et de documenter et pourquoi ?).

Mon approche est processuelle. En optant pour une lecture processuelle, je souhaite 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 fabrique et la mise en œuvre 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, 2015a). Ceci justifie que j'étudie des projets d'observatoires fonciers qui se trouvent à différents états d'avancement. La confrontation des expériences d'observatoires en activité, en cours de construction et qui ont été abandonnées me permet de poser la question des facteurs contribuant à leur succès ou

²⁵ Jean-Pierre Olivier de Sardan définit la notion de saturation comme le moment où « à chaque nouvelle séquence, à chaque nouvel entretien, on obtient de moins en moins d'informations nouvelles. On a alors plus ou moins « fait le tour » des représentations pour un champ d'investigation donné » (Olivier de Sardan, 2008, p. 87).

à leur échec. En revanche, je prends 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 mise en œuvre d'un observatoire. Dans le cadre de la thèse, j'ai 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. Cependant, j'ai conscience que les travaux pour structurer et mettre en œuvre les projets d'observatoires sont faits, le plus souvent, sur la base d'études de faisabilité commanditées et financées par des bailleurs internationaux en discussion avec des contreparties nationales et locales. La circulation des projets d'observatoires fonciers en Afrique est donc le résultat de réseaux d'acteurs complexes issus du monde de la recherche mais aussi du développement et du politique et situés à des échelles nationales, régionales et internationales. Ce faisant, je n'ai pas la prétention de présenter une analyse exhaustive de tous les acteurs ayant contribué à la circulation du concept et à la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers dans les pays étudiés.

Enfin, mon approche est multiscalaire. En adoptant un regard multiscalaire, je souhaite analyser la circulation du concept d'observatoire foncier à différentes échelles (globale, régionale, nationale), révéler les spatialités plurielles des observatoires et comprendre ce qu'ils parviennent (ou non) à faire, en particulier en termes de production d'informations, en fonction de leurs échelles d'action et d'inscription. Dans la pratique, j'ai commencé par analyser les observatoires fonciers (en projet, abandonné et actif) à l'échelle du continent africain²⁶, puis mon analyse s'est focalisée sur le Sénégal avant d'étudier les interactions entre observatoires à différents niveaux. Dans les différents chapitres, nous retrouverons donc :

- les initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal, aux échelles territoriales et nationales ;
- une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires à l'échelle du continent africain (Burkina Faso, Madagascar, Mali ou encore l'Ouganda) ;
- une analyse des interactions entre certains observatoires fonciers nationaux (Cameroun, Ouganda et Sénégal) et l'initiative Land Matrix, observatoire mondial des transactions foncières à grande échelle²⁷.

²⁶ Compte tenu du temps passé sur certain terrain, du nombre de personnes enquêtées et d'un accès différencié à l'information, je souhaite préciser que je ne dispose pas du même degré de connaissances pour tous les observatoires fonciers mentionnés au cours de la thèse. Cela explique que je mobilise des cas, notamment Madagascar, l'Ouganda et le Sénégal, plus souvent et plus en détail que d'autres. En ce sens, il ne s'agit pas d'une analyse comparative, terme à terme entre observatoires mais bien d'une mise en perspective des expériences d'observatoires fonciers au Sénégal avec d'autres initiatives au sein du continent africain.

²⁷ La Land Matrix appuie un processus de décentralisation des observatoires à l'échelle nationale. Ce processus a abouti à la création de deux observatoires fonciers nationaux en Ouganda (2018) et au Cameroun (2019) et à un appui technique et financier à l'ONGF au Sénégal à partir de 2019.

III - Enquêtes de terrain et modes de production des données qualitatives

A. Le déroulement des enquêtes de terrain

La réalisation de cette thèse et, plus particulièrement des enquêtes de terrain, a été facilitée par une bourse doctorale de l'observatoire mondial Land Matrix (2019-2022) et par une bourse de terrain octroyée par le Comité technique « Foncier et développement » (Guichet d'études sur le foncier 2019/2020). Les données ont été collectées pendant une enquête de terrain de sept mois au total qui s'est divisée en trois séjours de recherche. Certains entretiens et recherches documentaires ont été effectués à distance en raison du temps limité sur le terrain et des personnes ressources parfois très dispersées géographiquement.

Un premier terrain exploratoire en Ouganda

Initialement ma recherche avait pour ambition d'étudier trois observatoires à l'échelle nationale. Mon choix s'était porté sur les observatoires du foncier de Madagascar, du Sénégal et de l'Ouganda. Il était alors envisagé d'analyser un observatoire foncier en profondeur via un terrain de longue durée (observatoire foncier en Ouganda) et de mettre en perspective les résultats obtenus avec deux autres enquêtes de terrain de plus courte durée (observatoires du foncier à Madagascar et au Sénégal).

Sur la base de ces réflexions préliminaires, une première enquête de terrain s'est déroulée entre février et mars 2020 en Ouganda. Les objectifs principaux étaient de me familiariser avec l'observatoire du foncier en Ouganda et les contextes fonciers, politiques et institutionnels du pays ainsi que de tester mon guide d'entretien. Initialement prévu sur une durée de quatre mois, ce terrain a été raccourci à un mois en raison de la COVID-19. J'ai passé trois semaines à Kampala au sein de la coordination nationale de l'observatoire du foncier et une semaine au sein du district de Moroto (région de Karamoja au Nord-Est de l'Ouganda), territoire marqué par des dynamiques d'appropriations des terres agricoles et pastorales au profit de zones de conservation de la nature²⁸.

Or la crise sanitaire survenue à l'échelle mondiale à partir de mars 2020 a profondément bouleversé la mobilité internationale et mon agenda de recherche. En outre, l'observatoire du foncier en Ouganda a été lancé officiellement en janvier 2018. Par conséquent, compte tenu du manque d'ancienneté de l'observatoire, ce dernier était encore très peu (re)connu au sein de l'arène foncière ougandaise, très faiblement inscrit au sein des réseaux d'acteurs impliqués sur les questions foncières et la production d'informations sur les acquisitions foncières à grande échelle était encore très limitée. Ces différents

²⁸ <https://indigenouafrica.org/land-grabbing-vs-karamojong/>

éléments nous ont amené à revoir l'organisation du sujet de thèse. Celui-ci a évolué d'un questionnement horizontal basé sur une comparaison entre trois pays à une analyse approfondie des projets d'observatoires fonciers dans un pays (le Sénégal) tout en faisant des allers et retours entre plusieurs observatoires fonciers en Afrique et entre plusieurs échelles à travers un questionnement vertical fondé sur l'articulation des échelles d'actions.

Deux terrains de recherche au Sénégal

J'ai réalisé une première enquête de terrain au Sénégal entre les mois d'octobre et décembre 2020. Elle m'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. Une partie importante de mes recherches empiriques a été effectuée à Dakar. C'est en effet dans la capitale sénégalaise que sont situés la quasi-totalité des sièges des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales, les ministères et les agences de l'État ainsi que les bureaux sénégalais des acteurs internationaux. En outre, un séjour de recherche d'une semaine a été effectué dans la zone du delta-lac de Guiers plus précisément à Saint-Louis et dans quatre communes²⁹ d'intervention du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS³⁰). Cette partie du territoire correspond également à la zone de mise en œuvre de la phase test de l'ONGF³¹ (2015/2018). D'un point de vue méthodologique, cette mission de terrain a présenté un double intérêt. D'une part, elle a constitué un moment privilégié pour la collecte de données (entretiens auprès des relais locaux de l'observatoire et des élus locaux, collecte de documents sur les projets d'observatoires fonciers qui ont émergé dans cette zone du Sénégal). D'autre part, l'observation des pratiques sur le terrain m'a permis d'interroger la (non) matérialité et l'ancrage spatial de l'ONGF et de comprendre le fonctionnement et les relations entre le niveau local et le niveau national de l'observatoire.

Les résultats obtenus lors de cette première enquête au Sénégal ont été approfondis et étendus lors d'un deuxième séjour de recherche entre octobre et décembre 2021. Cette phase d'enquête avait trois principaux objectifs. (i) Approfondir certains entretiens, en particulier avec les acteurs de la société civile, concernant la matérialité de l'Observatoire national de la gouvernance foncière à savoir les outils, bases de données et méthodologies de cet observatoire. Aussi, l'ONGF a obtenu un financement du CTFD en début d'année 2021 afin de renforcer ses activités. Il m'a semblé intéressant d'identifier

²⁹ Diama, Fass Ngom, Gandon, Ndiébène Gandiole.

³⁰ Financé par la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial (2014-2021), le PDIDAS avait pour objectif de développer une agriculture commerciale et une gestion durable des terres dans les zones du Ngalam et du lac de Guiers.

³¹ La phase test de l'ONGF (2015-2018) s'est déroulée dans 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.

dans quelle mesure ce financement supplémentaire a contribué à dynamiser (ou non) l'observatoire, sur quelles dimensions et quelles étaient les perspectives pour la période 2021/2022. (ii) Analyser les processus de fabrication et de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier (ONF) dans le cadre du projet PROCASEF³². La Banque mondiale a lancé officiellement le PROCASEF au cours du mois d'août 2021. Parmi les premières activités, un atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en place de l'ONF a été organisé le 23 novembre 2021 à Dakar. Cet événement, qui a regroupé les principaux acteurs du foncier au Sénégal, m'a permis d'analyser un moment clé dans le processus de création d'un observatoire foncier. (iii) Effectuer des entretiens avec des membres d'autres observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources. Ainsi, j'ai mené des entretiens avec des représentants de l'Observatoire national des territoires, de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local ou encore de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, afin d'élargir mes études de cas et enrichir ma compréhension des dynamiques d'observatoires au Sénégal.

Une démarche itérative

J'ai mené les enquêtes de terrain par itération, c'est-à-dire par allers-retours entre problématique et donnée, théorie et empirie (Olivier de Sardan, 1995). Tout au long de ce travail de thèse, des va-et-vient permanents ont ainsi été effectués entre les questionnements théoriques, le travail de terrain, l'analyse des données et l'exercice de rédaction. « Chaque entretien, chaque observation, chaque interaction sont autant d'occasions de trouver de nouvelles pistes de recherche, de modifier des hypothèses, d'en élaborer de nouvelles » (Olivier de Sardan, 1995, p. 87). Les mouvements de va-et-vient entre la théorie et l'empirie sont facilités par la mise à distance de son terrain. La déconnexion, le retour dans son pays d'origine permet aux informations de décanter. Dans mon cas, les allers-retours entre les périodes sur le terrain (Sénégal, Ouganda) et les moments passés au sein de la Maison de la télédétection à Montpellier m'ont permis de prendre mes distances avec le terrain au concret, de prendre du temps pour réécouter et retranscrire les entretiens ainsi que de mettre à plat les données collectées et de les organiser de façon à les analyser. Ces retours étaient aussi des moments privilégiés pour faire un point d'étape avec l'équipe d'encadrement de la thèse afin d'avoir un regard neuf et distancié sur le déroulement des enquêtes de terrain et les points à ajuster, approfondir et explorer.

³² 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 de sécurisation foncière, 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 cent-trente-six 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).

B. Modes de production des données

Cette recherche repose sur trois types de production de données qualitatives : des entretiens semi-directifs, des moments d'observation et l'analyse des sources écrites. Ces trois méthodes d'investigation ne sont pas envisagées comme séparées les unes des autres. Une observation peut amener à un entretien et la littérature grise devient parfois un support pour ce premier.

Entretiens semi-directifs

L'objet de la recherche étant les observatoires fonciers, l'identification des acteurs à interroger s'est faite par cette entrée. Il s'agissait de mobiliser leur « compétence » (Olivier de Sardan, 1995) sur les projets d'observatoires fonciers, c'est-à-dire leur capacité à parler de ces dispositifs depuis leur propre expérience. Ainsi, les personnes interrogées sont concernées, de près ou de loin, par les projets d'observatoires. Pour certains, la relation aux observatoires fonciers est directe : ils ont contribué à faire circuler le concept et/ou sont les promoteurs de projets d'observatoires fonciers (représentants d'organisations internationales, experts et chercheurs internationaux et nationaux), ils composent leurs équipes (enquêteurs de terrain, responsables des bases de données). Dans ce cas, les entretiens étaient articulés autour de la compréhension des processus de fabrication et de mise en œuvre des observatoires fonciers, du fonctionnement quotidien des structures, des relations entre acteurs ainsi que des réalisations concrètes issues des observatoires. Pour d'autres, le lien est plus indirect : ils participent à des titres divers à l'action publique dans le champ du foncier (universitaires, élus locaux) et ont donc un intérêt pour la mise en œuvre d'un instrument censé produire et diffuser des connaissances sur des thématiques foncières. Les entretiens étaient alors orientés vers l'analyse des représentations et des attentes des acteurs à l'égard des projets d'observatoires fonciers (acteurs attendus dans un projet d'observatoire foncier, ancrage institutionnel, finalité).

Ce faisant, selon la nature des données à recueillir et les liens entre la personne enquêtée et l'objet observatoire foncier, j'ai mené des entretiens avec une visée plus informative ou compréhensive (Morange et Schmoll, 2016; Pinson et Sala Pala, 2007). Le premier type, informatif, s'attache à recueillir des informations concernant des faits, des expériences et des pratiques. Il permet à l'enquêté de produire une narration d'un processus d'action et/ou de décision. À travers des questions précises j'ai pu, par exemple, reconstituer les différentes étapes de mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier. Le second type, compréhensif, s'attache à comprendre le point de vue des acteurs interrogés, leurs perceptions et représentations. Généralement « basé sur des questions plus larges, ce type d'entretien permet d'accéder à la façon dont les interlocuteurs formulent les questions et les problèmes » (Morange et Schmoll, 2016, p. 88). Ici, l'objectif n'était pas de collecter des données factuelles sur un projet d'observatoire foncier mais de recueillir l'opinion et les représentations de

l'enquête sur ce qu'est un observatoire (son ontologie) et ce qu'il devrait faire (ses missions et finalités).

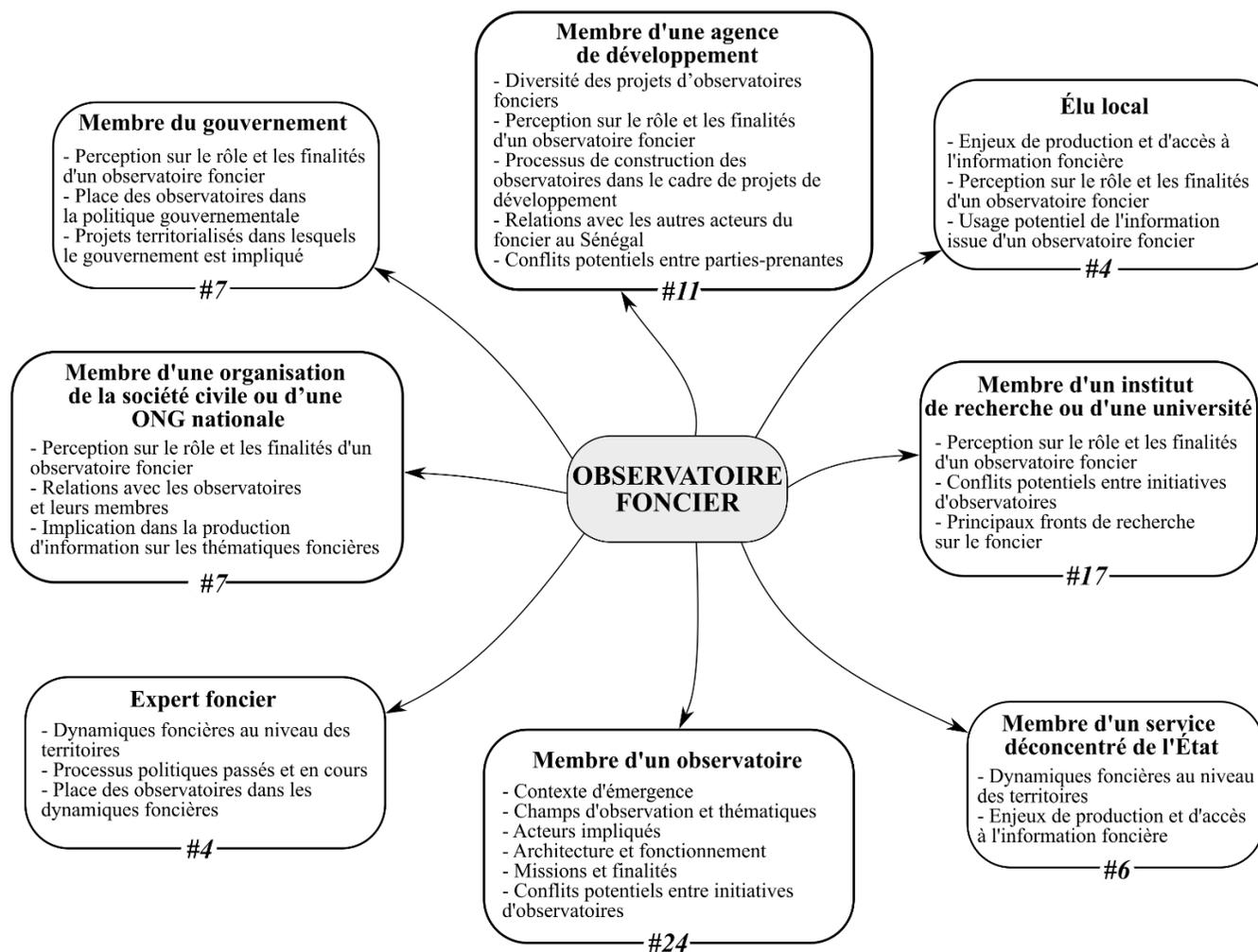
En Ouganda³³, j'ai réalisé vingt-et-un entretiens semi-directifs à Kampala (notamment auprès du ministère du Foncier et de différentes organisations de la société civile, ainsi que de plateformes multi-acteurs) et douze entretiens dans le district de Moroto situé dans la région de Karamoja au Nord-Est de l'Ouganda (*Ministry zonal office, District land board, Area land committee*).

Au Sénégal, lors de la première enquête de terrain (octobre-décembre 2020) j'ai mené cinquante-quatre entretiens semi-directifs. À Dakar, la capitale du pays, trente-sept entretiens ont été réalisés auprès de représentants de différents types d'organisations impliquées, directement ou indirectement, dans les initiatives d'observatoires fonciers. Les acteurs sont notamment des membres d'organisations de la société civile, des représentants du gouvernement, d'organisations internationales et d'instituts de recherche ou encore des experts fonciers. Des entretiens spécifiques ont aussi été réalisés dans la vallée du fleuve Sénégal, territoire d'intérêt de nombreuses initiatives d'observatoires. Ainsi, 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 seconde enquête de terrain au Sénégal (octobre-décembre 2021) j'ai mené dix-huit entretiens semi-directifs notamment 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. À noter que parmi ces soixante-douze entretiens, huit ont été réalisés avec des membres d'autres observatoires tels que l'Observatoire national des territoires et l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif. J'ai schématisé en Figure 8 le dispositif d'enquête, articulant les acteurs rencontrés et les grandes thématiques traitées.

³³ L'encadré 4 retrace en détail le déroulement des entretiens en Ouganda et au Sénégal.

Figure 8 : types d'acteurs rencontrés et principales thématiques abordées lors des enquêtes de terrain au Sénégal



Réalisation : Grislain, 2022³⁴

³⁴ À noter que le total des entretiens représentés sur le schéma est de quatre-vingt car nous avons pris en compte les huit entretiens réalisés en visioconférence. Le symbole « # » représente le nombre d'entretien.

Encadré 4 : déroulé des entretiens en Ouganda et au Sénégal

En Ouganda, tous les entretiens à Kampala (la capitale) ont été réalisés en anglais. Lorsque l'enquêté ne maîtrisait pas l'anglais, notamment lors de ma mission d'une semaine au sein du district de Moroto, je faisais appel à un interprète. Celui-ci était l'enquêteur de terrain de l'observatoire foncier qui m'a accompagné durant toute la semaine à Moroto (Photo 1). J'ai contacté la majorité des personnes interrogées en les joignant directement sur leur téléphone portable. J'ai obtenu leur numéro grâce au coordinateur de l'observatoire du foncier en Ouganda. À mon arrivée nous avons eu une discussion sur les objectifs de ma recherche, le type de données que je cherchais et le besoin de diversifier les sources d'information. J'ai obtenu de sa part une liste de structures impliquées dans les questions foncières en Ouganda avec pour chaque structure un interlocuteur et un numéro de portable. J'ai obtenu d'autres entretiens en demandant aux enquêtés de me donner les contacts de personnes avec lesquelles ils travaillaient (méthode dite de la « boule de neige » (Olivier de Sardan, 2008).



Photo 1 : entretien avec un chef de village (à gauche) touché par un accaparement foncier dans le district de Moroto en présence de l'enquêteur de terrain de l'observatoire foncier en Ouganda (à droite). Cet entretien a aussi été l'occasion de prendre conscience des enjeux relatifs à l'accès aux sources d'information et à des zones particulièrement isolées. Cliché : villageois, Moroto (Ouganda), février 2020.

Au Sénégal, les entretiens ont été réalisés en français, la langue officielle du pays. Elle est parlée à la capitale (Dakar), dans les centres urbains et généralement parmi les élites rurales (maire, agent foncier). Lors de ma mission dans la vallée du fleuve Sénégal, j'étais accompagné par Djibril Diop, chercheur à l'ISRA/BAME et par Badara Seck, animateur foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR). Ainsi, quand l'enquêté ne maîtrisait pas le français, j'ai bénéficié de leur appui pour la traduction. J'ai obtenu la majorité des contacts (adresse mail et numéro de portable) soit par l'intermédiaire de l'ISRA/BAME soit à travers mon réseau de connaissances propres ou grâce aux enquêtés eux-mêmes. Pour la prise de contact j'ai toujours fonctionné en deux étapes, à savoir l'envoi d'un mail relativement détaillé pour présenter la nature de ma recherche et les grands points que je souhaitais aborder lors de l'entretien. Dans la moitié des cas environ cela a suffi pour organiser un entretien. Quand je n'avais pas de retour après quelques jours je téléphonais alors directement à la personne concernée. Bien souvent, l'interlocuteur se souvenait de mon mail et de la nature de

ma demande ce qui facilitait la prise de contact. Je n'ai jamais rencontré de refus concernant une demande d'entretien.

Tous les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone et la grande majorité d'entre eux ont été retranscrits intégralement ou partiellement. Toutes les personnes interrogées ont été informées du fait que les conversations étaient susceptibles d'être utilisées dans le cadre de ce travail de thèse. En parallèle de l'enregistrement, chaque entretien a fait l'objet de prise de notes circonscrites dans un carnet de terrain. Cela est particulièrement utile pour écrire des questions au fil de l'entretien afin de ne pas les oublier tout en évitant de couper la personne enquêtée, pour noter des éléments qui ne sont pas visibles à l'enregistrement, en particulier des attitudes, le langage du corps ou encore pour noter toutes idées, pensées, observations, qui de retour au bureau, pourra être converties par le (jeune) chercheur en données traitables.

Les entretiens ont eu une durée comprise entre 45 minutes et 2 heures, la plupart des entretiens durant environ 1 heure. Les entretiens se sont généralement déroulés sur le lieu de travail des enquêtés, à leur bureau ou à l'extérieur quand cela était possible (jardin, cour extérieure, terrasse). Certains entretiens ont eu lieu au domicile des enquêtés ou dans des cafés. Lors des premiers moments d'enquête, j'ai essayé de privilégier les rencontres en dehors des lieux de travail des enquêtés en pensant que cela serait pertinent pour contourner l'aspect formel de l'entretien. Si les rencontres en extérieur ont apporté un aspect plus convivial et ont permis de faciliter les échanges, les entretiens dans les lieux publics (café, restaurant) étaient davantage des inconvénients. Entre le bruit ambiant qui nuit à la qualité de l'enregistrement, la connaissance de passage qui vient saluer l'enquêté et interrompre l'entretien ou encore la propension plus grande à répondre aux appels téléphoniques, j'ai finalement favorisé, quand cela était possible, les entretiens sur les lieux de travail.

En outre, douze entretiens ont été réalisés à distance en visioconférence avec des représentants de plusieurs observatoires fonciers au sein du continent africain (Burkina Faso³⁵, Cameroun, Ouganda Tchad). J'ai obtenu ces contacts grâce à mon propre réseau constitué à l'occasion de la réalisation de l'étude sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018). Les allers-retours (via des entretiens en visioconférence notamment) entre le Sénégal et d'autres pays africains constituent des cas intéressants pour analyser la genèse et la circulation du concept d'observatoire foncier et mettre en perspective la diversité des processus de construction et de mise en œuvre des projets d'observatoires en fonction des contextes dans lesquels ils sont déployés.

Enfin, dix-huit entretiens ont été conduits en visioconférence avec d'autres personnes ressources notamment des experts et chercheurs ayant une connaissance fine des démarches d'observatoires en contextes africains (Observatoire des forêts d'Afrique Centrale, Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun, Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré au Sénégal).

³⁵ À noter que huit entretiens semi-directifs ont été conduits au Burkina Faso (décembre 2017) dans le cadre de l'étude sur les observatoires fonciers en Afrique.

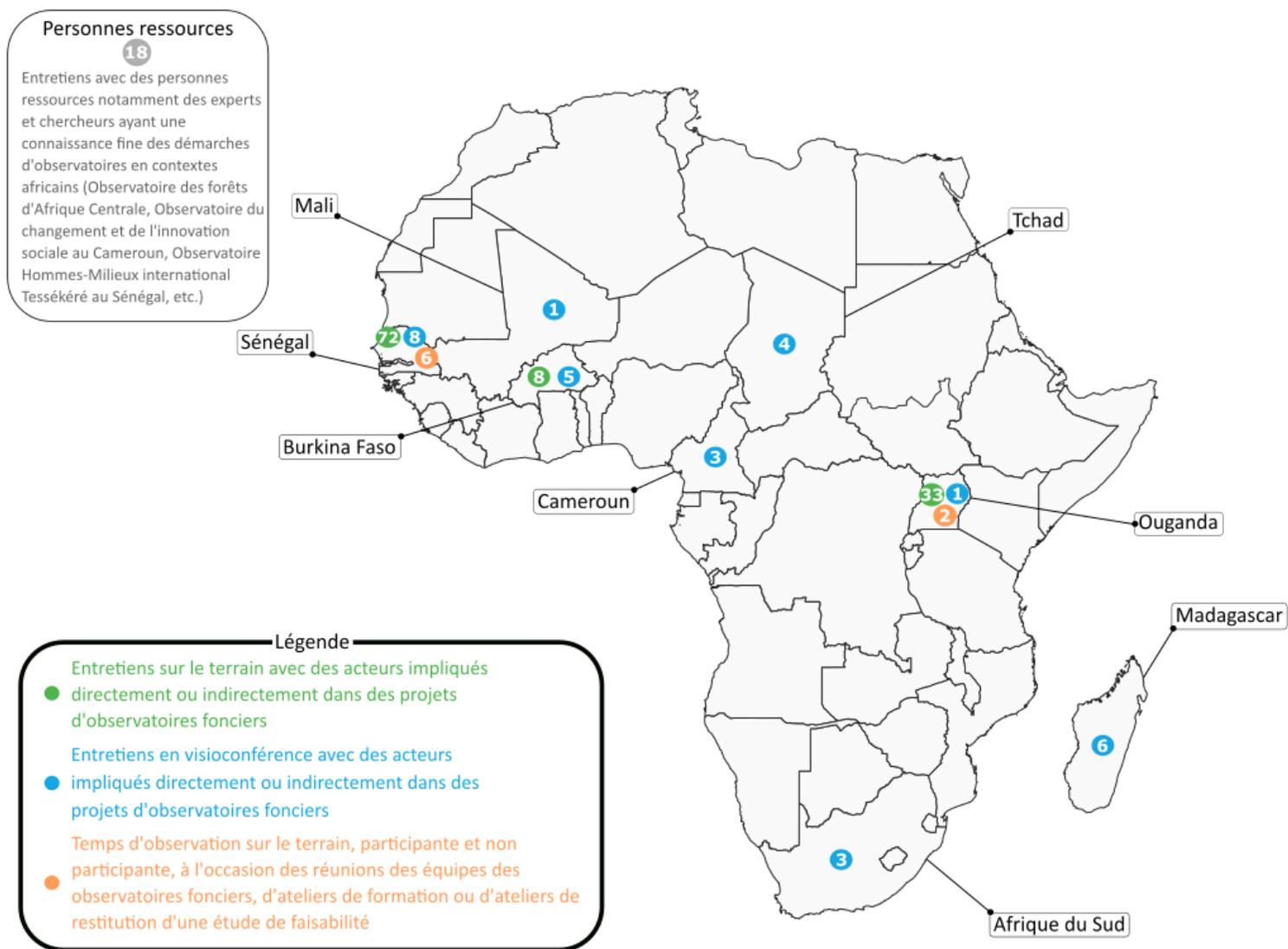
J'ai identifié la majorité de ces personnes ressources à la suite de recherches bibliographiques ou lors d'entretiens. Ces entretiens m'ont permis d'identifier les dimensions structurantes des observatoires et de mettre en évidence les nombreuses contraintes qui pèsent sur leur mise en œuvre indépendamment des contextes et des champs d'observation (problème de gouvernance, enjeux autour de l'accès aux données, manque de moyen financier, etc.).

J'ai représenté sur la Carte 2 la géographie des entretiens réalisés à la fois sur le terrain (Burkina Faso, Sénégal, Ouganda) et en visioconférence³⁶ (Afrique du Sud, Cameroun, Madagascar, Mali, Tchad).

L'objectif de l'approche par entretiens était de répondre à l'exigence de triangulation qui entend faire varier les informateurs en fonction de leur rapport à l'objet observatoire foncier. Par cette méthode, j'ai tenté de croiser de façon raisonnée des points de vue dont la différence fait sens. Il ne s'agit pas simplement de multiplier les enquêtés et de recouper des informations pour arriver à une vérité « mais bien de rechercher des discours contrastés, de faire de l'hétérogénéité des propos un objet d'étude, de s'appuyer sur les variations plutôt que de vouloir les gommer ou les aplatir, en un mot bâtir une stratégie de recherche sur la quête de différence significative » (Olivier de Sardan, 2008, p. 80).

³⁶ Voir la table des entretiens pour la liste détaillée de toutes les personnes interrogées au cours de la thèse.

Carte 2 : cartographie des observatoires fonciers étudiés et des entretiens (sur le terrain et en visioconférence) réalisés



Réalisation : Grislain, 2022

Les moments d'observation

J'ai mené deux types d'observation principalement au Sénégal : des observations ponctuelles qui ont fait l'objet de prises de notes et ont été intégrées directement dans mon corpus de données (Olivier de Sardan, 2008) et des observations de l'ordre de l'imprégnation, nécessaire au développement d'une compétence culturelle (Bonnet, 2008).

Les observations ponctuelles se sont matérialisées par la participation « passive » à des réunions d'acteurs regroupant certaines organisations de l'Observatoire national de la gouvernance foncière. Ce fut le cas, par exemple, lors d'un atelier de renforcement de capacités des points focaux de l'ONGF sur les techniques d'appui à la gouvernance foncière locale et les outils de suivi des acquisitions foncières à grande échelle qui s'est déroulé les 15 et 16 décembre 2020 à Dakar (Photos 2 et 3). Cet atelier a été organisé et animé par des membres de l'ONGF (CNCR, CONGAD³⁷, ISRA/BAME, Enda Pronat). Ainsi, parce que « les dialogues des gens entre eux valent bien ce qu'il (le chercheur) a avec eux » (Olivier de Sardan, 2008, p. 52), j'ai écouté les discussions et les débats entre les acteurs qui composent l'ONGF et les relais de l'observatoire sur le terrain et observé les comportements de chacun durant ces deux journées d'atelier. Par exemple, j'ai pu observer que certains acteurs étaient présents uniquement lors de la première matinée d'ateliers puis ont disparu ou que d'autres étaient très en retrait pendant les sessions de question/réponse. Autre exemple, j'ai participé à l'atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en place de l'Observatoire national du foncier (23/11/2021) dans le cadre du PROCASEF. Réunissant une trentaine de participants (organisations de la société civile, agences de l'État, bailleurs de fonds, instituts de recherche) j'ai pu identifier et analyser les discours et les perceptions des acteurs du foncier sénégalais à l'égard de l'objet observatoire foncier. Cela m'a également 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.

En outre, lors de l'atelier de renforcement de capacités des points focaux de l'ONGF, l'observation s'est également matérialisée par une participation « active », par exemple lors de travaux de groupe sur l'utilisation de l'outil de remontée d'information KoboCollect. J'ai pu faire le tour des groupes afin de demander à chacun dans quelle mesure cet outil pourrait leur servir au quotidien. De manière plus informelle, lors des pauses-café et des déjeuners, j'ai profité de ces moments de convivialité pour échanger avec les participants. L'objectif de ces conversations était de comprendre les relations entretenues entre les points focaux locaux avec les principaux membres de l'ONGF basés à Dakar ainsi que les activités mises en œuvre sur le terrain. J'ai pris soin de transformer en données ces

³⁷ CONGAD : Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement.

observations et les interactions qui ont pris place devant moi et parfois avec moi, c'est-à-dire d'organiser la trace et la description dans un carnet de terrain. Dans ce cas, les observations sont transformées en données ultérieurement traitables (Olivier de Sardan, 2008).

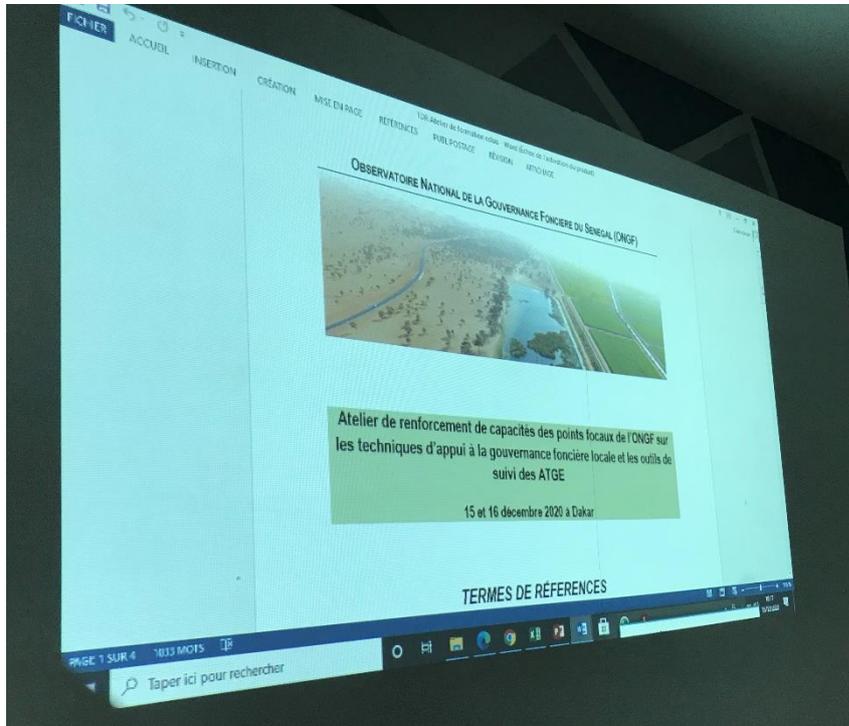


Photo 2 : présentation des résultats préliminaires de la campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière lors de l'atelier de renforcement de capacités des points focaux de l'ONGF.

Lors des échanges entre les participants, des divergences ont émergé sur la terminologie employée. Pour certains, parler d'investissements à incidence foncière ou d'acquisitions foncières à grande échelle, permet de mettre en avant une certaine neutralité et prise de distance avec le phénomène étudié. Pour d'autres, l'ONGF, en tant qu'observatoire de la société civile doit se positionner et employer la notion d'accaparement foncier.

Cliché : auteur, Dakar (Sénégal), décembre 2020.



Photo 3 : temps d'échange entre les points focaux de l'ONGF et certains membres de l'observatoire basés à Dakar.

En dehors de ce type de rencontre, organisé une fois par an environ, les interactions entre les différents niveaux de l'observatoire (national et local) sont très limitées.

Cliché : membre du CNCR, Dakar (Sénégal), décembre 2020.

Enfin, grâce à mon rattachement institutionnel local, j'ai partagé le bureau d'un chercheur de l'ISRA/BAME également membre actif de l'ONGF. Ainsi, tout au long de mes enquêtes de terrain et de manière ponctuelle, j'ai eu l'opportunité d'assister à des discussions portant sur l'observatoire et d'être tenu informé de certaines évolutions, comme la construction du site Internet, l'arrivée de

nouveaux financements ou encore de certains événements impliquant directement ou indirectement les membres de l'ONGF (retraite des organisations de la société civile à Saly en décembre 2021).

L'observation comme imprégnation dans le terrain d'enquête est également essentielle pour le bon déroulement d'un travail de recherche. Ces observations quotidiennes, si elles ne se transforment pas en corpus et ne s'inscrivent pas sur le carnet de terrain, n'en jouent pas moins un rôle important dans cette familiarisation du chercheur avec le contexte qu'il étudie et les personnes qu'il interroge. Cette insertion dans le milieu d'enquête permet également, une fois de retour chez soi, de rester en contact avec certaines personnes, d'échanger des messages par mails ou WhatsApp, de réaliser un entretien complémentaire ou encore d'être mis en relation avec une personne ressource pertinente pour la recherche. De manière générale, « tout ce que le chercheur observe, voit, entend, durant un séjour sur le terrain, comme ses propres expériences dans les rapports avec autrui, va lui servir comme clé d'analyse, d'interprétation, d'évaluation, à une étape ou à une autre du processus de recherche » (Olivier de Sardan, 2008, p. 53).

Les sources écrites

Parmi les sources écrites les plus utilisées, mais non spécifiques à l'enquête de terrain, on peut évoquer la littérature grise (rapport de mission, document de projet) et savante (publication scientifique, étude), la presse ou encore les archives. Certaines de ces données sont recueillies pour une part préalablement à l'enquête de terrain (littérature savante et une partie de la littérature grise). Elles permettent une familiarisation ou, mieux, l'élaboration d'hypothèses exploratoires et de questionnements particuliers. D'autres sont indissociables de l'enquête de terrain, et intégrées à celles-ci comme par exemple la presse locale ou des rapports de mission (Olivier de Sardan, 2008).

– La littérature grise

Nous reprenons la définition de Curràs cité par Elizabeth Maria Ramos de Carvalho : « la littérature grise peut s'obtenir publiquement, mais elle n'est pas conventionnelle dans son contenu, sa publication n'est pas bien contrôlée, et elle n'est pas accessible par les canaux normaux de distribution, ce qui la rend difficile à obtenir et à localiser. En plus de cela, ce sont des documents de type très variés, qui vont des publications non revues jusqu'à des documents de contenu peu concret » (Maria Ramos, 2001, p. 2). Ainsi, la littérature grise comprend des communiqués, actes de congrès, notes conceptuelles, documents de travail, pages web, annales de conférence, cartes, etc. Cette littérature souvent qualifiée de « non-conventionnelle », de « semi-publiée », représente sans conteste une source toujours renouvelée de connaissances scientifiques trop souvent ignorées (Keriguy, 1984). Dans le cadre de cette recherche, la littérature grise occupe une place importante dans le corpus de données qualitatives, en particulier car la littérature dite savante sur les observatoires fonciers en Afrique est

très limitée et relativement ancienne. J'ai mobilisé des documents de projet, des bulletins d'information, des études de faisabilité, des rapports de mission ou encore des notes conceptuelles sur les observatoires fonciers. Quand cela était possible, j'ai cherché à connaître le contexte de production des documents écrits ainsi que les acteurs impliqués. Ces documents ont non seulement permis d'affiner mon guide d'entretien mais également de confronter certains enquêtés à des documents de projet ou des notes conceptuelles (Laurens, 2007). Par exemple, j'ai mobilisé à plusieurs reprises la note conceptuelle de l'Observatoire national de la gouvernance foncière produite en 2016 par des acteurs de la société civile sénégalaise. Sur la base de ce document j'ai tenté d'analyser la trajectoire de l'observatoire depuis sa création et d'étudier les écarts entre les attentes initiales des promoteurs de l'ONGF et ce que l'équipe de l'observatoire parvient à faire dans la pratique.

- La presse (papier et en ligne)

J'ai constitué un corpus d'articles de presse, pendant mes séjours au Sénégal et tout au long du doctorat. Avant les enquêtes de terrain, j'ai régulièrement visité les pages Internet des journaux sénégalais tels que Seneweb et Seneweb ainsi que le site Internet du Hub Rural qui a constitué une source d'information importante pour se tenir informé de l'actualité foncière au Sénégal et plus globalement en Afrique de l'Ouest. Sur le terrain, je faisais une revue de presse régulière des journaux papiers Le Quotidien, Sud Quotidien, Le Soleil et l'Observateur. Outre l'identification des thématiques et controverses récurrentes traitées dans la presse (conflit foncier, accaparement du littoral sénégalais, agroécologie) cela m'a permis d'identifier les principaux producteurs d'informations sur les questions foncières au Sénégal. J'ai également identifié et contacté les journalistes les plus actifs sur la production d'informations sur le foncier (chef de la section économie au journal Le Quotidien, président du Réseau des journalistes sur la gouvernance foncière au Sénégal).

- Bases de données et sites Internet des observatoires fonciers

Cette approche qualitative est complétée par quelques analyses quantitatives-descriptives en mobilisant les bases de données des observatoires fonciers (Interdonato *et al.*, 2020). Il s'agit notamment de repérer et d'analyser la nature des données dont les observatoires disposent et la façon dont les données sont produites, circulent entre les acteurs et/ou les institutions et sont appropriées, en particulier par les équipes des observatoires fonciers. Pour ce faire, j'ai accordé une attention particulière à la base de données de l'observatoire mondial Land Matrix et aux bases de données des observatoires fonciers nationaux. En mobilisant des cas concrets notamment au Sénégal et en Ouganda, j'ai interrogé les méthodologies de recensement, les outils de collecte et les difficultés relatives à la production de données de terrain sur la thématique des acquisitions foncières à grande échelle. En outre, je me suis intéressé à l'implication réelle des équipes des observatoires - du

coordinateur au niveau national aux enquêteurs sur le terrain - lors des campagnes de collecte des données. Ces analyses ont été complétées par des temps de navigation sur les sites Internet des observatoires afin d'identifier, de quantifier et d'analyser les autres produits issus des observatoires fonciers (note politique, carte, statistique, rapport de recherche, etc.) (Illustration 1). Ces analyses quantitatives-descriptives m'ont permis, *in fine*, d'étudier les décalages entre les objectifs annoncés par les concepteurs des observatoires fonciers en termes de production et de diffusion d'informations et ce que les équipes des observatoires parviennent à faire dans la pratique.



Illustration 1 : capture d'écran du site Internet de l'Observatoire du foncier au Cameroun.

Le cas de l'Observatoire du foncier au Cameroun créé en janvier 2019 est particulièrement intéressant pour illustrer les décalages entre ce qui est annoncé par les promoteurs de l'observatoire et les réalisations effectives sur le terrain. En naviguant sur le site Internet de l'observatoire, on retrouve sur la page d'accueil les éléments de langage et les promesses qui accompagnent la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers : plateforme multi-acteurs, production de connaissances, amélioration de la gouvernance foncière, aider les États dans la mise en œuvre des recommandations formulées, etc. En revanche, en dehors de quelques liens vers des articles de presse sur l'actualité foncière dans le pays, aucun produit de l'observatoire n'est disponible derrière les onglets « Rapports/Études », « Statistiques » ou encore « Cartothèque ». À ce jour, l'Observatoire du foncier au Cameroun a une existence essentiellement symbolique à travers un logo et un site Internet mais n'a pas de matérialité concrète en termes de production et de mise en partage des informations.

IV - Subjectivité, réflexivité et biais méthodologiques

A. Une recherche marquée par une insertion en contextes africains et un intérêt pour les observatoires fonciers

Pour mieux comprendre mon intérêt pour les observatoires fonciers comme objet d'étude ainsi que le corpus de données qualitatives et le choix des terrains, il est essentiel de revenir sur les racines du doctorat. Cette recherche est le résultat de rencontres et de plusieurs expériences sur le terrain, antérieures au démarrage de la thèse.

Un stage de six mois à l'Observatoire du foncier à Madagascar

Dans le cadre d'un master 2 en géopolitique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, j'ai effectué un stage à l'Observatoire du foncier à Madagascar entre les mois de février et juillet 2017. Ce stage a abouti à la réalisation d'une étude sur l'insécurité foncière des paysans malgaches installés sur des terrains immatriculés à l'époque coloniale (Grislain et Andriamahafaly, 2017). Cette étude a été réalisée en binôme avec un ingénieur agronome diplômé de l'École supérieure des sciences agronomiques d'Antananarivo. Nous étions encadrés par l'Observatoire du foncier et le CIRAD, en particulier par Perrine Burnod (CIRAD/UMR TETIS³⁸). Dans le cadre de cette recherche, trois phases de travaux de terrain ont été réalisées dans trois communes rurales de la région Itasy (Soavinandriana, Analavory et Miarinarivo)³⁹. En complément des missions de terrain, des entretiens ont été réalisés à Antananarivo (ancien ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, directeur de l'Institut international des sciences sociales). En amont de ces missions et des entretiens réalisés, un travail de recherche bibliographique a été effectué afin de prendre connaissance de la littérature grise ainsi que des productions scientifiques existantes, en particulier sur les enjeux de sécurisation foncière et l'impact de la réforme de 2005 sur la gouvernance foncière malagasy.

Pour plusieurs raisons, cette première aventure de recherche dans un pays africain a constitué une expérience importante dans ce travail de doctorat. Tout d'abord, cela m'a permis d'expérimenter la pratique de l'enquête de terrain. D'abord à travers des recherches documentaires puis la construction d'un guide d'entretien et l'élaboration d'hypothèses et de questions de recherche. Ensuite dans l'organisation d'un terrain : élaborer un planning, gérer un budget, organiser le transport. Puis, sur le terrain, la pratique de l'entretien dans une langue qui n'était pas la mienne et dans un univers (social, culturel) très éloigné de mes repères occidentaux. Il nous a fallu discuter et nous entendre afin de

³⁸ Unité mixte de recherche pour les territoires et l'environnement par la télédétection et l'information spatiale.

³⁹ Une première phase de visite et reconnaissance pour se familiariser avec les terrains et la population locale (durée de quatre jours) ; une phase d'enquête proprement dite et d'entretiens auprès des paysans et responsables locaux pour comprendre la situation globale (durée de sept jours) et ; une phase d'approfondissement des informations afin de clarifier la complexité de chaque situation sur chaque terrain enquêté (durée de neuf jours).

mettre en place notre binôme et trouver le bon équilibre dans la traduction des entretiens. Nous avons eu à désamorcer des rumeurs et rassurer certains paysans qui pensaient que j'étais un descendant de colon et que je venais pour réclamer des terres. Nous avons dû nous mettre d'accord sur notre discours quand un paysan demandait un retour financier en contrepartie du temps qu'il nous a accordé. Nous avons perdu du temps (taxi-brousse en panne, fête de village qui rend impossible tout entretien, élu local absent). Bref, l'enquête de terrain ne s'apprend pas dans un manuel, c'est avant tout une affaire d'apprentissage dont le point de départ a été ce stage à Madagascar. Jean-Pierre Olivier de Sardan a trouvé les mots justes pour décrire cet apprentissage : « Il faut avoir soi-même mené des entretiens avec un guide préfabriqué de questions pour se rendre compte à quel point les interlocuteurs sont inhibés par un cadre trop étroit, ou trop directif. Il faut avoir été confronté à d'innombrables malentendus entre l'enquêteur et l'enquêté pour être capable de repérer les contresens qui émaillent toute conversation de recherche. Il faut avoir dû souvent improviser avec maladresse pour devenir peu à peu capable d'improviser avec habileté. Il faut, sur le terrain, avoir perdu du temps, beaucoup de temps, énormément de temps, pour comprendre que ces temps morts étaient des temps nécessaires » (Olivier de Sardan, 2008, p. 45). Ainsi, cette expérience de terrain a constitué les premières bases de mon processus d'apprentissage qui, *a posteriori*, a été essentiel dans la conduite des enquêtes de terrain au Sénégal et en Ouganda.

Enfin, à Antananarivo, je partageais au quotidien les bureaux avec l'équipe de l'Observatoire du foncier. Même si l'idée d'une thèse sur les observatoires fonciers n'était pas encore présente dans mon esprit, j'ai pu observer le fonctionnement d'un observatoire, écouter des discussions entre des membres de l'équipe sur les études en cours et les terrains à venir et échanger avec certains sur les difficultés rencontrées (recherche des financements, relation avec l'administration, etc.). En outre, les relations nouées avec des membres de l'observatoire m'ont également permis de réaliser des entretiens à distance dans le cadre de la thèse, par exemple avec l'ancien directeur de l'observatoire, le responsable des études et de la capitalisation, ou le responsable des bases de données et systèmes d'information géographique.

Insertion dans le milieu enquêté : vivre et enquêter au Sénégal

Dans la continuité du stage à Madagascar, 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, 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 encadrés par Ward Anseeuw, Jérémy Bourgoin et Perrine Burnod (chercheurs au CIRAD), cette étude avait pour objectif de faire un premier état des lieux des observatoires fonciers en Afrique (échoué, actif, en projet), et de comprendre les

facteurs d'émergence ainsi que les principales missions des observatoires fonciers au sein du continent. Basée sur une analyse approfondie de huit observatoires du foncier⁴⁰, l'étude détaille neuf dimensions⁴¹ structurantes des observatoires. Au total vingt-deux entretiens (en présentiel lors des missions de terrain et en visioconférence) ont été réalisés auprès d'acteurs et d'organisations divers (responsables d'observatoire foncier, organisations de la société civile, représentants de ministère). Outre le Sénégal où s'est déroulé l'étude, j'ai effectué un séjour de recherche d'une semaine au Burkina Faso à Ouagadougou (décembre 2017). Cette étude a été pleinement intégrée à la thèse : (i) sous la forme d'une publication scientifique (Grislain *et al.*, 2020) ; (ii) pour la construction de la problématique de recherche ; (iii) pour le choix des zones d'étude (méthodologie) ; (iv) dans la description de la dynamique d'accroissement du nombre d'observatoires fonciers au sein du continent (contexte) et ; (v) dans la compréhension générale de la diversité des formes d'observatoires fonciers en fonction des contextes d'émergence et des acteurs impliqués.

Cette étude a également donné lieu à un atelier de restitution et de partage d'expériences sur les observatoires fonciers en Afrique les 8 et 9 novembre 2018 à Dakar. Cet atelier a réuni les représentants (directeur, chargé d'études, coordinateur) de sept observatoires fonciers africains. Au-delà de la qualité des échanges et des informations de première main collectées cela m'a permis de tisser des liens professionnels avec les acteurs impliqués dans les projets d'observatoires fonciers en Afrique. Tout au long de la thèse, je me suis appuyé sur ce réseau d'acteurs pour réaliser des entretiens à distance, échanger des messages par mail et WhatsApp afin d'actualiser les informations et enrichir l'analyse sur les observatoires fonciers en contextes africains.

B. Réflexions par rapport au terrain, à l'objet d'étude et à mon positionnement

Au regard du terrain d'enquête principal, de l'objet d'étude, de mon positionnement et de la composition de l'équipe d'encadrement, il m'a semblé important d'effectuer un retour réflexif sur la façon d'analyser les observatoires fonciers au Sénégal et de réfléchir à comment prendre de la distance et dépasser, dans la mesure du possible, les biais existant dans cette recherche.

Le foncier au Sénégal : un objet de recherche très convoité et un terrain surinvesti

Certains chercheurs, du fait de leur objet d'étude et/ou de leur terrain d'enquête, font face à la lassitude des personnes à enquêter vis-à-vis d'une énième recherche. Par exemple, Fanny Chabrol dans le cadre de son étude sur la prise en charge du sida au Botswana a été confrontée à un « objet

⁴⁰ Afrique du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Madagascar, Mali, Ouganda, Sénégal, Tchad.

⁴¹ Contexte d'émergence, positionnement institutionnel, mode de financement, échelle géographique des activités, thématiques traitées, activités réalisées, méthode de collecte des données foncières, outil de diffusion des analyses produites et les objectifs des activités réalisées.

de recherche très convoité et un terrain surinvesti » (Chabrol, 2008, p. 231). De la même manière, Sina Schlimmer dans le cadre de son travail sur les transactions foncières en Tanzanie, s'est rapidement rendue compte de la « surexploitation de la thématique par les journalistes et les chercheurs » (Schlimmer, 2017, p. 86).

Étudier le foncier au Sénégal, c'est étudier un objet de recherche convoité et enquêter un terrain très investi en particulier par les instituts de recherche français tels que le CIRAD et l'IRD (Bourgoin *et al.*, 2020, 2019; Boutillier, 1989; Boutinot et Diouf, 2006; d'Aquino *et al.*, 2017; d'Aquino et Ba, 2017; Lavigne Delville *et al.*, 2021). Si la question des observatoires fonciers n'a pas fait l'objet de recherches pléthoriques, une étude de pré-faisabilité de la création de l'Observatoire national du foncier au Sénégal a été réalisée au cours de l'année 2017 (Basserie et Ka, 2018). Les auteurs de cette étude ont réalisé vingt-huit entretiens auprès des organisations de la société civile, des partenaires techniques et financiers, des experts fonciers, etc. Cette même année, j'ai également démarré une étude sur les observatoires fonciers en Afrique, en étant basé au Sénégal et en conduisant des entretiens avec ces mêmes acteurs. Ainsi, dans un tel contexte, la situation m'a invité à renouveler ma méthodologie et mes grilles de questions et à convaincre l'interlocuteur de l'originalité de mon approche par rapport aux études déjà effectuées.

Dans quelles mesures suis-je parvenu à convaincre les acteurs concernés de m'accorder du temps pour répondre à des questions sur les projets d'observatoires fonciers au Sénégal ? Tout d'abord, j'ai bénéficié d'une conjoncture favorable à savoir la formulation et la mise en œuvre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière lors de mes deux enquêtes de terrain. Ce projet financé par la Banque mondiale suscite beaucoup d'intérêt au sein de l'arène foncière sénégalaise. À ce titre, la sous-composante 3.4 d'appui à la création d'un Observatoire national du foncier (Banque mondiale, 2020), m'a permis d'aborder la question des observatoires fonciers sous un angle renouvelé et en m'appuyant sur un projet en cours d'élaboration. En fonction des types d'acteurs interrogés, j'ai insisté sur des aspects différents du projet. Par exemple, avec les organisations de la société civile, j'ai insisté sur l'impact de ce projet et de la création d'un Observatoire national du foncier sur les dynamiques d'acteurs existantes à savoir l'ONGF. J'ai souhaité en particulier connaître leur positionnement face à ce nouveau projet d'observatoire foncier et le rôle qu'elles souhaitaient jouer dans le cadre du projet (contre-pouvoir, rôle de veille et d'alerte, appui sur un volet du projet). Avec d'autres types d'acteurs comme des experts fonciers ou des universitaires, j'ai insisté sur la multiplication des projets d'observatoires fonciers et l'intérêt renouvelé des acteurs de l'aide internationale pour ces dispositifs d'information et d'observation. Tandis qu'avec les acteurs étatiques et les membres du PROCASEF, j'ai cherché à en savoir davantage sur les processus de fabrication et de mise en œuvre de l'ONF ainsi que

sur le rôle et les missions du futur observatoire. De ce fait, en ajustant mon angle d'analyse en fonction des interlocuteurs, j'ai réussi à susciter un intérêt pour ma recherche.

Un autre argument est à mettre en relation avec la nature des enquêtés. Si l'enquêteur peut faire preuve de compétence culturelle pour minimiser la distance sociale avec l'enquêté, ce dernier peut également faire preuve de compétence stratégique pour réduire ou instrumentaliser cette distance (Bonnet, 2008). Les enquêtés sont animés d'une compétence stratégique qui leur fait se demander à quelle condition se montrer coopératif peut leur profiter. Dans le cadre de mes enquêtes de terrain, plusieurs groupes d'acteurs ont mobilisé cette compétence lors des entretiens. Par exemple, pour certaines organisations de la société civile membres de l'ONGF, mon travail a été perçu comme une opportunité pour donner de la visibilité à l'observatoire et valoriser les six ans d'activités de l'organisation. Pour certains experts et universitaires spécialisés sur les questions foncières mais peu informés sur les projets d'observatoires fonciers et sur le PROCASEF, ces entretiens étaient une opportunité pour collecter des informations récentes. À titre d'exemple, lors d'un entretien avec un leader de la société civile sénégalaise et membre actif de l'ONGF, je me suis retrouvé dans une position d'enquêté pendant les quinze premières minutes de l'entretien. Ce dernier m'a posé des questions sur les observatoires fonciers de Madagascar et du Burkina Faso pour « savoir si ce n'est qu'au Sénégal que nous nous disputons pour les observatoires fonciers et comprendre comment les autres observatoires fonctionnent dans d'autres pays africains⁴² ». Rendre aux interviewés leur compétence stratégique et « jouer le jeu » en répondant à leur question, m'a semblé nécessaire pour susciter l'intérêt des interlocuteurs et favoriser le partage d'informations. Ce retour sur mes interactions d'enquête met en lumière l'intérêt des acteurs de l'arène foncière sénégalaise pour le concept d'observatoire foncier. Finalement, malgré les deux études qui ont été réalisées entre 2017 et 2018, je n'ai pas ressenti de lassitude auprès des acteurs interrogés.

Réflexion méthodologique sur mon positionnement de recherche

Mon ancrage institutionnel, celui de certains membres de l'encadrement de même que la source de financement de la thèse soulèvent des questions relatives à mon positionnement par rapport aux objets de recherche étudiés et à mon degré de liberté pour réaliser ce travail de recherche en toute indépendance académique.

Tout d'abord, par rapport à la source de financement de la thèse. Il me semble important de préciser que la Land Matrix finance d'autres thèses qui n'ont aucun lien avec les observatoires en tant que tels. En d'autres termes, je n'ai pas bénéficié d'une bourse pour réaliser une thèse sur l'observatoire

⁴² Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile sénégalaise, le 19/11/2020 à Dakar.

mondial des transactions foncières à grande échelle. En finançant cette thèse, la Land Matrix n'a demandé aucune contrepartie concernant le choix des observatoires étudiés ou l'orientation des analyses. Cette recherche ne vise d'ailleurs pas à faire une évaluation de l'observatoire mondial mais à interroger son émergence, les interactions entre les différents échelons de la Land Matrix (global et régional) et les observatoires fonciers nationaux, ainsi qu'étudier le processus de décentralisation de l'observatoire de l'échelle globale à l'échelle nationale.

Ensuite, par rapport à mon positionnement concernant les observatoires fonciers. La recherche ne vise pas à analyser et évaluer les projets du CIRAD au Sénégal. J'ai analysé des projets d'observatoires fonciers portés par une diversité d'acteurs (agence de l'État, partenaire technique et financier, université). Parmi ces initiatives, j'ai étudié l'ONGF créé en 2015 par la société civile sénégalaise et dans lequel le CIRAD a joué un rôle limité. Ce rôle s'est limité à des appuis techniques ponctuels sur demande de l'observatoire et à un appui financier notamment pour appuyer le salaire d'un géomaticien. Le choix des terrains et des observatoires à prendre en compte s'est basé sur les résultats de l'étude sur les observatoires fonciers en Afrique ainsi que la prise en compte du contexte sanitaire et non sur des demandes extérieures.

La question de mon positionnement doit aussi être mise en perspective avec le choix du terrain, à savoir le Sénégal et en particulier la zone du delta du fleuve Sénégal, une zone privilégiée pour les chercheurs du CIRAD depuis les années 1980. Pour minimiser cette image de « Ciradien » et prendre de la distance, je me suis toujours présenté en tant que doctorant de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et rattaché localement à l'ISRA/BAME. Toutes les démarches entreprises lors des enquêtes de terrain (demande d'entretien, séjour d'enquête hors de Dakar) ont impliqué directement l'ISRA/BAME. L'entrée sur le terrain, aussi bien à Dakar que lors des missions dans la zone du delta, et l'accès à certaines personnes ressources, ont été facilités par Djibril Diop, chercheur à l'ISRA/BAME, ainsi que par l'appui permanent de son ancien directeur, Djiby Dia, et de l'actuelle directrice en poste depuis le début de l'année 2021, Astou Diao Camara. Le premier a organisé dès ma première semaine au Sénégal un entretien introductif auprès d'un leader de la société civile sénégalaise et membre actif de l'ONGF. Cette rencontre a été l'occasion de m'introduire (en tant que doctorant rattaché à l'ISRA/BAME), de présenter la nature de mes recherches et d'une certaine manière d'avoir son soutien pour le bon déroulement des entretiens auprès des acteurs de la société civile. Les seconds, Djiby Dia et Astou Diao Camara, ont pris soin de rédiger une lettre officielle invitant les personnes contactées à m'aider dans mes enquêtes. Cette lettre fut mobilisée ponctuellement, notamment lors des entretiens au sein des ministères. Ce faisant, sur le terrain, j'ai tenté au maximum de mettre en avant mon ancrage institutionnel local et de prendre de la distance avec le CIRAD.

En revanche, je tiens à préciser que cette prise de distance aurait été beaucoup plus difficile si j'avais mobilisé l'Observatoire du foncier à Madagascar comme objet d'étude principal. Cela a d'ailleurs fait l'objet de discussion avec l'encadrement dès le début de la thèse. Du fait de l'implication du CIRAD dans la conception de l'observatoire (RocheGude *et al.*, 2006) ainsi que la présence depuis plus de dix ans d'un chercheur CIRAD (également membre de l'encadrement) en appui à l'observatoire, les biais potentiels étaient (trop) nombreux. Cet aspect, combiné à la crise sanitaire mondiale, ont fortement contribué à faire un pas de côté et à mobiliser le cas malgache comme une expérience parmi d'autres au sein du continent africain plutôt que comme un objet d'étude spécifique de ma recherche.

Conclusion du chapitre 2

Le processus de recherche ayant guidé la réalisation de cette thèse repose sur des méthodes qualitatives de collecte, de production et d'analyse des données. Empruntant les outils classiques d'autres sciences sociales, telles que la sociologie (Pinson et Sala Pala, 2007) et l'anthropologie (Olivier de Sardan, 1995), ces méthodes reposent principalement sur la réalisation d'entretiens semi-directifs (informatifs ou compréhensifs), d'observations de terrain (participantes ou non) et de recherches documentaires (littératures grise et scientifique, bases de données). Ces méthodes accordent une importance majeure au « rapport au terrain » et à la création d'information (Olivier de Sardan, 2008).

Cette méthodologie répond à la perspective de géographie politique et de sociologie de l'action publique adoptée dans la thèse, dans la mesure où elle prête une attention particulière aux acteurs situés à différentes échelles ainsi qu'à leurs représentations et leurs discours, leurs intérêts et leurs stratégies. C'est de cette manière que l'on veut ouvrir la « boîte noire » de l'objet observatoire foncier, c'est-à-dire distinguer ce qui relève des perceptions, des discours, des promesses sociotechniques (dimension idéale), et ce que les équipes des observatoires parviennent à faire dans la pratique, les actions concrètes sur le terrain (dimension matérielle).

Partie II. Les observatoires fonciers en contextes africains : circulation, fabrique, mise en œuvre et effets

Le concept d'observatoire s'est diffusé dans tous les champs de l'action publique et dans une diversité de contextes, aussi bien en Europe (Roux et Feyt, 2011) qu'en Amérique latine (Carmona *et al.*, 2013) ou en Afrique (Clignet, 1998d). Il a été promu sous différentes formes comme un dispositif sociotechnique, un outil de connaissance scientifique, un instrument d'action publique ou un projet de coopération. En conséquence, le concept a pu être critiqué pour être flou, trop promettre, en particulier en ce qui a trait à sa mise en œuvre et à ses effets concrets sur l'action publique.

La seconde partie de la thèse va tenter d'éclairer ces différentes dimensions à travers une analyse des observatoires fonciers en contextes africains (Tableau 4). Cette partie développe deux chapitres. Dans le chapitre 3 nous retraçons la genèse du concept d'observatoire foncier en Afrique (sources d'influence, contextes d'émergence, acteurs impliqués) et nous interrogeons la circulation 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. Dans le chapitre 4 nous analysons la fabrique des projets d'observatoires fonciers et les confrontons à la pratique. De cette manière, nous souhaitons mettre en lumière les nombreux « écarts de mise en œuvre » (*implementation gaps*) entre ce qui était prévu et ce qui advient sur le terrain, entre les effets attendus et les effets inattendus sur l'action publique.

Tableau 4 : les principaux observatoires fonciers étudiés : contours et données clés

Observatoire foncier	Date de création	Statut	Contextes qui ont motivé la création des observatoires	Vocations initiales des observatoires	Acteurs qui ont porté les projets d'observatoires	Origine des principaux financements
Observatoire du foncier au Mali	1994-1998	Abandonné	Décalage entre les lois foncières du pays (privilégiant le domaine de l'État) et les pratiques foncières des populations	Fournir des données empiriques aux décideurs pour élaborer une charte nationale en matière domaniale et foncière	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Environnement et la Caisse française de développement	Caisse française de développement
Observatoire du foncier au Tchad	2001	En activité	Recommandations émises lors de la Conférence de Praia en juin 1994 de créer et de généraliser la mise en œuvre d'observatoires fonciers pour accompagner la construction et la mise en œuvre des politiques foncières dans les pays sahéliens	Contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problématiques foncières en vue de favoriser la conception de politiques foncières pertinentes au Tchad	État via le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation et le monde universitaire via l'université de N'Djamena	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
Observatoire du foncier à Madagascar	2007	En activité	Réforme foncière initiée par le gouvernement malgache en 2005	Analyser l'avancement de la réforme, évaluer ses impacts et proposer des orientations pertinentes	Experts du Programme national foncier et le CIRAD qui a réalisé l'étude de faisabilité	Agence française de développement, Fonds international pour le développement agricole, Banque mondiale
Observatoire mondial Land Matrix des transactions foncières à grande échelle	2009 (lancement de la version bêta de l'observatoire en 2012)	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Documenter et quantifier le phénomène au niveau mondial afin 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	CIRAD, Centre for Development and Environment, German Institute of Global and Area Studies et l'International Land Coalition	Ressources internes des organisations partenaires et soutien financier de la Commission européenne (au travers d'Expertise France), de l'Agence suisse pour le développement et la coopération, du ministère français des Affaires étrangères, etc.
Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun	2013	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, vérifier, archiver, analyser et rendre disponibles les informations sur les acquisitions foncières au Cameroun	Fondation Paul Ango Ela et le CIRAD	CIRAD

Observatoire national du foncier au Burkina Faso	2014	En activité	Difficile application des diverses versions de la réforme agraire et foncière en milieu rural et le constat que l'information foncière existante est parcellaire, fragmentée et dispersée	Suivre la mise en œuvre des réformes foncières engagées par l'État burkinabè depuis une vingtaine d'années	Millennium challenge account-Burkina Faso et le CIRAD (qui a réalisé l'étude de faisabilité)	Millennium challenge account-Burkina Faso
Observatoire du foncier en Afrique du Sud	2014	En activité	Difficulté dans le suivi de la propriété foncière	Diffuser des données relatives au domaine foncier en Afrique du Sud (à qui appartient la terre, comment elle est utilisée, comment les terres agricoles sont réparties, etc.)	Université de Pretoria	Gouvernement flamand
Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal	2015	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008 et le processus de réforme foncière entamé en 2012 dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière	Production de connaissances susceptibles d'alimenter les réflexions et débats sur les accaparements fonciers et faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal	Organisations de la société civile, organisations paysannes, <i>think tank</i>	Délégation de l'Union européenne, Fondation Rosa Luxemburg, Comité technique « Foncier et développement » et la Land Matrix
Observatoire national du foncier en Ouganda	2018	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, produire et diffuser des données sur les acquisitions foncières (supérieures à 50 hectares) réussies, prévues et échouées sur l'ensemble du territoire national	Land Matrix et LANDnet Uganda	Land Matrix
Observatoire national du foncier au Cameroun	2019	En activité	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008	Collecter, produire et diffuser des données sur les acquisitions foncières (supérieures à 50 hectares) réussies, prévues et échouées sur l'ensemble du territoire national	International Land Coalition et le Centre pour l'environnement et le développement	Land Matrix
Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest	2021	En activité	Mise en œuvre du projet d'appui à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole au sein de l'espace UEMOA	Produire et diffuser des informations, suivre et évaluer les politiques foncières, capitaliser et aider à la décision les États membres sur les questions du foncier rural	Commission de l'UEMOA	Commission de l'UEMOA
Observatoire national du foncier au Sénégal	Prévu pour 2022	En cours de mise en œuvre	Mise en œuvre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière (PROCASEF)	Produire des informations et des connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de politiques foncières adaptées, suivre la mise en œuvre de ces politiques et évaluer leurs impacts	Banque mondiale et État du Sénégal à travers le ministère des Finances et du Budget	Banque mondiale

Réalisation : Grislain, 2022

Chapitre 3 – Genèse, circulation et évolution du concept d’observatoire foncier en Afrique depuis les années 1980

Pour souligner l’influence et la circulation de certains mots dans le champ du développement, des chercheurs ont parlé de « concept voyageur » (*travelling concept*) (Bourblanc, 2015), de « concept nirvana » (Molle, 2008) ou encore de « *buzzword* » (Cornwall et Brock, 2005). Ces travaux à l’intersection de la science politique, de la *political ecology* et de la socio-anthropologie du développement, analysent les conditions qui régissent la production, la circulation, l’utilisation et l’évolution des mots du développement (Cartier-Bresson *et al.*, 2009). Le chapitre 3 s’inscrit dans la continuité de ces travaux pour mettre en avant l’émergence du concept d’observatoire foncier, sa circulation au sein du continent africain ainsi que les réseaux d’acteurs qui ont contribué à sa diffusion et à son évolution dans le temps et dans l’espace.

Le chapitre 3 cherche ainsi à répondre aux questions suivantes : dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et au sein de quels réseaux d’acteurs ? Quels acteurs ont contribué à faire voyager le concept et au sein de quelles arènes ? Dans quel sens le concept a-t-il évolué ?

En retraçant la vie sociale du concept d’observatoire foncier dans des contextes singuliers, nous montrons que la circulation et l’évolution du concept d’observatoire foncier sont la résultante de l’action de certains acteurs multi-positionnés, à l’interface entre le niveau local, national et international (Delpeuch, 2009). Elles sont également le résultat de changements dans le monde de l’aide internationale, en particulier l’adoption par les organisations internationales au début des années 1990 d’une approche participative du développement (*putting people first*) (Parizet, 2016) ainsi que la diffusion de la notion d’« *evidence-based policy* » (Laurent *et al.*, 2009).

I - Émergence du concept d’observatoire foncier, tentatives de définition et acteurs impliqués

A. Contexte et premières traces écrites du concept d’observatoire foncier : un outil de connaissance scientifique des pratiques foncières

En octobre 1978, le Centre d’études africaines de Leyde (Pays-Bas) organisait, conjointement avec l’Association internationale de Droit africain, section togolaise, un séminaire sur « les réformes agro-foncières dans les pays du conseil de l’entente en Afrique de l’Ouest » à Lama-Kara (Togo) (Crousse *et*

al., 1986). À cette occasion, un noyau de trois chercheurs⁴³ s'est constitué « par une reconnaissance de connivences et de compétences propres » (Le Roy *et al.*, 2016, p. 7), autour d'Émile Le Bris, géographe français de l'ORSTOM, Étienne Le Roy⁴⁴, professeur d'anthropologie juridique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, et Gerti Hesseling, politiste néerlandaise qui deviendra la directrice du Centre d'études africaines de Leyde. De cette rencontre allait naître une ambition commune, celle d'inventer une recherche foncière interdisciplinaire et internationale.

Cette ambition s'est concrétisée en mars 1979, grâce au 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 » (Crousse *et al.*, 1986, p. 8). Autour d'Étienne Le Roy, et sur financement du Ministère, un comité pluridisciplinaire d'une vingtaine de personnes est alors mis en place pour préparer un rapport introductif à des « Journées d'études sur les problèmes fonciers en Afrique noire ». Elles se tiendront en septembre 1980 à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, avec la participation de nombreux chercheurs africains et 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 (Bernard Crousse, Gerti Hesseling, Émile Le Bris, Étienne Le Roy) vont mettre en place en novembre 1981 un réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (RIQFAN) (Encadré 5). Ce réseau va contribuer à l'organisation du colloque international sur *Les pratiques foncières locales dans la production et la*

⁴³ Ce groupe de chercheurs va rapidement s'élargir en intégrant notamment François Leimdorfer, Bernard Crousse, Danièle Kintz ou encore Paul Mathieu.

⁴⁴ Professeur émérite d'anthropologie juridique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 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.

reproduction de l'espace en Afrique noire tenu du 5 au 9 décembre 1983 au centre culturel de l'Abbaye de Saint-Riquier (France)⁴⁵. 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 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 fonciéristes économistes, juristes ou politistes » (Le Roy *et al.*, 2016, p. 8). C'est dans cette nouvelle démarche de recherche, territorialisée, empiriquement fondée, interdisciplinaire et cosmopolite que s'inscrit le concept d'observatoire foncier.

Encadré 5 : 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).

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 et 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 d'expertise au Mali, au Burkina Faso, 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).

⁴⁵ Le colloque a réuni cinquante-cinq participants, chercheurs européens et africains, et a été rendu possible grâce aux financements d'un consortium d'organisations, en particulier le ministère français des Relations extérieures et l'ORSTOM.

En 1996, face à la complexité de la question foncière et conscient de l'importance de l'enjeu, le ministère français de la Coopération décide, en partenariat avec la coopération britannique, de constituer un groupe de réflexion sur la dimension foncière du développement rural en Afrique de l'Ouest (CTFD, 2011a). Au cours des années 2000, cette démarche s'institutionnalise pour devenir le Comité technique « Foncier et développement ». Il réunit des membres aux profils très divers en termes de disciplines (agronomie, droit, économie, sociologie, anthropologie, sciences politiques), de compétences et de métiers (chercheur, enseignant, expert, militant associatif, professionnel du développement). Ils se réunissent régulièrement sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et européenne⁴⁶ et de l'Agence française de développement. Le Comité publie de manière régulière des documents collectifs qui offrent des cadres analytiques sur les politiques foncières, avec pour objectif d'alimenter les réflexions des acteurs français de la coopération et de peser à la fois sur les débats de politique foncière dans les pays du Sud et sur les doctrines en vigueur sur la scène internationale (Mansion, 2018).

L'appropriation de la terre en Afrique noire, manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières (Le Bris *et al.*, 1991), troisième production collective de ce qui est devenu en 1987 l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (APREFA), repose sur le constat « qu'une bonne gestion foncière repose sur une décision politique claire et, à la base, sur une analyse pertinente des situations » (Le Bris *et al.*, 1991, quatrième de couverture). Au sein de cet ouvrage, le chapitre rédigé par Bernard Crousse, *L'outil de recensement des évolutions : L'observatoire du foncier*⁴⁷ (Crousse, 1991), constitue la première tentative de définition du concept d'observatoire foncier. Dans ce chapitre, Bernard Crousse met en lumière trois dimensions qui contribuent à un premier cadrage du concept d'observatoire foncier.

Les observatoires fonciers impliquent des équipes de chercheurs pluridisciplinaires. Le concept renvoie à 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 (droit, anthropologie, sociologie, géographie, économie, agronomie, etc.) » (Crousse, 1991, p. 230).

Les observatoires fonciers reposent sur un référentiel théorique et un travail de définition des indicateurs pertinents et des méthodes d'observation. La première contrainte dans une démarche d'observatoire est d'établir une relation rigoureuse entre les données et les 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

⁴⁶ Aujourd'hui ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

⁴⁷ La première trace écrite de la notion d'observatoire foncier en Afrique date de 1984 dans une note d'orientation pour la constitution d'observatoires du foncier (Crousse *et al.*, 1984).

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).

Enfin, les observatoires fonciers renvoient à la nécessité de prendre en compte plusieurs échelles d'analyse (locale, régionale nationale) dans l'approche des questions foncières avec un intérêt particulier pour les particularités locales. Bernard Crousse 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).

À ce stade, les premiers écrits sur les observatoires fonciers permettent de dessiner les contours du concept de la manière suivante : il s'agit d'un outil de recherche rattaché à un service administratif existant chargé 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. Ce travail est réalisé par une équipe de chercheurs, en pluridisciplinarité, et à plusieurs échelles. 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 la construction de l'observatoire à la condition qu'il serve à des tâches définies par elles, il n'aborde pas les questions suivantes : un observatoire pour qui ? quelles thématiques et quels champs d'observation ? quels objectifs de rendu ? avec quelles finalités ?⁴⁸

B. Les travaux sur les observatoires fonciers au Mali : l'élargissement du concept vers un instrument de politique publique

Au cours des années 1992 et 1993, plusieurs chercheurs européens (Étienne Le Roy, Gerti Hesseling, Paul Mathieu) et africains, surtout maliens (Chéibane Coulibaly, Samba Soumaré), vont poursuivre les réflexions sur le concept d'observatoire foncier. Ainsi, autour de ce « petit groupe » (Schnapper, 2010) de chercheurs, membres pour la plupart de l'APREFA, le concept d'observatoire foncier va s'enrichir de nouvelles dimensions (opérationnelle, lien entre recherche et action) et être associé à de nouveaux types d'acteurs (bailleurs de fonds internationaux, décideurs).

⁴⁸ À noter qu'en raison du décès des personnes directement impliquées dans ces écrits (Bernard Crousse, Étienne Le Roy, Gerti Hesseling), nous n'avons pas pu approfondir ces questionnements par des entretiens complémentaires. Cette première partie est donc limitée aux quelques traces écrites accessibles sur Internet.

L'expérience de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud (1990-1992)

Ces réflexions se basent sur une première expérience de terrain. Il s'agit de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud qui a été mis en place entre 1990 et 1992. L'observatoire a été initié par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE)⁴⁹ et piloté par l'Institut malien de recherches appliquées au développement (IMRAD). L'observatoire répondait à un enjeu spécifique : celui des problèmes de maintien de la fertilité des terres en zone cotonnière, en lien avec la mobilisation des ressources foncières. D'après une note de présentation sur le rapport final de la phase expérimentale de l'Observatoire du foncier Mali-Sud (Le Roy, 1992), l'observatoire répondait « au double souci de disposer d'un système de saisie des données foncières susceptibles d'être suivies sur le moyen terme et, d'autre part, de lier la recherche appliquée à des aspects particulièrement sensibles de l'intervention des politiques de développement rural » (Le Roy, 1992, cité par Lavigne Delville, 1998, p.51). Le concept d'observatoire foncier revêt une double vocation, à la fois scientifique (observer des changements dans le temps) et opérationnelle (répondre à une demande sociale, ici une intervention de développement).

Une autre publication sur l'expérience de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud va contribuer à enrichir le concept d'observatoire foncier au sein du réseau de l'APREFA. Il s'agit d'une note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali qui capitalise sur l'expérience de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud et propose des orientations pour les futurs projets d'observatoires fonciers (Coulibaly et Hesseling, 1992). Cette étude est issue d'un programme de recherche-observation préparée à la demande de la Banque mondiale. Elle aborde quatre questions principales : (i) pourquoi mettre en œuvre un observatoire foncier ; (ii) quelles sont les fonctions et les finalités d'un tel dispositif ; (iii) quels sont les acteurs attendus et ; (iv) quel positionnement institutionnel. À noter que ces différentes dimensions constituent nos indicateurs de changement pour analyser l'évolution du concept d'observatoire foncier (Tableau 5).

D'après les auteurs de cette étude, l'objectif visé par la création d'un observatoire du foncier 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 dans le domaine rural » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 34). Ici, la relation est clairement établie entre la dimension recherche (production d'indicateurs) et la dimension politique (outil pour les décideurs) des observatoires fonciers.

⁴⁹ Aujourd'hui Agence française de développement.

Le concept d'observatoire foncier repose ainsi sur deux fonctions principales. La première renvoie directement aux écrits de Bernard Crousse et présente les observatoires comme des outils d'observation des changements afin de « suivre, à l'aide d'indicateurs précis, l'évolution des pratiques foncières locales » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 22). Dans cette perspective, les observatoires fonciers produisent des indicateurs significatifs (foncier en réserve d'exploitation, modes originaux de sécurisation des rapports fonciers, degré de particularisation des tenures communautaires) et se focalisent, au moins dans un premier temps, sur le foncier rural. La seconde fait le lien entre connaissance et politique, et présente les observatoires comme des outils scientifiques « pour suivre les paramètres fondamentaux en vue de permettre aux décideurs au niveau national et international de prendre des précautions » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 23). Les observatoires se veulent de nouvelles formes de production de la connaissance dans un rapport renouvelé entre recherche et action. Les observatoires fonciers sont perçus comme une « organisation frontière » (Cash *et al.*, 2003) permettant de faire le pont entre les communautés scientifiques et les décideurs politiques, de faire le lien entre les connaissances et l'action (Safford *et al.*, 2017).

Pour atteindre ces objectifs, les observatoires fonciers « devraient être des structures légères composées de 3 ou 4 personnes ayant des compétences complémentaires (sociologiques, juridiques, agronomiques, sociolinguistes). Plus important que leurs diplômes seront leur crédibilité au plan technique (expérience sur le terrain), leur connaissance du milieu (naturel et humain) et leur capacité de communication et aptitude à se faire accepter comme interlocuteur fiable par les communautés impliquées » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 22). Ici, au-delà de l'exigence de scientificité (production rigoureuse d'indicateurs, définition des méthodes d'observation), c'est le souci de l'opérationnalité du dispositif mis en place dont il est question. Cette idée renvoie aux travaux d'Étienne Le Roy (1998) sur les logiques fonctionnelles (ce à quoi une organisation peut servir) et institutionnelles (le contenu) d'une organisation.

Enfin, la question du positionnement institutionnel des observatoires fonciers est abordée sans pour autant être tranchée de manière claire. Les auteurs soulignent la diversité des démarches possibles compte tenu des contextes au sein desquels les projets d'observatoires fonciers sont déployés : « concernant le montage institutionnel, il a été observé que, vu la très grande diversité des contextes locaux, il n'est pas possible de définir *a priori* une démarche méthodologique et institutionnelle standard qui serait applicable dans tous les cas. La diversité des situations foncières entraîne en effet une diversité des types d'observatoires/tests et leur insertion institutionnelle » (Coulibaly et Hesseling,

1992, p. 4). Les auteurs dépassent la proposition de Bernard Crousse de rattacher les observatoires fonciers au sein des services administratifs existants⁵⁰.

L'Observatoire national du foncier au Mali (1994-1998)

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, 2011b)⁵¹. 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). À la suite de 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 domaniale et foncière » (CTFD, 2011b, p. 2). L'ensemble de ces travaux, complété par une étude de faisabilité (Le Roy et Coulibaly, 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'étude de faisabilité insiste d'ailleurs sur cette 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 et Coulibaly, 1993, p. 13).

Ainsi, le projet d'observatoire foncier au Mali prend acte des recommandations émises à l'occasion des travaux d'évaluation de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud à savoir la construction d'un outil centré sur le foncier rural⁵² qui doit « fournir des réponses à des questions opérationnelles, mais de

⁵⁰ Nous verrons dans le chapitre 4, que la question du positionnement institutionnel des observatoires fonciers demeure, aujourd'hui encore, un enjeu fondamental autour duquel achoppe souvent les acteurs impliqués dans un projet d'observatoire foncier.

⁵¹ Dans le chapitre 4, nous reviendrons en détail sur le contexte de mise en œuvre de l'Observatoire du foncier au Mali (1994-1998).

⁵² Précisons que si l'étude « Le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier » souligne que l'observatoire devra, dans un premier temps, se consacrer au foncier rural, il pourra, dans un deuxième temps, traiter le foncier urbain, notamment les relations villes-campagnes (Kintz *et al.*, 1992).

façon rigoureuse, scientifiquement validées » (Lavigne Delville, 1998, p. 55). Pour ce faire, l'observatoire foncier du 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 pays⁵³ (les observatoires régionaux) et d'une coordination nationale légère, basée à Bamako (CTFD, 2011b). La démarche repose sur la création de banques de données, consultables localement (observatoires régionaux), et gérées sur une durée suffisante pour identifier des tendances et des évolutions (coordonnées par la coordination nationale basée à Bamako). Le travail d'alimentation de ces bases se fait, en particulier, par un relevé annuel 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).

Enfin, sur le plan institutionnel, le projet d'Observatoire du foncier au Mali est particulièrement novateur et renvoie à la diversité des types d'insertion institutionnelle possibles en fonction des contextes. Créé par décret du ministère du Développement rural et financé par la Caisse française de développement (CFD)⁵⁴, la mise en œuvre de l'observatoire a été confiée, par contrat de prestation de services, à AVES (Avenir, espaces et sociétés), une association de chercheurs maliens.

Les travaux sur les initiatives d'observatoires fonciers au Mali publiés au cours des années 1992 et 1993 par des chercheurs européens et maliens, membres de l'APREFA, ont permis d'enrichir et d'élargir le concept. À travers le concept d'observatoire foncier, il s'agit de construire des démarches nouvelles de recherche, plus collectives, plus centrées sur le changement social, et plus ancrées sur la demande sociale et les interrogations des décideurs et des intervenants de développement (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Cette préoccupation se matérialise notamment à travers l'intérêt porté par le gouvernement malien et l'Agence française de développement pour l'approche observatoire foncier (Papazian et Chevrillon, 2017). Dans cette perspective, il s'agit d'orienter le travail des observatoires fonciers en fonction de questions de sociétés (conflits fonciers, décalages entre les lois foncières et les pratiques foncières des populations) et non seulement en fonction de paradigmes disciplinaires (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Le concept d'observatoire foncier évolue ainsi d'un outil de recherche centré sur la production de connaissances scientifiques vers un instrument de politique publique pour accompagner l'élaboration d'une nouvelle politique foncière et appuyer les projets de développement.

⁵³ 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, et la région de Gao.

⁵⁴ Aujourd'hui Agence française de développement.

II - Circulation du concept d'observatoire foncier et entrepreneurs de la diffusion

A. La décennie 1990 : la fabrication des observatoires fonciers comme concept voyageur

Un contexte propice à la circulation du concept d'observatoire foncier...

Les réflexions sur les observatoires fonciers en Afrique en général et au Mali en particulier s'inscrivent dans le contexte du début des années 1990, 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, l'intérêt pour la question foncière, notamment dans les pays du Sahel, a quitté le seul domaine de quelques universitaires et s'est diffusé aussi bien du côté des décideurs nationaux que des bailleurs de fonds internationaux (Coulibaly et Hesselting, 1992). Au sein de l'AFD, par exemple, « la question foncière remonte aux années 1990 : dans le cadre de la Loi de réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso, de la mise en place de l'Observatoire du foncier au Mali en 1992, des plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Burkina Faso, etc. » (Papazian et Chevrillon, 2017, p. 248). Le foncier est également considéré comme une des causes majeures des conflits civils, du fait de la pression croissante sur les ressources mais aussi d'instrumentalisations politiques des questions d'accès à la terre dans des logiques identitaires (Mansion, 2018). À ce titre, le génocide rwandais de 1994, dont l'enjeu foncier constitue un des soubassements, a confirmé l'importance de la question foncière.

En outre, 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.*, 2002, p. 32). Par conséquent, 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 (*putting people first*) (Cernea, 1991). Le concept d'observatoire foncier, tel que présenté par les acteurs de l'APREFA, laisse penser que les observatoires peuvent traduire ces objectifs dans la pratique. Par exemple, l'étude de faisabilité de l'Observatoire du foncier au Mali a souligné que : « L'idée même de mise en place d'un dispositif d'observation traduit le souci nouveau de formuler une politique qui soit proche des besoins exprimés par les populations lors des États généraux du monde rural. Avec pragmatisme et réalisme, il s'agit de restituer aux populations des responsabilités que l'État avait cru, de façon inconsidérée, devoir assumer » (Le Roy et Coulibaly, 1993, p. 6).

Enfin, le début des années 1990 coïncide également avec la diffusion des approches *evidence-based* dans le champ du développement (Sutcliffe et Court, 2005). Ces approches sont nées dans le secteur médical. En 1992, un texte fondateur publié par une trentaine de chercheurs annonçait l'avènement d'un nouveau paradigme : l'« *Evidence-based medicine* » (EBM working group, 1992). Il s'agissait d'un plaidoyer pour une pratique médicale où les cliniciens feraient un usage consciencieux, explicite et judicieux des connaissances scientifiques disponibles pour décider des soins à donner à leurs patients (Sackett *et al.*, 1996). Dès le milieu des années 1990, ces approches se sont étendues à d'autres sphères de la décision, et « ont donné naissance à la notion d'*evidence-based policy* (EBP) de plus en plus évoquée dans les politiques de lutte contre la pauvreté, mais aussi dans les domaines de la justice ou de l'éducation et plus généralement du développement » (Laurent *et al.*, 2009, p. 854). Ces approches laissent entendre que la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques sont ancrées dans un rapport direct à l'empirie. Ce faisant, les observatoires fonciers, en produisant des analyses empiriques à destination des décideurs chargés de définir des politiques foncières mieux ajustées aux besoins du monde rural, font échos aux paradigmes de l'aide publique au développement à la mode au niveau international (*putting people first, evidence-based policy*).

... qui se matérialise à l'occasion des conférences régionales sur le foncier des années 1990

Les conférences, colloques, *workshops*, organisés aux échelles internationales, régionales et nationales, jouent un rôle déterminant dans la circulation de programmes, d'instruments, d'institutions, d'idées ou de normes. Par exemple, Debonneville et Diaz (2013) analysent l'importance d'une conférence internationale organisée par la Banque mondiale dans la circulation des programmes de transferts monétaires (*conditional cash transfers*) aux Philippines. Cette conférence est conceptualisée par les auteurs comme « un forum d'apprentissage facilitant la diffusion de « bonnes pratiques » (Debonneville et Diaz, 2013, p. 171).

Concernant la circulation du concept d'observatoire foncier au sein du continent africain, la Conférence régionale de Praia (Cap-Vert) sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel de juin 1994, a constitué un « espace de circulation » (Mazeaud *et al.*, 2016) du concept. Organisée par le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)⁵⁵ et le Club du Sahel⁵⁶, la Conférence a réuni cent-quatre-vingt-cinq participants originaires des neufs pays membres du CILSS et de la Guinée, et un grand nombre d'agences de développement et de pays de l'Organisation de

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Aujourd'hui Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO). C'est une plateforme internationale indépendante. Son secrétariat est hébergé au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sa mission est de promouvoir des politiques régionales à même d'améliorer le bien-être économique et social des populations du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest.

coopération et de développement économiques (OCDE). Parmi les principales recommandations issues de la Conférence, les États membres du CILSS ont été invités à « inverser, autant que possible, les processus d'élaboration et de diffusion des politiques foncières, en s'appuyant davantage 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'outil de production et de diffusion de connaissances sur les pratiques foncières locales (CILSS, 1994). En outre, dans un contexte où « l'intérêt pour la question foncière s'est accru à cause de la multiplication des conflits et litiges fonciers nés d'une pression foncière de plus en plus forte sur les terres » (Coulibaly et Hesseling, 1992, p. 2), les observatoires sont présentés comme des outils pour « mener des enquêtes et recherches sur les conflits et litiges fonciers (...), apporter appui et conseils aux acteurs pour prévenir les conflits, et le cas échéant, aider à la mise en œuvre de solutions pertinentes » (CILSS, 1994, p. 19). Le concept d'observatoire foncier semblait parfaitement en phase avec le contexte politique de l'époque et les attentes des acteurs du développement, qui souhaitaient fonder les politiques foncières sahéennes sur de nouvelles bases, prenant au sérieux les pratiques locales de gestion des terres et des ressources.

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. Organisé à l'initiative du CILSS et des universités de Saint-Louis et de Ouagadougou (Burkina Faso), le colloque a regroupé plus de quatre-vingt participants : universitaires sahéens, responsables d'ONG et de projets de développement, spécialistes du Nord travaillant sur le foncier sahéen, partenaires de coopération, etc. Les objectifs majeurs ont été les suivants : « dégager des axes et des orientations pour le développement des méthodes et des outils appropriés de formation et de recherche sur le foncier au Sahel et appuyer la mise en place et le fonctionnement d'observatoires sur le foncier au Sahel » (CILSS, 1998, p. 16). De manière générale, compte tenu du contexte sahéen de l'époque (décalages entre les législations nationales et les pratiques foncières locales avec des conséquences négatives lourdes pour les ruraux), « la mise en place d'observatoires fonciers est apparue plus que nécessaire pour une meilleure prise de décision en matière foncière » (CILSS, 1998, p. 17). Cette recommandation s'est basée notamment sur un retour d'expérience concernant l'Observatoire du foncier au Mali. En effet, au cours du colloque, Samba Soumaré a présenté une communication sur l'expérience malienne d'observatoire foncier (Soumaré, 1997). Sociologue au Centre international pour l'élevage en Afrique (Bamako, Mali) et membre de l'APREFA, Samba Soumaré est revenu sur la genèse, la mise en œuvre et les perspectives pour l'observatoire foncier du Mali. Parmi les principaux résultats issus de l'expérience malienne, ce dernier a mis en avant la capacité de l'équipe de l'observatoire « à produire des connaissances pour porter secours aux services de

développement en vue de favoriser une gestion plus pacifique et plus durable du foncier rural et des ressources naturelles » (Soumaré, 1997). En revanche, les nombreuses difficultés rencontrées par l'organisation et les équipes sur le terrain (absence de suivi scientifique, faiblesse dans le portage politique, manque de coordination entre les équipes des niveaux régionaux et nationaux, etc.)⁵⁷ n'ont pas été abordées lors du colloque (Extrait d'entretien 1). L'expérience de l'Observatoire du foncier au Mali a été mobilisée et promue comme une « bonne pratique » pouvant être disséminée à l'échelle des pays sahéliens. Ce constat est d'ailleurs partagé par Philippe Lavigne Delville, qui précise dans le rapport d'évaluation de l'observatoire que « la première phase d'activités de l'Observatoire du foncier au Mali s'inscrit dans un courant scientifique de réflexion qui dépasse le cadre d'un pays, comme l'attestent les avancées récentes dans différents pays africains qui prennent l'OFM pour modèle ou référence » (Lavigne Delville *et al.*, 1998, p. 14).

Nous partageons l'analyse de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021) au sujet des modèles voyageurs, selon laquelle « une expérience fondatrice est toujours considérablement épurée dans le processus de mise en récit. On constate ainsi une double opération de réduction et d'enjolivement. La complexité des conditions concrètes dans lesquelles cette expérience s'est déroulée est passée sous silence (avec ses ambiguïtés, ses contradictions, ses hésitations, ses échecs, ses incertitudes), au profit d'un récit linéaire réduit à des séquences simples mettant en valeur l'efficacité propre du modèle expérimenté (...). L'histoire « réelle » (faite d'approximations, d'essais et erreurs, d'ombres et de lumières) s'estompe peu à peu, puis disparaît, au profit d'une « belle histoire », d'une histoire édifiante, qui va désormais accompagner la production proprement dite du modèle, puis sa diffusion » (Olivier de Sardan, 2021, p. 33). Nous retrouvons la même logique pour les concepts voyageurs qui s'appuient également sur une expérience fondatrice et des récits qui sont pourvoyeurs de sens et légitiment leur diffusion (Bourblanc, 2015), comme ce fut le cas pour le concept d'observatoire foncier en Afrique.

Extrait d'entretien 1

« J'ai participé à ce colloque. C'était avant que je fasse l'évaluation sur l'Observatoire du foncier au Mali. J'étais d'ailleurs très étonné du peu de référence au concret. Je pensais que j'allais apprendre des tas de choses sur l'Observatoire foncier du Mali dans l'optique de mon évaluation et au final rien. En gros le discours c'était oui il y a l'Observatoire du foncier au Mali donc on peut en faire partout. Mais aucune référence concrète sur comment ça fonctionne pour justifier que ça marche et qu'il faut en faire d'autres. Alors les tentatives de mise en œuvre d'observatoires fonciers n'ont pas abouti mais dans la volonté de diffuser le concept, là il y a eu une vraie tentative ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un directeur de recherche à l'IRD, spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest, le 18/11/2021 à Dakar

⁵⁷ Nous reviendrons dans le chapitre 4 sur les nombreuses difficultés de mise en œuvre de l'Observatoire du foncier au Mali (1994-1998).

Au cours de ces différents voyages, le concept d'observatoire foncier va acquérir de nouvelles missions et s'ancrer dans de nouvelles institutions. À l'issue des deux conférences à Praia et à Saint-Louis, le gouvernement tchadien, par l'intermédiaire du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) a lancé la procédure de création d'un Observatoire du foncier au Tchad (OFT). Créé par décret⁵⁸ le 24 avril 2001, l'Observatoire du foncier au Tchad est logé au sein de l'Institut national des sciences humaines de l'université de N'Djaména. L'objectif principal de l'observatoire est « 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). Il renvoie ainsi à la recommandation émise lors du colloque de Saint-Louis, de mettre en œuvre des observatoires fonciers pour une meilleure prise de décision en matière foncière (CILSS, 1998). En outre, ce colloque intitulé « Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel », avait mis en avant que « face à la profondeur de la crise foncière, à la complexité des problèmes posés et la nécessité urgente d'apporter des réponses appropriées à un contexte foncier en pleine transformation, la recherche et la formation ont un rôle de premier plan à jouer » (Ouedraogo et Traoré, 1998, p. 31). C'est ainsi qu'au Tchad, outre une fonction de recherche et d'aide à la décision, l'équipe de l'observatoire foncier concentre ses activités autour de la formation et de la professionnalisation à la maîtrise foncière. L'OFT « s'engage dans la formation diplômante avec l'appui technique de l'université de N'Djaména. Nous avons 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 urbain⁵⁹ ».

À travers l'Observatoire du foncier au Tchad, le concept s'enrichit de nouvelles fonctions (formation d'étudiants et de jeunes cadres), de nouvelles démarches concernant le positionnement institutionnel (université) et de nouveaux champs d'observation (foncier urbain).

Les chercheurs de l'APREFA : la constitution d'une communauté épistémique autour des observatoires fonciers

Au cours des années 1990, une communauté épistémique s'est formée autour des observatoires fonciers en Afrique.

La notion de communauté épistémique désigne les canaux par lesquels de nouvelles idées, de nouveaux concepts et instruments circulent entre différentes sociétés (Bossy et Evrard, 2019). Les

⁵⁸ Décret n° 01-215 portant création de l'Observatoire du foncier au Tchad.

⁵⁹ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre de l'observatoire du foncier au Tchad, le 15/11/2017.

communautés épistémiques sont définies 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). Ils sont qualifiés de passeurs de normes et d'idées (Geeraert, 2020), d'acteurs hybrides (Nakanabo Diallo, 2012) ou d'entrepreneurs de diffusion (Gautier *et al.*, 2018), et participent à la production d'outils et de discours, à la circulation d'idées, de concepts et d'instruments de politique publique (Russeil, 2019).

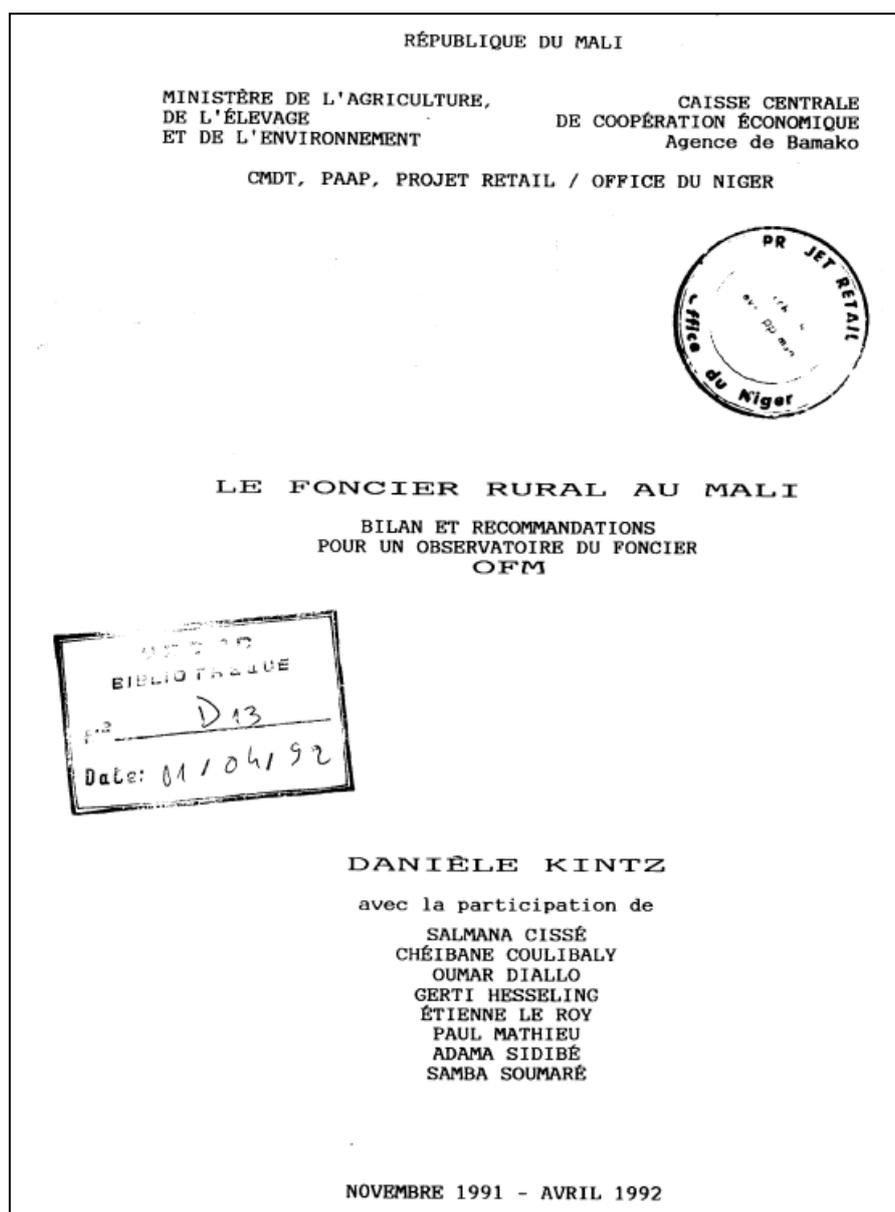
Cette communauté s'est matérialisée, dans un premier temps, par la mise en place du réseau interdisciplinaire de chercheurs sur la question foncière en Afrique noire (1981/1986), puis dans le cadre de l'Association pour la promotion des recherches et études foncières en Afrique (1987/1996) et, enfin, au sein du Comité technique « Foncier et développement », créé en 1996. Au sein de ces différents espaces, les membres partagent, le plus souvent, une certaine conception du foncier. Face aux organisations et aux acteurs qui considèrent la propriété privée et l'unification des droits d'accès à la terre et aux ressources comme des préalables à la croissance économique, ils défendent une conception du foncier comme rapport social, et promeuvent une gouvernance foncière démocratique et équitable, fondée sur la reconnaissance de la diversité des droits locaux (Mansion, 2018). Ils se retrouvent également autour des dimensions structurantes d'une démarche d'observatoire foncier à savoir le besoin d'un référentiel théorique et d'un travail de définition des indicateurs et des méthodes d'observation, un intérêt particulier pour le foncier rural, le souci de répondre à une demande sociale ou encore la nécessité d'adopter une approche pluridisciplinaire et multi-échelle.

Parmi les chercheurs qui ont fondé et animé ces différents espaces de réflexions et d'échanges sur les questions foncières, un petit groupe, composé de Chéibane Coulibaly, Gerti Hesseling, Danièle Kintz, Étienne Le Roy et Samba Soumaré, a joué un rôle prépondérant dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone. Situés à l'interface de plusieurs univers institutionnels (recherche, administration nationale, agence de développement) et aux croisements entre plusieurs niveaux (du local à l'international)⁶⁰, ces acteurs ont permis la circulation du concept d'observatoire foncier des ouvrages scientifiques vers des documents de projet et des colloques internationaux. Cela s'est matérialisé par leur implication dans la conception d'étude de faisabilité (Kintz, 1998b; Le Roy et

⁶⁰ Par exemple, un chercheur tel qu'Étienne Le Roy, était à la fois au cœur de multiples réseaux de recherche, très inséré dans les mondes de l'aide au développement, notamment au sein de l'Agence française de développement et a bénéficié de lien privilégié avec le gouvernement mis en place au Mali à partir de 1992 (sous la présidence d'Alpha Oumar Konaré).

Coulibaly, 1993), de rapport d'évaluation (Kintz, 1998b; Lavigne Delville *et al.*, 1998), d'étude commanditée et/ou financée par des bailleurs de fonds internationaux (Coulibaly et Hesseling, 1992; Kintz *et al.*, 1992) ou encore dans le cadre de participation à des conférences nationales et régionales sur le foncier (Hesseling et Ba, 1994; Ouedraogo et Traoré, 1998; Soumaré, 1997) (Illustration 2).

Illustration 2 : page de garde de l'étude sur « Le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier » impliquant de nombreux chercheurs de l'APREFA (Danièle Kintz, Étienne Le Roy, Samba Soumaré, etc.).



Enfin, au-delà de la publication de documents, les chercheurs africains liés à l'APREFA se sont impliqués directement dans des projets d'observatoires fonciers. Par exemple, au Mali, le président de l'Institut malien de recherches appliquées au développement, Chéibane Coulibaly, a piloté la première expérience d'Observatoire foncier au Mali-Sud (1990/1992). Il faisait également partie de l'équipe des

sept chercheurs maliens impliqués dans l'Observatoire du foncier au Mali entre 1994 et 1998. Autre exemple, au Sénégal, Samba Traoré, professeur à l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'UGB de Saint-Louis et très actif au sein de l'APREFA (Extrait d'entretien 2), a été le promoteur de plusieurs projets d'observatoires fonciers au Sénégal. Il a notamment initié un projet d'observatoire foncier au cours de l'année 2004 dans le but d'alimenter les débats et les réflexions sur une réforme de la loi sur le domaine national et a été le principal promoteur d'un projet d'observatoire dans le cadre du PDIDAS⁶¹.

Extrait d'entretien 2

« Je suis un produit de l'unité anthropologie juridique de Paris 1 avec Étienne Le Roy et Michel Alliot. J'ai assisté à la création de l'APREFA avec Bernard Crousse, Danièle Kintz, Étienne Le Roy et Paul Mathieu. À partir de 1995 j'ai travaillé pour la coopération française pour évaluer l'observatoire du foncier au Mali. C'est le premier observatoire foncier en Afrique entre 1994 et 1998. On a monté aussi l'observatoire du foncier au Tchad en 2001. J'ai été très impliqué sur toutes ces questions d'observatoires fonciers en lien avec l'APREFA ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un professeur de droit de l'UGB, le 5/11/2020 à Saint-Louis

Tout au long de la décennie 1990, nous retrouvons les mêmes acteurs, issus du monde de la recherche et en particulier de l'APREFA, 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 et les projets de développement.

À partir du début des années 2000, la communauté épistémique constituée par les chercheurs de l'APREFA va prendre ses distances par rapport au concept d'observatoire foncier. Cela est dû notamment à un retrait de la communauté scientifique (retraite, problèmes de santé, etc.) des principaux promoteurs du concept d'observatoire foncier (Eberhard, 2020; Mondes en développement, 2008). Ainsi, jusqu'au milieu des années 2000, peu de travaux vont émerger sur les observatoires fonciers en Afrique. Ils vont reprendre sous l'impulsion de plusieurs acteurs situés à l'intersection du monde de la recherche et de l'expertise, des milieux francophones et anglophones.

B. Entre recherche et expertise : de nouveaux passeurs qui contribuent à la circulation du concept d'observatoire foncier

À partir du milieu des années 2000, de nouveaux acteurs vont jouer le rôle d'entrepreneurs de la diffusion (Gautier *et al.*, 2018) du concept d'observatoire foncier en Afrique. Il s'agit principalement

⁶¹ Nous reviendrons dans le chapitre 5 sur ces différentes initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal.

de chercheurs du CIRAD, rattachés à l'UMR Territoires, environnement, télédétection et information spatiale (TETIS). Le rôle des chercheurs du CIRAD dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique peut 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, mille-quarante pages apparaissent si le mot « observatoire » est tapé. 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, etc. (Tonneau *et al.*, 2016). Concernant les observatoires fonciers en Afrique, le concept a été diffusé par quelques chercheurs multi-positionnés. Fortement impliqués dans des projets de développement internationaux, certains sont aujourd'hui experts fonciers à la Banque mondiale (Encadré 6) 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), à Madagascar (RocheGude *et al.*, 2006), au Sénégal (Bourgoin *et al.*, 2016b) ou encore au Burkina Faso (Saïdou *et al.*, 2011).

À Madagascar, par exemple, 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 domanialité, principe selon lequel la terre est présumée appartenir à l'État, 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. L'étude de faisabilité, réalisée par des chercheurs du CIRAD, 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 » (RocheGude *et al.*, 2006, p. 13). Rattaché au ministère en charge du foncier, 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, l'observatoire foncier a connu deux périodes. La première, qui nous intéresse ici, est à situer entre 2007 et 2009, période où l'observatoire 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. La section 2 de l'étude, dédiée aux indicateurs et critères de suivi-évaluation et d'impact, présente trois types d'indicateurs : 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 (RocheGude *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 de l'efficacité de la nouvelle politique foncière. Ainsi, l'équipe de l'observatoire, composée d'experts fonciers malgaches et d'un chercheur du CIRAD en appui, gère un système d'information basé 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. D'après l'un des principaux concepteurs de l'observatoire foncier malgache, « 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).

Encadré 6 : analyse du rôle d'un expert foncier (André Teyssier) dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone

André Teyssier, expert foncier français, est impliqué dans de nombreux projets d'observatoires fonciers en Afrique francophone. Après un doctorat en géographie sous la direction de Jean-Pierre Raison, 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. À partir de 2009, il intervient directement auprès de l'Observatoire du foncier à Madagascar. 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 sub-saharienne. Tout d'abord, il accompagne l'élaboration et la mise en œuvre du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (2014-2021) au sein duquel un projet d'observatoire foncier a été initié⁶². Plus récemment, il est le responsable du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (2021-2026) 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 (2018-2023) en Côte d'Ivoire⁶³ (Banque mondiale, 2018).

⁶² Une note stratégique sur les contours, les thématiques, les activités et les objectifs de l'observatoire a été diffusée en décembre 2015. Pour diverses raisons, que nous abordons dans le chapitre 4, l'observatoire foncier n'a pas été opérationnel.

⁶³ 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, à savoir Linpico, a préparé les termes de

En parallèle des chercheurs du CIRAD, des experts fonciers français et africains ont également joué un rôle majeur dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone. 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'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Banque africaine de développement) a largement contribué à diffuser le concept d'observatoire foncier au sein du continent. D'abord en étant impliqué dans les conférences régionales sur le foncier des années 1990 (Ouedraogo et Traoré, 1998) et la création de l'Observatoire du foncier au Tchad en 2001, puis à travers son appui à la mise en place de l'Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO). Il a notamment rédigé le plan d'action de la Commission de l'UEMOA en matière foncière, qui prévoit la création de l'ORFAO (Ouedraogo, 2009). Autre exemple, Ibrahima Ka, aujourd'hui en charge de l'opérationnalisation de l'ORFAO au sein de la Commission de l'UEMOA, a également contribué à la circulation du concept d'observatoire foncier. Comme un symbole, le second numéro du bulletin d'information de l'ORFAO (décembre 2021), dont il est chargé de la rédaction et de la publication, s'intitule *Observatoires et autres institutions de gouvernance foncière* (Illustration 3). Juriste spécialiste du foncier pendant de nombreuses années au sein de l'IPAR au Sénégal, il a été au cœur des multiples projets d'observatoires fonciers sénégalais (Observatoire national de la gouvernance foncière porté par le CRAFS, Observatoire national du foncier dans le cadre du PROCASEF) (Ka, 2021).

Nous observons également l'influence de certains experts fonciers français 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'UEMOA 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 (PAFR) 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.

référence 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. À la suite de 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 parenthèse. Concomitamment, dans le cadre du Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale (PAMOFOR) 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.



Illustration 3 : second numéro du bulletin d'information de l'ORFAO (décembre 2021).

D'après les auteurs, presque tous les États membres de l'UEMOA veulent disposer d'un observatoire foncier. « Considérés comme une panacée pour une gouvernance foncière concertée et responsable, les observatoires sont des outils d'aide à la décision qui, à partir de l'information collectée et traitée, peuvent aider à orienter les décideurs dans le sens de la meilleure prise en charge des enjeux du foncier (...). Ils constituent une opportunité que les acteurs du foncier, étatiques comme ceux de la société civile, de la recherche et du secteur privé, doivent s'approprier pour apporter aux décideurs une aide à la décision » (ORFAO, 2021a, p. 4). Dans cette perspective, le concept d'observatoire foncier continue de circuler et d'être présenté comme une « panacée », une « bonne pratique » à mettre en œuvre dans tous les pays de l'UEMOA.

Enfin, longtemps circonscrit à l'Afrique francophone (Mali, Tchad, Madagascar, Burkina Faso), le concept d'observatoire foncier va progressivement circuler, à partir de la fin des années 2000, en Afrique anglophone, notamment en Afrique du Sud et en Ouganda.

Tout d'abord, comme évoqué dans le chapitre 2, précisons que si le concept de « *land observatory* » n'a émergé que récemment en Afrique anglophone, d'autres organisations impliquées sur les questions foncières existent depuis plusieurs décennies. Nous notons, en particulier, les alliances foncières (*land alliance*) au Kenya (1999), en Ouganda (1995) ou encore en Tanzanie (2010) ainsi que les plateformes LANDnet mises en œuvre au Malawi (1999) et en Ouganda (2012). Ces plateformes multi-acteurs, réseaux d'organisations de la société civile et/ou d'organisations non gouvernementales visent la reconnaissance, la sécurisation et le renforcement des droits foncières des communautés locales à travers le plaidoyer, la production et le partage d'informations et la construction d'un large réseau de partenariats à différentes échelles.

Nous datons l'émergence du concept d'observatoire foncier en Afrique anglophone à la fin des années 2000. Elle est principalement le fait d'un chercheur du CIRAD multi-positionné à l'interface entre les mondes de la recherche, du développement et de la société civile. D'abord impliqué dans la création de l'initiative Land Matrix en 2009, observatoire mondial des transactions foncières à grande échelle (Encadré 7), il a été le principal promoteur du projet d'observatoire foncier en Afrique du Sud. Détaché

au sein de l'université de Pretoria pendant douze ans, il a contribué à la création de l'observatoire en octobre 2014. L'objectif principal de l'observatoire est de diffuser des données relatives au domaine foncier en Afrique du Sud, afin de savoir notamment à qui appartient la terre, comment elle est utilisée, comment les terres agricoles sont réparties, etc. Cette vocation de veille foncière se matérialise au sein d'une plateforme numérique en libre accès⁶⁴ hébergée par l'université de Pretoria (*Department of agricultural economics, extension and rural development*). D'après la coordinatrice de l'observatoire, par le biais du site Internet de l'observatoire, 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*).

Ensuite, à partir de 2016, il est détaché auprès de l'International Land Coalition (ILC)⁶⁵, une alliance mondiale d'organisations de la société civile et intergouvernementales visant à promouvoir l'accès sécurisé à la terre des groupes d'acteurs les plus vulnérables à travers des actions de plaidoyer, de concertation et de renforcement de capacités⁶⁶. À la fois co-fondateur de l'observatoire mondial Land Matrix et responsable des données et de la mobilisation des connaissances au sein de l'ILC, il a contribué à la mise en œuvre de l'Observatoire du foncier en Ouganda, dans le cadre du processus de décentralisation de la Land Matrix à l'échelle nationale⁶⁷. Créé en janvier 2018, l'observatoire a été mis en œuvre en vue de mieux comprendre l'ampleur, la nature et la diversité des acquisitions foncières à grande échelle dans le pays. L'Observatoire du foncier en Ouganda est hébergé au sein de LANDnet Uganda⁶⁸, une plateforme 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. Par l'intermédiaire d'un réseau de partenaires divers (ministère du Foncier, société civile, secteur privé), et la mobilisation de relais locaux, le coordinateur national de l'observatoire est censé collecter des données (primaires et secondaires) sur les transactions foncières prévues, conclues et échouées sur l'ensemble du territoire national. Après un processus de vérification et de validation des données, celles-ci sont mises en ligne (*open data*) sur le site de l'Observatoire national du foncier ainsi que sur la plateforme globale de la Land Matrix.

⁶⁴ <http://salandobservatory.org/>

⁶⁵ Dès le début des années 2010, l'International Land Coalition s'intéresse à la création d'observatoires fonciers nationaux en Afrique : « D'une composition la plus variée possible, ils constitueraient une instance de documentation et d'analyse des dynamiques foncières. Ils contribueraient à la diffusion de l'information et des bonnes pratiques et permettraient d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de l'opinion publique sur des dérives éventuelles » (Djiré et Wambo, 2011, p. 14).

⁶⁶ <https://www.landcoalition.org/en/about-ilc/>

⁶⁷ En Afrique anglophone, d'autres pays ont fait l'objet de discussion au sein du réseau Land Matrix pour la mise en œuvre d'observatoires fonciers nationaux. Il s'agit de la Sierra Leone, de la Tanzanie et de la Zambie.

⁶⁸ <https://www.landnet.ug/>

Encadré 7 : 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 (CIRAD, GIGA, CDE) et l'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 Land Matrix collecte des données sur les tentatives prévues, conclues et abandonnées 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.

III - Vers un éclatement du concept d'observatoire foncier ? Nouveaux acteurs, nouvelles missions et dilution du référentiel théorique

A. Les observatoires fonciers à l'heure des grandes acquisitions foncières : les citoyens au cœur des enjeux de production et d'accès à l'information

Loin d'être un phénomène nouveau, les mouvements d'acquisitions foncières au bénéfice de nouveaux possédants et au détriment d'ayants droit et usagers antérieurs est récurrent dans l'histoire⁶⁹ (Roudart et Mazoyer, 2015). Ces mouvements d'acquisitions foncières se sont néanmoins accélérés depuis le milieu des années 2000 à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008 (Borras *et al.*, 2011; Daniel, 2012).

Fin 2008, à la suite de la révélation publique des contrats de la société sud-coréenne *Daewoo Logistics* avec l'État malgache, un brutal coup de projecteur a été donné sur le phénomène des acquisitions de terres à grande échelle dans les pays des Suds (Chouquer, 2012a). Le président de Madagascar, apprenait-on à cette époque, voulait louer à cette entreprise un million trois-cents mille hectares du sol malgache pour des projets agro-industriels. Ce projet de grande ampleur est immédiatement dénoncé par les mouvements d'opposition au régime du président Ravalomanana, accusé de brader

⁶⁹ Le mouvement des *enclosures* en Angleterre, la constitution des *haciendas* et des *fazendas* des colonies espagnoles et portugaises d'Amérique, la collectivisation en URSS (Blanc, 2018), en sont des exemples bien connus.

le patrimoine national à des étrangers⁷⁰ (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011). Le cas « Daewoo », relayé par de nombreux médias internationaux pour son caractère emblématique, couplé à la publication d'une liste de transferts fonciers de même type par l'ONG Grain (GRAIN, 2008), a contribué à la mise à l'agenda au niveau mondial de la problématique des transactions foncières à grande échelle (Burnod, *à paraître*).

Ces mouvements d'acquisitions foncières soulèvent des enjeux majeurs en termes de modèles de développement agricole et rural, d'inégalités entre exploitations agricoles, de sécurité alimentaire ou encore de risques environnementaux (Borras et Franco, 2010; Roudart et Guénard, 2019; White *et al.*, 2012). Ils posent des questions aiguës en termes de gouvernance et d'impacts, notamment pour les populations locales dont les droits fonciers sont susceptibles d'être remis en cause (Merlet, 2013; 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, *à paraître*; 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 transactions foncières à grande échelle ont conduit à une véritable « valse des chiffres »⁷¹ (Chouquer, 2012b).

Dans ce contexte, des organisations de la société civile ont émis des besoins en information afin de renforcer leurs compétences et leurs capacités de plaidoyer sur la thématique des acquisitions foncières à grande échelle (Bourgoin *et al.*, 2019). Ainsi, à partir du début des années 2010, alors que les débats internationaux sur les grandes transactions foncières aux Suds sont en plein essor, la société civile va être impliquée et/ou s'impliquer pour la première fois dans les démarches d'observatoires fonciers. Cela se matérialise de deux façons, soit en tant que potentielle productrice et utilisatrice des données, soit en tant que promotrice des projets d'observatoires fonciers. Cela s'est traduit, à l'échelle internationale, par la création de plateformes de données ouvertes (*open data*) et collaboratives (*crowdsourcing*) (Land Matrix : Anseeuw *et al.*, 2013) et, à l'échelle nationale, par la mise en œuvre d'observatoires fonciers au Sénégal (2015), en Ouganda (2018) ou encore au Cameroun (2013 ; 2019).

⁷⁰ Les manœuvres d'appropriation foncière à grande échelle tentées fin 2008 par les entreprises *Daewoo Logistics* et *Varun International*, largement relayées par les médias et dénoncées par diverses organisations, ont participé à la chute du gouvernement Ravalomanana (Teyssier *et al.*, 2010).

⁷¹ 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, *à paraître*).

Des observatoires portés par la recherche pour favoriser la participation publique à la production de données

L'évolution du concept d'observatoire foncier vers des outils censés favoriser la participation des citoyens à la production de données renvoie à une pratique qui se structure fortement à partir de la fin des années 1990, les « sciences citoyennes » (Gautreau, 2018). Cette pratique renvoie à l'aspiration croissante des citoyens à s'investir dans la co-production de savoirs (Le Crosnier *et al.*, 2013). Les sciences citoyennes, définies comme la participation de non-professionnels à la production de connaissances scientifiques, ont connu une évolution rapide en particulier à l'ère du numérique (Dias da Silva *et al.*, 2017). Dans le champ environnemental, cela s'est traduit par la mise en œuvre de « *citizen observatory* », défini comme une communauté de producteurs et d'utilisateurs de données qui participent 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).

Dans le champ du foncier, l'observatoire Land Matrix vise 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). L'observatoire, piloté par une petite équipe (une coordinatrice globale, un responsable des bases de données) appuyée par des chercheurs du CIRAD, du CED et du GIGA, 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 data*) et de contribuer au recoupement d'informations et à la production participative d'informations (*crowdsourcing*) (Anseeuw *et al.*, 2013; Burnod, *à paraître*). Dans cette perspective, la mise en œuvre de la Land Matrix, en tant qu'outil collaboratif de recensement des transactions foncières à grande échelle, s'inscrit dans les débats contemporains sur l'ouverture des données publiques (Goëta et Mabi, 2014) et la démocratie participative (Mazeaud et Nonjon, 2015). Outre le changement d'échelle qui caractérise la Land Matrix, seul observatoire sur le foncier à vocation globale, les observatoires évoluent vers des instruments « d'ingénierie participative » (Mazeaud *et al.*, 2016) où chaque citoyen peut devenir partie prenante de la production d'informations sur un phénomène. L'objet observatoire a ainsi évolué en suivant les avancées d'Internet et notamment le passage d'un Internet de la consultation à un Internet de la contribution (qualifié de Web 2.0) où l'utilisateur participe et collabore au contenu en créant toute sorte d'information géographique (Joliveau *et al.*, 2013).

À l'échelle nationale, la Land Matrix appuie un processus de décentralisation des observatoires fonciers afin d'améliorer la fiabilité des données, de faciliter la remontée d'informations, d'alimenter des comparaisons internationales plus robustes, et de contribuer à ce que les acteurs nationaux soient

meilleurs créateurs et utilisateurs de leurs données pour l'élaboration des politiques foncières. Ce processus a notamment abouti à la création de deux observatoires fonciers nationaux en Ouganda (2018) et au Cameroun (2019)⁷². De manière générale, les observatoires fonciers nationaux,

« are funded activities at country level which initiate decentralised tasks and strive for more inclusive participation of local populations in collecting, managing, and reviewing land data, thereby promoting transparency and accountability in decision-making processes over land and investments in their countries » (Land Matrix, 2022, souligné par l'auteur).

Des observatoires portés par la société civile pour lutter contre les accaparements fonciers

Le mouvement des acquisitions foncières à grande échelle 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 (Hopsort, 2014a). Ces mobilisations sociales ont des répertoires d'action⁷³ divers allant de manifestations (Madagascar : Teyssier *et al.*, 2010), à des activités de plaidoyer (Bénin : Lavigne Delville et Saïah, 2015), en passant par la mise en œuvre de structure informelle de soutien aux populations touchées par des accaparements fonciers (Sénégal : Hopsort, 2014b).

Au Sénégal, dès le début des années 2010, des organisations de la société civile et des organisations paysannes se sont mobilisées afin de lutter contre les accaparements fonciers (Hopsort, 2014a). Cela a abouti en 2011 à la création du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS). Composé d'organisations de la société civile, mais aussi d'organisations de plaidoyer et de défense des citoyens consommateurs et d'un *think tank*, le CRAFS forme un réseau qui a recours à un répertoire d'action diversifié (campagnes de presse internationales, soutien à des collectifs villageois, production d'analyses, etc.) (Lavigne Delville *et al.*, 2021).

En 2012, l'ONG Enda Pronat, membre fondateur du CRAFS, a publié une étude mettant en avant que près de 800 000 hectares, soit plus de 30 % des surfaces arables disponibles au Sénégal sont déjà concernés par des projets de production de biocarburants, d'aliments (riz, légumes) et d'exploitation des ressources minières (Photo 4) (Enda Pronat, 2012). À la suite de la publication de cette 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, les organisations du CRAFS ont émis le besoin de disposer de données de terrain, d'informations fiables

⁷² Nous analysons dans le chapitre 4 les interactions entre ces observatoires situés à différentes échelles géographiques ainsi que les décalages entre les discours et les pratiques.

⁷³ La notion de répertoire d'action forgée par l'historien-sociologue américain Charles Tilly désigne le stock limité des modes d'action dont disposent les individus ou organisations en un temps et un lieu donné (Tilly, 1984).

et régulièrement mises à jour. Dans ce contexte, « 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) » (ONGF, 2020, p. 1). L'ONGF est alors conçu comme un outil du CRAFS pour pouvoir alimenter avec des données de terrain le plaidoyer des organisations de la société civile contre les accaparements fonciers. Sur le plan institutionnel, si son secrétariat est hébergé au sein du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)⁷⁴, l'observatoire n'a pas de statut défini et renvoie à une organisation souple et informelle⁷⁵.

À travers l'exemple de l'ONGF, nous montrons que le concept d'observatoire foncier évolue vers un outil réactif, chargé de produire de l'information au rythme des besoins du plaidoyer de la société civile. Toutefois, ces nouvelles dimensions entrent en tension avec la nature des observatoires et leur fonction de recherche, d'observation des changements dans le temps long, tout autant qu'avec leur fonction d'outil (étatique) d'appui à la mise en œuvre et de suivi des politiques publiques.

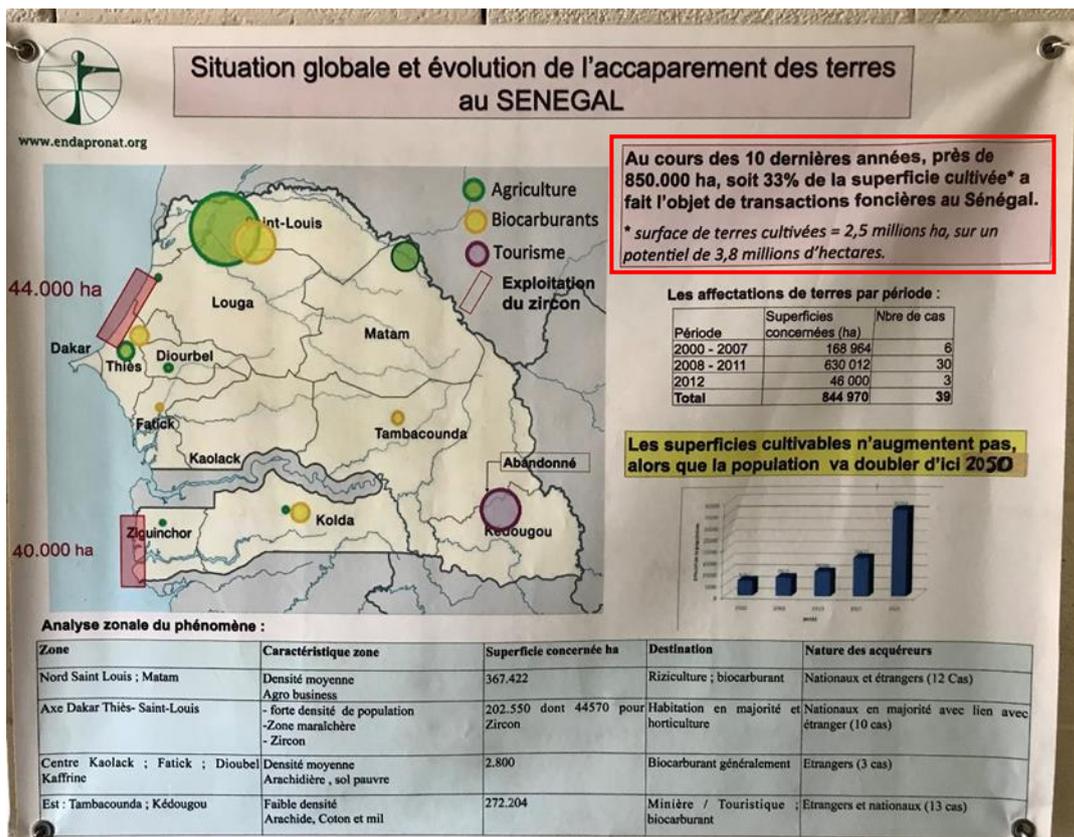


Photo 4 : poster affiché dans les bureaux d'Enda Pronat à la suite d'une étude réalisée par l'ONG en 2012.

Cette étude a permis la production de supports de plaidoyer pour la société civile sénégalaise et a contribué à mettre la thématique des accaparements fonciers à l'agenda politique national. En revanche, des critiques ont été émises concernant la fiabilité des chiffres annoncés.

Cliché : auteur, Dakar (Sénégal), décembre 2020.

⁷⁴ Créé en 1993, le CNCR est une organisation apolitique de la société civile. Le CNCR regroupe vingt-huit fédérations et unions paysannes actives à différents niveaux (depuis le local jusqu'au national) et dans toutes les filières (agricole, horticole, forestière, pêche, élevage).

⁷⁵ Dans le chapitre 5 nous analysons les processus de fabrication et de mise en œuvre de l'ONGF ainsi que son fonctionnement et son mode de gouvernance.

B. Un concept qui tend de plus en plus à se vider de son substrat théorique et méthodologique

Si le concept d'observatoire foncier n'a pas de définition stricte et renvoie plus à une démarche qu'à une méthode unique, les auteurs qui ont travaillé sur les observatoires insistent tous sur le besoin d'un référentiel théorique et d'un travail de définition des indicateurs et des méthodes d'observation (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Cependant, au cours de la dernière décennie, les projets d'observatoires fonciers portés par des bailleurs de fonds internationaux et par des organisations de la société civile renvoient à des concepts très englobants laissant dans l'ombre les vocations scientifiques initialement associées à une démarche d'observatoire. Cette dilution du substrat théorique et méthodologique peut s'analyser à travers trois angles : la diversité des champs d'observation et des missions assignées aux observatoires, la composition des équipes, ainsi que l'absence de travail méthodologique et théorique en amont de la mise en œuvre des observatoires fonciers.

À la lecture des études de faisabilité et des notes conceptuelles produites autour des projets d'observatoires fonciers ces dernières années, nous avons le sentiment d'un foisonnement de champs d'observation et de missions (Tableau 5). Ces documents laissent ainsi penser que les observatoires fonciers sont capables d'informer et de connaître mais aussi d'évaluer, d'anticiper et d'alerter sur des champs aussi divers que le foncier urbain, rural, forestier ou minier.

Au Burkina Faso, par exemple, l'Observatoire national du foncier (ONF-BF) a émergé en juillet 2013 dans le cadre du projet foncier porté par le Millennium Challenge Account⁷⁶ (MCA) Burkina Faso. L'ONF-BF a pour objectif principal « 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 durable⁷⁷ ». En lien avec les activités de collecte, de production et de diffusion de l'information sur le foncier, l'équipe de l'observatoire a identifié soixante-seize indicateurs relatifs au foncier rural, péri-urbain et urbain. Ces indicateurs sont organisés autour de seize problématiques foncières telles que la fiscalité foncière et immobilière, les litiges fonciers et la gestion alternative des conflits, les marchés fonciers et la transparence des transactions, la formalisation des droits fonciers ou encore les stratégies d'adaptation aux changements climatiques et la réduction de la production des gaz à effet de serre. En outre, au-delà des fonctions de production et de diffusion de connaissances, l'observatoire se veut également un outil pour prévenir et résoudre les conflits fonciers, coordonner les interventions de développement dans le champ du foncier, promouvoir un débat multi-acteurs sur le foncier ou encore assurer la veille et l'anticipation en matière foncière en vue d'améliorer la prise de décision.

⁷⁶ Le Millennium Challenge Account conduit par la Millennium Challenge Corporation est un fonds de développement bilatéral annoncé par l'administration George Bush en 2002 et créé en janvier 2004.

⁷⁷ <https://onf-bf.org/index.php/presentation-objectifs-missions/>

Cette diversité des missions et des champs d'observation se retrouve également dans le cadre du projet d'Observatoire national du foncier initié au sein du PROCASEF au Sénégal. L'ONF a pour objectif principal « 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'étude sur les modalités de mise en place de l'Observatoire national du foncier présente une dizaine de missions aussi diverses que produire des connaissances sur le foncier (rural et péri-urbain dans un premier temps avant de prendre en compte le foncier urbain, pastoral et minier), contribuer à alimenter le dialogue multi-acteurs, faire le suivi-évaluation des politiques publiques ayant des incidences foncières ou encore assurer la veille et l'alerte en vue d'appuyer le gouvernement et les collectivités territoriales à anticiper et à apporter des solutions aux conflits fonciers (Ka, 2021).

Toujours au Sénégal, si l'ONGF a émergé pour répondre aux besoins en information de la société civile sur les accaparements fonciers dans le pays, la note conceptuelle qui a accompagné la création de l'observatoire met en avant une diversité d'objectifs et de champs d'observation. Ainsi, il est envisagé que l'équipe de l'observatoire s'intéresse « principalement au foncier agricole et rural, mais aussi à la gestion des espaces périurbains, aux forêts classées, aires protégées et autres espaces directement ou indirectement liés à l'agriculture, l'élevage, la foresterie » (Benkahla *et al.*, 2016, p. 1). En outre, l'ONGF est présenté par ses promoteurs 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 ; 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 ; un outil pour sensibiliser l'opinion sénégalaise sur les enjeux de la gouvernance foncière ; 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.*, 2016).

Ce faisant, les promoteurs des projets d'observatoires fonciers espèrent à travers la mise en œuvre de tels dispositifs informer, en constituant ou stockant des ressources documentaires, connaître, en réalisant des états des lieux ou des diagnostics, comprendre, en analysant des dynamiques, aider à la décision, veiller voire alerter, mettre en réseau et développer des partenariats, évaluer des actions ou des politiques publiques, anticiper dans une perspective prospective, gérer ou aider à une meilleure organisation ou encore communiquer et faire connaître ou faire comprendre. Pourtant, il n'est pas facile de gérer de pair au sein d'un même lieu autant de fonctions différentes.

Cette multiplication des objectifs et des fonctions assignées aux observatoires fonciers interpelle d'autant plus lorsqu'on s'intéresse à la composition des équipes des observatoires. En particulier, nous mettons en perspective le profil des acteurs impliqués/ou attendus dans les projets d'observatoires fonciers avec les activités de recherche (collecte de données, production de connaissances).

Le cas de l'Observatoire national du foncier au Sénégal est particulièrement représentatif du décalage entre les missions de recherche mentionnées dans les documents de projet et la composition de l'équipe de l'observatoire. L'ONF sera organisé autour d'une unité de coordination nationale chargée de la gestion opérationnelle de l'observatoire, c'est-à-dire du fonctionnement quotidien et de la mise en œuvre des activités. Ce sont les membres de l'unité qui devront élaborer les rapports d'activités et de suivi-évaluation et assurer la production de connaissances. Sa composition est la suivante : un coordonnateur, un responsable administratif et financier, un assistant en passation de marché, un chargé de communication et du suivi-évaluation, un gestionnaire de la plateforme numérique et du site Internet et un personnel d'appui (assistante de direction, chauffeurs). Ainsi, aucun chercheur et/ou expert sur le foncier n'est attendu dans l'observatoire, qui s'approche davantage d'une organisation administrative que d'une structure de recherche. Cette composition de l'observatoire pose des enjeux méthodologiques forts, dans la mesure où la présence de chercheurs doit garantir, en principe, la mise en œuvre de méthodes scientifiques de collecte des données et la production de connaissances selon des méthodologies rigoureuses. L'absence de chercheur dans l'équipe de l'ONF a d'ailleurs été soulevée à l'occasion de l'atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en place de l'ONF. À la question : « qui au sein de l'unité de coordination nationale va prendre en charge la dimension recherche de l'observatoire notamment les activités de collecte de données et de production de connaissances ? », l'auteur de l'étude a répondu « l'ONF n'a pas vocation à faire mais à faire faire ». Le concept d'observatoire foncier semble ainsi évoluer vers une organisation administrative qui fait appel à des prestataires externes (experts fonciers africains et internationaux) afin de réaliser les activités de recherche.

L'Observatoire national du foncier au Burkina Faso fonctionne sur le même modèle. L'équipe de l'observatoire est composée essentiellement de personnels administratifs ou d'appui (secrétaire exécutif, spécialiste en administration et finance, spécialiste en communication, assistant de direction). La réalisation des activités de recherche au sein de l'ONF-BF passe par le recrutement ponctuel d'experts extérieurs en fonction des projets et de la disponibilité des financements.

Ce constat de l'absence de chercheur et/ou expert sur le foncier au sein des projets d'observatoires peut s'étendre à d'autres initiatives. C'est notamment le cas des équipes des observatoires fonciers en Ouganda et au Cameroun composées d'un employé à plein temps non spécialiste des questions

foncières. Il s'agit d'un spécialiste en système d'information et base de données. Les expériences ougandaise et camerounaise laissent ainsi entrevoir que le concept d'observatoire foncier évolue vers des outils techniques chargés de collecter, de vérifier et de faire remonter des données sur les acquisitions foncières, du niveau local au niveau global (plateforme Land Matrix).

Enfin, de manière générale, les processus qui sous-tendent la construction des observatoires fonciers sont de moins en moins ancrés dans une démarche scientifique. Au Sénégal, par exemple, en dehors d'une note de présentation de deux pages qui revient rapidement sur la genèse de l'ONGF, ses objectifs et ses fonctions (Benkahla *et al.*, 2016), aucune étude de faisabilité ou aucune note de cadrage de l'observatoire n'a été réalisée⁷⁸. 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. Ainsi, en tant qu'observatoire de la société civile sénégalaise lié à une thématique (les accaparements fonciers), l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal n'a plus grand-chose à voir avec le concept d'observatoire foncier tel que défini par les chercheurs de l'APREFA au cours des décennies 1980 et 1990.

⁷⁸ 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 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.

Tableau 5 : présentation, non exhaustive, de certaines dimensions structurantes du concept d'observatoire foncier (objectif, fonction, équipe et positionnement institutionnel)⁷⁹

		Observatoire du foncier au Mali (1994-1998)	Observatoire du foncier au Tchad (2001)	Observatoire du foncier à Madagascar (2007)	Observatoire national du foncier au Burkina Faso (2014)	Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal (2015)	Observatoire du foncier en Ouganda (2018)	Observatoire national du foncier au Sénégal (en projet-2022)
Objectif	Contribuer à la construction, la mise en œuvre et/ou au suivi-évaluation des politiques foncières	X	X	X	X	X		X
	Appuyer les interventions de développement	X		X	X			X
	Animer le débat foncier			X	X	X	X	X
	Anticiper en matière foncière (prospective)				X			X
	Diffuser et vulgariser l'information			X	X	X	X	X
	Promouvoir un espace de dialogue multi-acteurs				X	X	X	X
	Contribuer à la transparence dans la gestion de la terre et de ses ressources				X	X	X	X
	Sensibiliser les acteurs sur les enjeux de la gouvernance foncière				X	X		X
	Prévention et résolution des conflits fonciers		X		X			X
	Créer un réseau d'acteurs sur le foncier				X			
Faciliter la recherche de consensus				X				

⁷⁹ Les informations du tableau traduisent les perceptions des promoteurs et/ou des équipes des observatoires fonciers telles que présentées dans les études de faisabilité, les notes conceptuelles, sur les sites Internet ou encore lors des entretiens.

Fonction	Produire et diffuser des connaissances	X	X	X	X	X		X
	Collecter, stocker et traiter des données			X	X		X	X
	Informers les acteurs du foncier et les décideurs à partir de données de terrain	X		X	X	X		X
	Expertise	X		X	X			X
	Appui-conseil pour les acteurs du foncier	X			X			X
	Plaidoyer					X		
	Mettre les données en accès libre (<i>open data</i>)						X	
	Renforcement de capacités (collectivités territoriales, société civile)				X	X		X
	Formation et encadrement (étudiants, jeunes cadres)		X	X				
	Veiller et alerter sur les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières				X	X	X	X
Composition des équipes	Chercheurs	X	X	X				
	Experts			X	X			
	Praticiens/techniciens			X	X	X	X	X
Positionnement institutionnel	Service administratif existant (Ministère)			X				X
	Association	X						
	Structure indépendante				X			
	Université		X					
	Plateforme existante (plateforme d'organisations de la société civile)						X	
	Organisation informelle sans statut défini					X		

Réalisation : Grislain, 2022

Conclusion du chapitre 3

Depuis l'émergence du concept d'observatoire foncier en Afrique au début des années 1980 jusqu'aujourd'hui, le concept a acquis de nouvelles finalités, s'ancre dans de nouvelles institutions et suscite l'intérêt de nouveaux acteurs. Ainsi, le concept d'observatoire foncier a été promu sous différentes formes à la fois comme un outil de production de connaissances scientifiques, comme un instrument pour accompagner l'élaboration, la mise en œuvre et/ou le suivi d'une nouvelle politique foncière, comme un outil chargé de promouvoir la participation publique à la construction de données ou encore comme un outil de veille et d'alerte sur les impacts négatifs des accaparements fonciers.

Ses contours larges et englobants rendent le concept attrayant pour des personnes pourtant porteuses de valeurs et de visions du foncier différentes. Cela a permis au concept de circuler de manière assez fluide au sein du continent africain. Sa circulation doit beaucoup à l'action d'un petit groupe d'acteurs multi-positionnés, situés à l'intersection entre le monde de la recherche et du développement, à l'interface des niveaux internationaux, régionaux et nationaux. En outre, l'émergence de nouveaux paradigmes de développement, ou d'anciens revenus sur le devant de la scène (appui au développement local, approches *evidence-based policies*), a favorisé la construction des observatoires fonciers en tant que concept voyageur.

Finalement, au fur et à mesure de ces voyages dans le temps et dans l'espace, le concept d'observatoire foncier a perdu de son substrat théorique et méthodologique pour embrasser de multiples objectifs et fonctions. Tels qu'ils sont présentés, les observatoires ont pour missions de collecter et d'organiser des données, de produire et diffuser des connaissances, de construire des compétences, d'aider à la décision et à l'action. Les dispositifs peuvent également avoir une ambition de mise en débat des analyses, de formation, une mission de suivi, d'évaluation et d'anticipation (action de prospective) pour accompagner les processus de décision. En outre, ils sont confrontés au double défi de produire une représentation collective compréhensible et opérationnelle des territoires et de leurs ressources tout en devant restituer la complexité inhérente aux systèmes qu'ils décrivent (de Sède-Marceau et Moine, 2012). De telles ambitions posent la question de leur traduction dans les pratiques. C'est autour de cette tension, entre les promesses qui accompagnent la fabrique d'un projet d'observatoire foncier et les concrétisations sur le terrain, que se structure le chapitre 4 de la thèse.

Chapitre 4 – Fabrique, mise en œuvre et effets des observatoires fonciers sur l’action publique en Afrique

Le monde du développement recouvre tout une série d’instruments, de projets, de dispositifs, de réformes, mis en œuvre dans les pays du Sud, et en particulier en Afrique (Olivier de Sardan et Vari-Lavoisier, 2022; Venot et Veldwisch, 2017). Ceux qui élaborent et financent ces interventions sont, pour la plupart, localisés dans les pays du Nord, depuis les institutions des Nations Unies jusqu’aux grandes ou petites organisations non gouvernementales, en passant par les agences de l’aide ou les centres de recherche et d’expertise internationaux (Olivier de Sardan, 2021). Leur mise en œuvre dans les pays concernés implique une diversité d’acteurs, allant des administrations nationales aux collectivités territoriales, en passant par les pouvoirs coutumiers et administratifs locaux, les organisations de la société civile, les associations et les ONG locales. L’introduction d’une intervention de développement dans un contexte donné et dans une configuration particulière d’acteurs constitue le cœur de la mise en œuvre (Olivier de Sardan *et al.*, 2017). Celle-ci est à cet égard une « épreuve », dans le sens où la confrontation entre le projet sur le papier et la réalité sur le terrain est souvent source de négociations, de contournements, d’arrangements, de résistances et de bricolages (Bergamaschi, 2011; Darbon et Provini, 2018). Cette inscription dans les contextes de mise en œuvre concourt à créer de nombreux décalages entre ce qui était censé se produire (effets attendus) et ce qui se produit vraiment (effets inattendus), et aboutit souvent à des résultats décevants ou éloignés des objectifs initiaux (Olivier de Sardan, 2021).

Au sein du continent africain, la circulation du concept d’observatoire a été rapidement confrontée à la question de savoir comment mettre en œuvre et tenir les promesses qui accompagnent la construction des projets d’observatoires, par exemple en matière de production de connaissances et de mise en transparence des données. À ce titre, 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 question centrale est ici soulevée et va guider nos réflexions dans ce chapitre : celle de la fabrication et de la mise en œuvre des projets d’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.

Le chapitre 4 traite ainsi des processus de fabrication et d’implantation des projets d’observatoires fonciers, et des écarts lors de leur mise en œuvre. Pour analyser ces « écarts » nous accordons une

attention particulière à la capacité des agents de terrain impliqués dans les observatoires fonciers à produire et diffuser des informations sur des thématiques foncières. De cette manière, nous abordons également les effets attendus et inattendus de ces projets dans les contextes où ils sont déployés. Finalement, ces différents axes d'analyse, nous amènent à interroger « ce qui fait ressource » dans les projets d'observatoires fonciers.

Le chapitre 4 cherche donc à répondre aux questions suivantes : quels sont les éléments qui composent les observatoires fonciers et comment l'assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ? Comment expliquer les écarts entre ce qui était prévu dans les documents de projet et ce qui advient sur le terrain ? Qu'est-ce que les observatoires fonciers produisent dans la pratique en termes de données de terrain sur le foncier ? Et quels effets, attendus et inattendus, les observatoires fonciers produisent-ils et sur quoi ?

Nous avons organisé ce chapitre en trois parties. Dans la première, nous présentons la grille d'analyse mobilisée pour étudier les processus de fabrication et de mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers en Afrique. Dans un deuxième temps, nous allons tester cette grille sur plusieurs expériences d'observatoires fonciers au sein du continent. Nous accordons une attention particulière à l'analyse des « écarts » de mise en œuvre. Au-delà des discours sur leurs échecs ou leurs promesses, nous étudions dans la seconde partie, ce que parviennent et ne parviennent pas à faire les équipes des observatoires fonciers sur le terrain en termes de production et de diffusion d'informations. Enfin, nous abordons les enjeux relatifs à l'usage de l'information et aux effets des observatoires fonciers en fonction de leurs échelles d'actions. Au-delà des effets attendus d'eux en termes de production et de mise en transparence de l'information, d'appui aux processus de politique foncière, nous nous intéressons aux effets moins explicites en termes de mise en réseau et d'apprentissage collectif.

I - Fabrique et mise en œuvre des observatoires fonciers : du projet de papier à l'épreuve des contextes

A. Construction d'une grille d'analyse

« 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 antérieurs sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018; Grislain *et al.*, 2020), enrichis par mes enquêtes de

terrain de thèse, nous proposons une grille d'analyse basée sur six dimensions structurantes de la démarche d'observatoire. Nous mobilisons cette grille d'analyse afin d'étudier la « vie sociale » des observatoires fonciers qui comporte deux grandes étapes, la fabrique (mise en forme) et l'épreuve (mise en œuvre) (Olivier de Sardan, 2021). Nous analysons simultanément ces deux étapes, en accordant une attention particulière à la seconde, les écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*). Ici, nous empruntons et adaptons le cadre d'analyse développé par Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021) au sujet des modèles voyageurs⁸⁰ (Encadré 8).

Encadré 8 : qu'est-ce qu'un modèle voyageur ?

Jean-Pierre Olivier de Sardan définit le concept de « modèle voyageur », originellement formulé par Richard Rottenburg (2007), comme « toute intervention institutionnelle standardisée (une politique publique, un programme, une réforme, un projet, un protocole, selon les échelles ou les domaines), en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un « mécanisme » et des « dispositifs » censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés » (Olivier de Sardan, 2021, p. 26).

Le « mécanisme » constitue la théorie opératoire du modèle, autrement dit un système de causalité sur lesquels des experts fondent l'efficacité postulée du modèle. Un mécanisme est toujours relativement simple (en particulier quand il est destiné aux pays du Sud) : donner de l'argent aux familles pauvres, distribuer des préservatifs, émettre des titres fonciers, etc. Pour fabriquer une intervention sociale autour d'un mécanisme, il faut toute une architecture institutionnelle fondée sur le travail d'experts, de promoteurs. Cette ingénierie sociale peut se décomposer en « dispositifs », qui constituent les composants techniques et organisationnels fondamentaux du modèle, la structuration opérationnelle de son mécanisme. Le dispositif est défini comme « tout un ensemble fonctionnel et intégré d'éléments organisationnels et d'instruments d'ingénierie sociale indispensable au fonctionnement du mécanisme d'une politique publique » (Olivier de Sardan, 2021, p. 35).

Selon Jean-Pierre Olivier de Sardan, la fabrique d'un modèle voyageur passe par trois processus principaux : « la mise en récit (une « histoire édifiante » fondatrice), la mise en ingénierie (la construction de dispositifs autour d'un mécanisme), et la mise en réseau (la diffusion internationale) » (Olivier de Sardan, 2021, p. 32). Ces trois processus s'enchevêtrent et se superposent fréquemment, ce ne sont pas des étapes successives clairement délimitées.

⁸⁰ Précisons que si le cadre d'analyse développé par Jean-Pierre Olivier de Sardan sur les modèles voyageurs nous semble pertinent pour étudier la fabrique et la mise en œuvre des observatoires fonciers en Afrique, nous ne considérons pas pour autant les observatoires comme des modèles voyageurs. Ces derniers sont structurés autour d'un mécanisme, de dispositifs et d'instruments, tandis que les observatoires fonciers se caractérisent, le plus souvent, par leur faible matérialité et une existence essentiellement symbolique (site Internet, logo). De cette manière, les observatoires fonciers renvoient davantage à un concept voyageur.

Dans notre analyse, nous avons d'abord étudié la mise en récit des observatoires fonciers à travers le cas de l'Observatoire du foncier au Mali, présenté comme une bonne pratique pouvant être disséminée à l'échelle des pays sahéliens. Puis, nous avons analysé la mise en réseau du concept d'observatoire foncier, à travers le rôle de certains entrepreneurs de la diffusion (notamment des chercheurs de l'APREFA et des experts fonciers africains et français) qui ont contribué à faire circuler le concept en Afrique francophone et anglophone. Dans cette partie, nous étudions la dernière étape dans la fabrique des observatoires fonciers, à savoir la mise en ingénierie. La mise en ingénierie correspond au processus d'assemblage entre les éléments matériels et humains qui composent les projets d'observatoires fonciers. En mobilisant les travaux de Tania Murray Li (2007) et de Pierre-Yves Le Meur (2011), nous plaidons pour une analyse de l'assemblage afin de mettre en lumière la matérialité des observatoires et la manière dont les différents éléments sont mis en cohérence. « L'assemblage est directement lié à une pratique, celle d'assembler (...) L'assemblage met en évidence l'agence, le dur labeur nécessaire pour rassembler des éléments hétérogènes, forger des liens entre eux et maintenir ces liens face à la tension. Il invite à analyser la manière dont les éléments d'un assemblage peuvent ou non être mis en cohérence » (Li, 2007, p. 264). L'assemblage des observatoires fonciers, en tant que dispositifs sociotechniques, peut impliquer divers acteurs, y compris des experts, des scientifiques, des citoyens, des fonctionnaires, et divers éléments matériels, tels que des bases de données, des systèmes d'information, des cartes, des indicateurs. Ces acteurs ont des points de vue distincts sur ce qu'est un observatoire (son ontologie), ce qu'il peut ou devrait faire (ses possibilités) et la façon dont les acteurs interagissent avec lui (interactions entre acteurs et entre acteurs et objets techniques). Par ce prisme, nous souhaitons mettre en évidence la contingence de l'assemblage sociotechnique dans le cadre de la fabrique des projets d'observatoires fonciers.

L'épreuve des contextes consiste en la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers dans des contextes institutionnels et politiques variés (*implementation*). La mise en œuvre sur le terrain d'une intervention (qu'elle soit technique, politique, sociale), ne peut pas être exactement conforme aux attentes et aux prévisions des concepteurs. Aussi bien préparée soit une intervention, elle connaîtra toujours des écarts de mise en œuvre (Olivier de Sardan et Vari-Lavoisier, 2022). Nous accordons une attention particulière au processus d'opérationnalisation des observatoires fonciers sur le terrain. 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 à répondre aux objectifs annoncés par ses promoteurs en termes de production et diffusion d'informations, de mise en débat des analyses, etc. En effet, la pérennité d'un observatoire foncier seule ne constitue pas un facteur suffisant pour analyser l'opérationnalisation concrète des observatoires. Par exemple, au Tchad, l'observatoire du foncier a été créé en 2001 avec pour objectif

de contribuer à améliorer les connaissances et la compréhension des problématiques foncières en vue de favoriser la conception de politique foncière pertinente au Tchad. 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 Internet⁸¹. Ce faisant, nous nous demandons quels sont les facteurs explicatifs de ce décalage. 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 équipes des observatoires fonciers sur le terrain quand il s'agit de produire et diffuser des connaissances ou de stabiliser un réseau sociotechnique ?

Contextes institutionnels et politiques

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). Dans le sillage des travaux de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021), il s'agit de s'intéresser à la confrontation d'un projet, ici la mise en œuvre d'un observatoire foncier, avec une réalité que l'on peut assimiler à une « épreuve des contextes ». La mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers s'inscrit 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, instabilité politique). 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 fabrique et de la mise en œuvre

Dans le chapitre précédent, nous avons accordé une attention particulière aux « acteurs de l'émergence » (Boussaguet, 2009, p. 221) et aux entrepreneurs de diffusion (Gautier *et al.*, 2018) qui ont contribué à faire circuler le concept d'observatoire foncier au sein du continent. Notre grille d'analyse nous amène ici à étudier la nature et le rôle des acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers. Il s'agit d'accorder une attention particulière aux acteurs

⁸¹ Il s'agit de la revue scientifique de l'observatoire « Cahier du foncier au Tchad ». Le premier numéro a été publié en 2010 et le second en décembre 2019.

impliqués à la fois dans l'élaboration et le portage du projet, dans la construction de l'organisation, c'est-à-dire dans la constitution d'une communauté rassemblant des institutions et des personnes pour mettre en œuvre un projet commun, et dans la réalisation du dispositif technique (Tonneau *et al.*, 2017a). 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.*, 1988a), 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, 2015a, 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 « déréaliment », au sens de revenir en arrière, s'éloigner du réel et redevenir idée ou concept (Jacob et Lavigne Delville, 2019).

Financement

Dans les pays « sous régime d'aide », l'action publique est, plus qu'ailleurs, internationalisée et extravertie (Lavigne Delville, 2017). L'aide – ses projets, ses bailleurs – est devenue une ressource structurelle pour la plupart des États africains et des différentes catégories d'acteurs impliqués dans l'action publique (élus locaux, agents de terrain, experts, etc.) (Magrin, 2013). « 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, 1994b, p. 10). La difficulté que soulève Georges Courade concernant l'expérience d'OCISCA au Cameroun se retrouve dans le cadre des projets d'observatoires fonciers étudiés. Le fait que les financements des projets d'observatoires fonciers dépendent quasi-exclusivement de ressources extérieures, limitées dans le temps (cycle de projet), soulève des questions relatives à l'indépendance des observatoires fonciers ainsi qu'à leur durabilité (Gislain, 2018). En outre, si l'omniprésence de l'aide saute aux yeux, sa fragmentation aussi, et révèle ainsi les logiques sous-jacentes : concurrence entre bailleurs, absence de coordination, etc. (Magrin, 2013). Dans cette perspective, il s'agit également d'analyser les relations entre acteurs et leurs stratégies pour

la captation des ressources matérielles liées à l'émergence et à la mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier.

L'équilibre fragile entre l'exigence scientifique et l'opérationnalité

La démarche d'observatoire foncier doit, d'une part, s'inscrire dans un référentiel théorique et un travail de définition des indicateurs pertinents et des méthodes d'observation et, d'autre part, répondre à une demande sociale, aux interrogations des décideurs et des intervenants du développement (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Dit autrement, les processus de fabrication et de mise en œuvre des observatoires fonciers doivent 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 et Coulibaly, 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 (répondre aux attentes des acteurs et applicabilité du dispositif sur le terrain) et de la scientificité (rigueur méthodologique et scientifique), renvoie à un travail en amont de la création des observatoires, de prise en compte des contextes et des enjeux d'actualité à traiter dans un souci d'utilité sociale de la recherche, et de définition des indicateurs et des méthodologies de recherche.

Montage institutionnel et positionnement stratégique

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'image, de choix des indicateurs, d'accès aux données, d'orientation des analyses et d'usage des produits issus de l'observatoire. Par exemple, 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). Par conséquent, les débats autour de l'ancrage institutionnel des observatoires constituent « un point de passage obligé » (Callon et Ferrary, 2006) sur lequel achoppe souvent les acteurs lors de la fabrication d'un projet d'observatoire (Signoret, 2011).

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 les équipes des observatoires comme des questions d'observation et d'investigation pertinentes. Plus largement, « elle contribue à façonner les rapports entre théorie, concepts, question(s) 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 les observatoires fonciers (chercheurs, experts, individus issus de la société civile) et de leurs profils (économistes, anthropologues, juristes, praticiens), 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. Ces enjeux de gouvernance se posent également pour les observatoires fonciers composés principalement de personnels administratifs ou d'appui. En effet, une démarche d'observatoire c'est aussi une équipe à manager, des compétences à trouver et à assembler (des chercheurs mais également un secrétaire exécutif, un responsable administratif, un spécialiste en communication, etc.), 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 des controverses.

Tableau 6 : mise en perspective des six dimensions de la grille d'analyse avec les principaux projets d'observatoires fonciers analysés dans cette partie

Les six dimensions de la grille d'analyse	Observatoire du foncier au Mali (1994-1998)	Observatoire du foncier à Madagascar (2007)	Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal (2015)
Contextes institutionnels et politiques	Un contexte initial favorable : transition démocratique ; élaboration d'une nouvelle politique foncière	Un contexte initial favorable : réforme foncière (2005) ; aucune organisation travaillant spécifiquement sur le foncier et pouvant être perçue comme concurrente Mais qui a évolué : baisse des financements internationaux ; une administration foncière de plus en plus fermée au débat ; vote d'une nouvelle loi foncière en juin 2021 au Sénat et à l'Assemblée remettant profondément en cause les acquis de la réforme foncière de 2005	Agenda des organisations de la société civile qui était très chargé au moment de la création de l'ONGF : mobilisation et participation au processus de réforme foncière (2012-2017), suivi de la mise en œuvre du projet PDIDAS, etc. Des projets d'observatoires fonciers concurrents : projets d'observatoires dans le cadre du PDIDAS (2015) et de la Commission nationale de réforme foncière (2015) Multiplication des producteurs de savoirs sur le foncier en compétition : organisations de la société civile, <i>think tanks</i> , chercheurs, consultants, etc.
Acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre	Fragilisation progressive du réseau de soutien initial : manque de soutien politique ; retrait de l'unique bailleur ; tensions entre les équipes des observatoires régionaux et la coordination nationale	Un large réseau de soutien pendant une dizaine d'années : acteurs de la recherche ; acteurs prêts à financer le projet dans la durée ; soutien politique ; une équipe qui s'est progressivement consolidée ; un directeur charismatique qui a assuré la direction de l'observatoire pendant plus de dix ans	Un observatoire qui a émergé « par le bas » : une dizaine d'organisations (organisations de la société civile, organisations paysannes, <i>think tanks</i>) déjà mobilisées depuis 2011 au sein du CRAFS
Financement	Une source unique de financement : impact sur la qualité et l'objectivité des analyses produites ; le retrait de l'unique bailleur a précipité la fin de l'observatoire Observateurs régionaux payés à temps plein sans obligation de résultats	Des sources de financement qui se sont diversifiées pendant dix ans (AFD, Banque mondiale, coopération suisse, etc.) : une certaine indépendance de l'équipe dans le choix des thématiques et des zones d'observation ; durabilité malgré des contextes parfois difficiles de crises politiques et économiques	Des ressources financières limitées : un financement initial qui s'est arrêté à la fin de la première année (2016) ; des bouts de financement de la part de plusieurs bailleurs mais sans obligation de résultats
L'équilibre entre l'exigence scientifique et l'opérationnalité	Un projet trop ambitieux pour une initiative nouvelle : manque de pilotage scientifique ; obligation de résultats rapides (exigence opérationnelle) qui a poussé les équipes de l'observatoire à partir sur le terrain sans avoir défini ce qui été entendu par « caractérisation des situations foncières » et donc sans base théorique et méthodologique commune (exigence scientifique)	Un travail en amont de la mise en œuvre de l'observatoire de définition des indicateurs et des méthodologies de recherche : étude de faisabilité (2006) ; construction rigoureuse d'indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, mesurant l'état d'avancement de la réforme, etc. Une équipe qui s'adapte aux controverses : choix des thématiques de recherche fait sur la base des thèmes d'actualité, des interpellations des partenaires techniques et financiers	L'observatoire a été lancé sans travail, en amont, de définition des indicateurs, des outils de collecte des données et des méthodologies de recensement : les questions : qu'observe-t-on ? pourquoi ? comment ? avec quels objectifs de rendu ? n'ont pas été abordées par l'équipe au moment de la fabrique de l'observatoire

Les six dimensions de la grille d'analyse	Observatoire du foncier au Mali (1994-1998)	Observatoire du foncier à Madagascar (2007)	Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal (2015)
Montage institutionnel et positionnement stratégique	Créé par décret du MDRE et financé par la Caisse française de développement, la mise en œuvre de l'observatoire a été confiée par contrat de prestation de services à AVES (association de chercheurs maliens) : tensions entre une vision plus recherche proposée par l'étude de faisabilité, et une vision à plus court terme, au service des projets de terrain, promue par le bailleur	Ministère en charge du foncier : être informé et pouvoir participer à toutes les réunions du Ministère ; avoir la crédibilité pour réunir autour d'une même table des acteurs d'horizons divers (atouts) ; l'observatoire peut être perçu comme une entité de contrôle ou une structure promouvant et appliquant les directives de l'État ; actions de censure et/ou d'autocensure, explicites ou implicites, pour éviter d'entrer en confrontation avec l'administration foncière (contraintes)	L'observatoire n'a pas de statut défini et renvoie à une organisation informelle : éviter toute formalisation (organigramme, positionnement hiérarchique) afin d'écartier les risques de conflits inter-organisationnels
Gouvernance	Une dynamique collective difficile : le fait de travailler avec des chercheurs indépendants, cooptés <i>a priori</i> , n'a pas facilité la constitution d'une dynamique d'équipe ; certains membres ont été imposés par le bailleur ; une forte autonomie aux observateurs régionaux, réduisant la coordination nationale à un rôle de synthèse des travaux	En interne : un directeur qui prend les décisions techniques et stratégiques avec échange préalable, sur certains points, avec l'équipe de l'observatoire En externe : des relations souvent conflictuelles avec l'administration foncière	Souplesse qui permet de laisser une large autonomie et liberté aux organisations membres : l'ONGF n'est pas structuré autour d'une équipe de coordination ou d'un chargé d'études. L'observatoire est un agrégat d'interventions et d'activités des organisations membres en fonction de leur moyen financier, de leur disponibilité et de leur intérêt Mais qui favorise les comportements de « passagers clandestins » en laissant aux autres le soin de produire et diffuser des informations au nom de l'observatoire : 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

Réalisation : Grislain, 2022

B. La fabrique des projets d'observatoires fonciers face à l'épreuve des contextes⁸²

Contextes institutionnels et politiques : l'inscription des projets d'observatoires fonciers dans la réalité

Les processus de fabrique et de mise en œuvre des observatoires fonciers dans des contextes variés, ne peuvent pas donner lieu à une description idéal-typique, dans la mesure où les réactions des acteurs, les contraintes et les évolutions de chaque contexte seront inéluctablement différentes (Olivier de Sardan et Vari-Lavoisier, 2022). C'est en diversifiant les exemples et en croisant les analyses, que l'on peut espérer comprendre l'impact des contextes sur la vie sociale des observatoires fonciers.

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 qu'une étude de faisabilité (RocheGude *et al.*, 2006) est engagée pour la mise en œuvre d'un observatoire à Madagascar. La création, en février 2007, de l'observatoire du foncier malgache a ainsi bénéficié d'un contexte politique favorable, marqué par un besoin en information émis par les décideurs pour suivre l'avancement de la réforme et évaluer ses impacts. Aussi, bien que des chercheurs et des experts travaillaient sur les questions foncières à Madagascar en particulier à travers la loi GELOSE sur la décentralisation de la gestion des ressources renouvelables⁸³, 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, l'observatoire foncier a émergé comme une structure complémentaire à plusieurs initiatives/organisations existantes. D'une part, la création en synchrone et en parallèle de la Solidarité des intervenants sur le foncier (SIF), réunissant les organisations paysannes et les organisations non gouvernementales intervenant dans le foncier, qui vise à protéger les droits des paysans en interpellant les autorités sur des anomalies détectées dans les campagnes malgaches⁸⁴. D'autre part, la cellule chargée du Programme national foncier (PNF) 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'interpeler le gouvernement et l'observatoire en charge de l'analyse et de l'animation des débats en lien avec la réforme foncière. En revanche, les observatoires fonciers sont des organisations

⁸² Une partie des résultats présentés dans cette section a fait l'objet d'une publication en cours de révision (Grislain, *en relecture*).

⁸³ 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).

⁸⁴ <https://www.fert.fr/rencontre-president-solidarite-intervenants-foncier-sif-madagascar/>

mouvantes, jamais complètement stabilisées et qui s'inscrivent dans des contextes politiques et institutionnels évolutifs également. Cela est particulièrement saillant 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 paysans⁸⁵. Cette loi, rédigée de façon unilatérale par l'administration foncière, a pour principale finalité la reprise en main par l'administration centrale des pouvoirs relatifs à la gestion foncière qui ont été conférés aux communes dans le cadre de la réforme foncière et de la loi 2006-031⁸⁶. Ce faisant, dans un contexte où l'administration foncière se montre de moins en moins ouverte au débat, 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 en tant qu'animateur des débats de politique foncière au sein de l'arène foncière malgache.

Au Sénégal, le projet d'Observatoire national de la gouvernance foncière porté par des organisations de la société civile membres du CRAFS a émergé dans un contexte où l'agenda foncier des OSC était déjà très chargé. En effet, au moment de la création de l'ONGF en 2015, les organisations de la société civile sénégalaise, à travers le CRAFS, étaient fortement mobilisées dans le processus de réforme foncière (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Entre 2014 et 2016, le CRAFS a conduit un processus de concertation avec les communautés paysannes et rurales ayant permis la production d'un document de position et de propositions de réforme foncière, qu'il a ensuite reversé dans la Commission nationale de réforme foncière (CRAFS, 2016). À la même époque, il y avait également le déploiement du projet financé par la Banque mondiale de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (2014/2021). Le CRAFS s'est alors engagé en faveur de l'implication des communautés locales et des maires situés dans la zone d'intervention du projet dans les processus de mise en œuvre et de suivi du PDIDAS. Ainsi, les organisations membres du CRAFS ont appuyé la mise en place d'un Collectif des maires⁸⁷. Ce Collectif a permis aux maires de développer leur collaboration, d'acquérir une perception d'ensemble des enjeux fonciers de la zone et de se faire entendre collectivement. Il a notamment conçu une note de positionnement sur l'orientation et la restructuration du PDIDAS (Basserie et Ka, 2018). En outre, avec l'appui financier du PDIDAS, le CRAFS a organisé des missions de prospection, de diagnostic, de suivi des affectations et d'appui-accompagnement des communautés locales. Ces missions avaient pour objectif principal de recueillir les perceptions des communautés

⁸⁵ <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220101-nouvelle-loi-fonci%C3%A8re-la-catastrophe-annonc%C3%A9e-pour-le-paysannat-malgache>

⁸⁶ <https://www.madagascar-tribune.com/La-nouvelle-loi-fonciere-malgache-2021-016-Appel-a-la-vigilance-de-tous-les.html>

⁸⁷ Ce Collectif des maires regroupe onze maires situés dans les départements de Dagana, Saint-Louis et Louga.

locales sur les activités mises en œuvre par le PDIDAS, notamment les concertations précédentes les activités d'investissements, la mise à disposition des offres foncières et les conditions d'allocation des terres aux investisseurs.

De cette manière, nous montrons qu'entre 2011 et 2017, les OSC à l'origine du projet d'observatoire ont été très actives à la fois dans la lutte contre les accaparements fonciers (formation d'animateur foncier, sensibilisation et accompagnement des communautés locales), dans le suivi de la mise en œuvre du projet PDIDAS, notamment en termes de concertation, d'inclusion et de prise en compte des préoccupations des acteurs locaux, et durant tout le processus piloté par la CNRF, couplant critiques du processus et du cadrage et contributions constructives, à la méthode et aux propositions (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Dans ce contexte, « l'urgence n'était pas d'alimenter l'observatoire en données mais de former un Collectif des maires dans le cadre du PDIDAS et de veiller à leur bonne participation, de mobiliser la société civile dans la CNRF et d'accompagner les communautés locales sur le terrain dans la préservation de leur patrimoine foncier. Tout cela a vraiment pris le pas sur l'observatoire tel qu'il a été envisagé au départ. À cette période, la société civile ne pouvait pas se mobiliser sur tous les fronts et l'opérationnalisation de l'ONGF n'était pas la priorité ⁸⁸».

Le contexte sénégalais était également marqué par une diversité de projets d'observatoires fonciers (Extrait d'entretien 3). En parallèle de la création de l'ONGF par les organisations membres du CRAFS, les acteurs du projet PDIDAS en lien avec l'UGB de Saint-Louis⁸⁹ ont tenté de mettre en place un observatoire relatif aux réalités foncières de sa zone d'intervention (application des plans d'occupation et d'affectation des sols, pratiques des acteurs). Toujours au cours de l'année 2015, dans le cadre de la CNRF, le président de la commission, le professeur Sourang, avait annoncé la création d'un observatoire pour suivre la réforme foncière. En outre, dans le cadre du Projet de renforcement de la diffusion et de la mise en œuvre des Directives volontaires au Sénégal, financé par la Coopération italienne et la Coopération française et mis en œuvre par la FAO et IPAR, une plateforme nationale sur la gouvernance foncière⁹⁰ ainsi qu'un comité de pilotage multi-acteurs (COFIL) 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 (par exemple lorsqu'il s'agit de promouvoir le dialogue multi-acteurs sur la base de données de terrain, d'assurer le suivi et l'évaluation de la gouvernance foncière), elles ont mobilisé des acteurs de l'université, des bailleurs de

⁸⁸ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021.

⁸⁹ Il s'agit d'une partie de l'UGB, à savoir la Faculté de Droit. Les géographes et les sociologues de l'UGB n'étaient pas associés à ce projet. Ceci est aussi symptomatique des cloisonnements associés à la compétition pour la captation des financements exogènes.

⁹⁰ 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 et d'effectuer le suivi et l'évaluation de la gouvernance foncière au Sénégal.

fonds, des agences de l'État, des organisations du CRAFS, et n'ont pas permis de stabiliser un réseau d'acteurs et de créer une dynamique collective autour de l'ONGF⁹¹. Ce que nous décrivons ici est caractéristique des effets de dispersion, de cloisonnement et de fragmentation liés à la multiplication des projets extravertis dans les pays « sous régime d'aide » (Magrin, 2013).

Extrait d'entretien 3

« Au Sénégal il y a une multiplication de plateformes, de comités, d'observatoires, de cadres sur le foncier. Chaque bailleur plante son drapeau. 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 d'une organisation de la société civile sénégalaise, le 16/11/2020 à Dakar

Enfin, 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; Enda Pronat, 2015; Fall, 2017; Ipar, 2014; Touré *et al.*, 2012b). 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 son observatoire foncier) ainsi que pour la production et la diffusion d'informations en matière foncière, qu'elles portent sur le processus de réforme foncière ou sur les mouvements d'acquisitions foncières à grande échelle.

Autre exemple, en Ouganda, un observatoire du foncier a été créé en 2018 dans le cadre du processus de décentralisation de la Land Matrix, qui soutient la mise en place d'observatoires fonciers à l'échelle nationale. L'observatoire a été mis en œuvre en vue de collecter et de partager des données sur les acquisitions foncières à grande échelle dans le pays. Pourtant, d'autres organisations existant depuis plusieurs années remplissaient déjà ces fonctions au sein de l'arène foncière ougandaise. Par conséquent, dans le cadre du processus de mise en œuvre, l'observatoire a souffert d'un manque de visibilité. Parmi ces organisations, nous pouvons citer l'ONG Witness Radio créée en 2016. L'ONG a pour principales activités de faire des recherches de terrain (via un réseau de vingt-trois enquêteurs de terrain déployés sur l'ensemble du territoire), d'identifier les investissements fonciers ayant des impacts négatifs sur les communautés (évacuation, absence de compensation, violence) et de faire du plaidoyer à l'échelle nationale. L'ONG collecte des données primaires et secondaires, quantitatives et qualitatives, produit des rapports de recherche et diffuse, par l'intermédiaire de son site Internet⁹² et

⁹¹ 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 ouverte et utile aux différents acteurs et associe donc les acteurs publics à cette dynamique » (Benkahla *et al.*, 2016).

⁹² <https://witnessradio.org/>

des réseaux sociaux, des cas d'éviction et de violation des droits des communautés locales à la suite de dépossessions foncières. Cela met en évidence un dysfonctionnement dans la fabrique des projets d'observatoires fonciers. Dans certains cas, les promoteurs des projets d'observatoires impulsent des initiatives sans avoir réalisé, en amont, des diagnostics institutionnels rigoureux.

Acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre : la nécessité d'un large réseau de soutien et de validation dans la durée

Nous analysons ici les acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre, c'est-à-dire les individus ou groupes d'individus qui contribuent à la construction et à l'opérationnalisation des projets d'observatoires fonciers sur le terrain.

Les processus de fabrique et de mise en œuvre de l'observatoire foncier à Madagascar sont marqués par la présence d'acteurs ayant une expérience ancienne dans la construction et 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 (Akrich, 1989b), c'est-à-dire qu'ils proposent, au travers d'une étude de faisabilité, des ateliers, un certain scénario de ce que devrait être (logique institutionnelle) et faire (logique fonctionnelle) un observatoire foncier. Une idée, une étude de faisabilité, des chercheurs mobilisés, des ateliers de restitution 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, se réalise, à travers le rôle joué par ces entrepreneurs qui tentent de réunir de plus en plus de monde et d'intérêts autour de leur conception de l'objet observatoire foncier. Ces entrepreneurs sont incarnés par des chercheurs du CIRAD⁹³ 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 fabrique de l'Observatoire du foncier à Madagascar s'est appuyée sur l'expertise de chercheurs ayant une longue expérience dans la construction d'observatoires. Cela a notamment permis de réduire « l'incertitude qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir » (Garel, 2003, p. 5). Ils sont parvenus à

⁹³ Il ne faut pas surinterpréter le rôle des chercheurs dans les projets d'observatoires fonciers. Ces derniers répondent à des termes de références 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 chercheurs propose un modèle d'observatoire foncier qui est en grande partie approuvée, 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 important mais pas exclusif.

proposer un schéma d'observatoire foncier (ancrage institutionnel au sein du ministère en charge du foncier, conception d'indicateurs, mode de gouvernance) qui a suscité l'adhésion d'un réseau large de soutien et de validation essentiel pour la réussite de tout projet (Mosse, 2005). Dans le cas malgache, ce large réseau de soutien est incarné par une diversité d'acteurs :

- i) Des chercheurs, 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'aujourd'hui avec la présence d'un chercheur du CIRAD en appui à l'Observatoire du foncier depuis 2009.
- ii) Des bailleurs de fonds internationaux prêts à financer le projet dans la durée. Financé initialement par le Millenium Challenge Account et l'Agence française de développement, l'observatoire va à partir de 2010, bénéficier d'une diversité de partenaires qui se sont succédés dans le temps : ministère des Affaires étrangères français, coopération suisse, Union européenne, Banque mondiale, ainsi que des financements ponctuels pour des études spécifiques (FAO, International Land Coalition).
- iii) Le ministère en charge du foncier chargé de la maîtrise d'ouvrage du PNF. Créé en 2007, l'observatoire est logé au sein du ministère en charge du foncier. Au fil des changements de présidents et de gouvernements, l'observatoire a toujours été rattaché à un ministère. En 2018, il 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, à partir de 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)⁹⁴.
- iv) Une équipe qui s'est progressivement consolidée. 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 accueilli à plein temps depuis 2009, et des stagiaires qui 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, 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.

⁹⁴ Depuis août 2021, l'Observatoire du foncier a été de nouveau séparé de l'Observatoire de l'aménagement du territoire.

- v) Un directeur charismatique qui pendant plus de dix ans a assuré la direction de l'observatoire. L'ancien directeur de l'Observatoire du foncier à Madagascar (2007-2017), aujourd'hui expert foncier à la Banque mondiale, a contribué à diffuser l'expérience malgache aussi bien au niveau national qu'international. Cela s'est notamment matérialisé lors de colloques internationaux sur le foncier : *Global Land Forum* en 2015 à Dakar ou lors de la Conférence *Land and Poverty* à Washington en 2016. Aussi, régulièrement, il a pu donner de la visibilité à l'Observatoire du foncier par le biais d'émissions de radio⁹⁵ ou de publications (Andrianirina Ratsialonana, 2015; Andrianirina Ratsialonana et Burnod, 2017). Au-delà de son rôle en interne, dans l'organisation, la recherche de financement, la prise de décision au sein de l'observatoire, il a joué le rôle de porte-parole (Akrich *et al.*, 1988b) de l'Observatoire du foncier au sein de différentes arènes (réunions avec les ministères, conférences internationales). Par la production et la diffusion d'écrits, de discours et d'actions, les promoteurs de projet contribuent à forger une mémoire institutionnelle et une certaine image du projet, de façon à constituer et à maintenir un réseau d'acteurs qui le soutienne (Le Meur, 2015). Cela a également permis la construction et la diffusion d'une expérience fondatrice, une *success story* au sein du continent africain. Le cas de l'observatoire malgache a ainsi été régulièrement mobilisé dans les discours, écrits et oraux, des promoteurs des projets d'observatoires fonciers afin de justifier la mise en œuvre de tels dispositifs dans des contextes variés.

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 fragilise le réseau d'acteurs. Tout d'abord les départs de son premier directeur en 2017 ainsi que d'autres membres de l'observatoire (chargé de programme, responsable des études et capitalisation) ont fragilisé le réseau social au sein de l'observatoire. Par la suite, entre 2017 et 2021, trois directeurs se sont succédés à la tête de l'observatoire⁹⁶, symbole d'une certaine instabilité au sein de l'organisation (Figure 9). Il est intéressant de noter que le second directeur de l'observatoire, inspecteur des Domaines et de la Propriété foncière, était également directeur d'une des trois directions majeures du ministère du Foncier : celle en charge de la réforme et de la gestion foncière décentralisée. Il a conservé cette « double casquette » de directeur de l'observatoire (août 2017 à fin 2018) et de directeur de la gestion foncière décentralisée, ce qui aurait nuit au pilotage de l'observatoire foncier (manque de temps pour

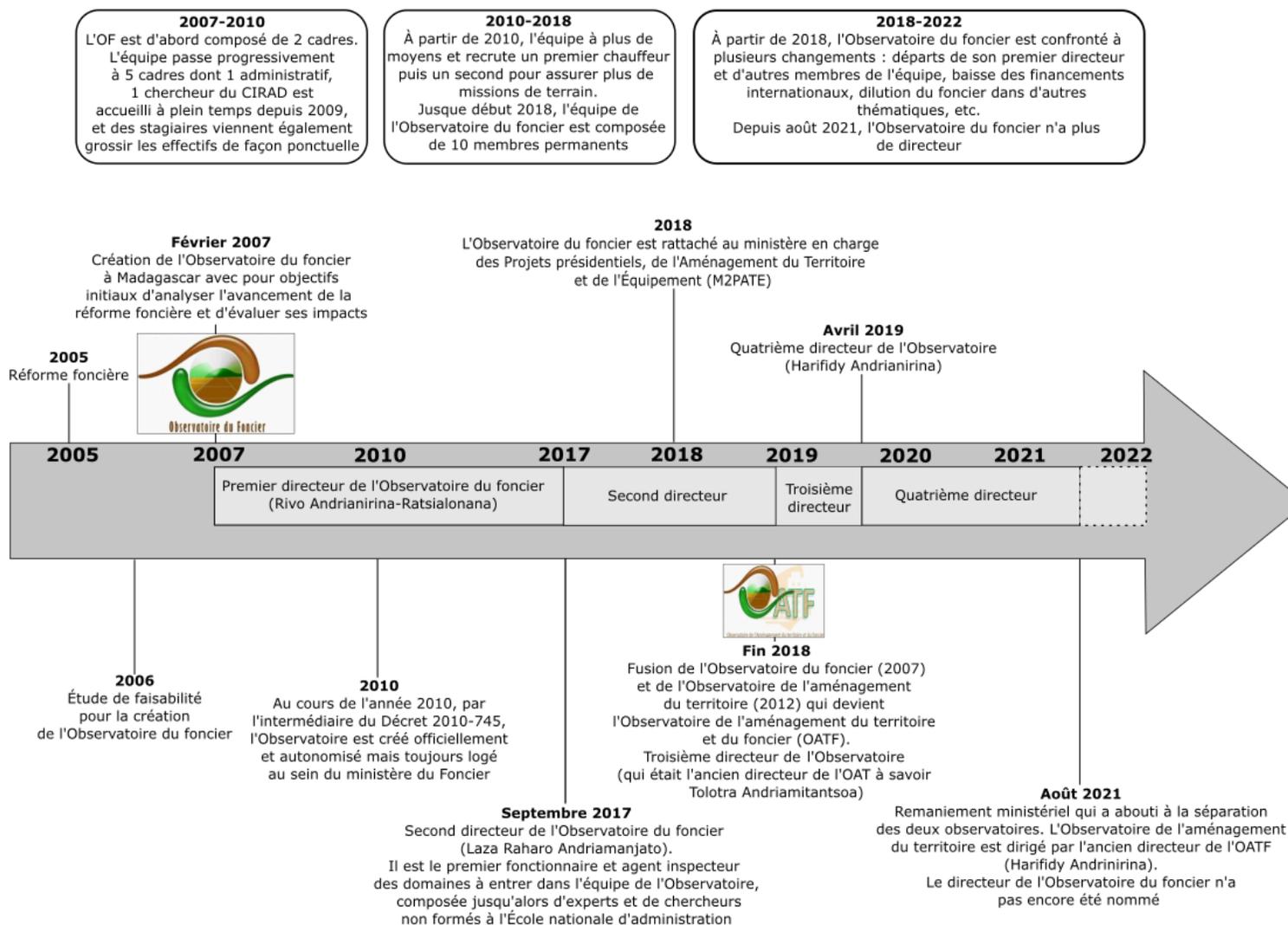
⁹⁵ <https://www.rfi.fr/emission/20111204-rivo-andrianirina-directeur-observatoire-foncier>

⁹⁶ Au moment de la rédaction de cette partie en juin 2022, l'Observatoire du foncier à Madagascar n'a plus de directeur depuis août 2021.

concrétiser les nouvelles pistes de financements, pour s'impliquer dans de nouvelles études, etc.). En outre, il est le premier fonctionnaire et agent inspecteur des domaines à entrer dans l'équipe de l'observatoire, composée jusqu'alors d'experts et de chercheurs non formés à l'École nationale d'administration. Pour un ancien membre de l'Observatoire du foncier, « il [le second directeur] n'était pas habitué aux procédures de la Banque mondiale, à rédiger des termes de références et à monter des projets de recherche. L'expertise demandée pour être à la tête de l'observatoire, ce n'est pas tout le monde qui peut le faire. L'observatoire c'est une structure de recherche qui implique une connaissance fine du foncier, du monde de la recherche et de l'aide au développement, et sans vouloir dénigrer, ce n'est pas à l'École nationale d'administration qu'on apprend cela⁹⁷ ». De plus, la fusion entre l'Observatoire du foncier et l'Observatoire de l'aménagement du territoire en 2018 a modifié les modes opératoires et le fonctionnement au sein de l'organisation (difficulté pour manager deux équipes aux trajectoires et profils différents, évolution vers une gestion très bureaucratique) et a contribué à diluer le foncier dans d'autres thématiques (outils de planification territoriale, plan d'urbanisme, autorisation de construire). Dans cette perspective, l'observatoire perd sa fonction de producteur de connaissances pour soulever des questions controversées et alimenter les débats dans le champ du foncier, et évolue vers une structure administrative, un observatoire chargé de réaliser des études techniques au service de l'administration.

⁹⁷ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27/1/2022.

Figure 9 : chronologie des principaux événements de la vie sociale de l'Observatoire du foncier à Madagascar



Réalisation : Grislain, 2022

Au Mali, la fabrique de l'observatoire du foncier au cours de l'année 1994 a bénéficié de la rencontre entre des acteurs du monde la recherche, du monde de l'aide internationale et du monde politique. Cette rencontre a été permise grâce à un acteur multi-positionné à l'interface d'univers sociaux et institutionnels différents (Delpeuch, 2009). 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 celui d'opérationnels d'une agence de développement comme l'AFD et du monde politique. Le souci partagé (entre administration, bailleur et chercheur) 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 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 juin 1994.

En revanche, à la différence de Madagascar, la fragilisation du réseau de soutien initial peu de temps après la création de l'observatoire n'a pas permis à la structure 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 et Coulibaly, 1993, p. 2). Ce sont les acteurs « qui s'attachent ou se détachent, se mélangent ou se distinguent, s'intéressent ou se désintéressent [du projet] » (Latour, 1992, p. 80). Dans le cas du Mali, les parties prenantes à l'OFM se sont rapidement 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 mise en œuvre 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, 2011b). 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, 2011b). Par conséquent, l'absence de portage politique 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, dans la durée, les acteurs nécessaires à la mise en œuvre du projet. On mesure toute la difficulté d'une innovation sociotechnique et organisationnelle, ici l'OFM, « 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 désertir tout à fait » (Latour, 1992, p. 56). Dans le cas de l'Observatoire du foncier au Mali, les principaux acteurs attendus dans le processus de mise en œuvre 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 en 1998. 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). Enfin, au sein même du dispositif, les acteurs qui composent les observatoires régionaux⁹⁸ n'ont pas réussi à créer un réseau stabilisé d'acteurs. 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).

Autre exemple, au Cameroun, l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle (OATGE) a été mis en place à partir de 2013 (Encadré 9). Logé au sein de la Fondation Paul Ango Ela (FPAE)⁹⁹, l'observatoire a bénéficié d'un appui technique et financier du CIRAD et de la Coopération française pour soutenir la fabrique et la mise en œuvre de l'OATGE.

⁹⁸ 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).

⁹⁹ <http://fpae-cameroun.org/oatge/presentation/>

Encadré 9 : fabrication et mise en œuvre de l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle (OATGE) au Cameroun

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 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 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 de créer 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 la mise en place de l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun. C'est dans ce contexte que l'opération pilote de l'OATGE a démarré en 2013.

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.

Dans le cas de l'OATGE, les difficultés rencontrées par l'observatoire dans le processus de mise en œuvre tiennent à l'absence de stratégies d'intéressement et d'enrôlement¹⁰⁰ (Callon, 1986) au projet. Les entrepreneurs en charge de mettre en place des dispositifs d'intéressement, 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. À la suite de la création de l'observatoire en 2013, la FPAE a accueilli un chercheur du CIRAD qui avait pour mission, entre autres, de mettre en

¹⁰⁰ Les notions d'intéressement et d'enrôlement ont été développées par des chercheurs en sociologie de la traduction. Pour Michel Callon (1986), l'intéressement c'est « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation ». C'est-à-dire s'efforce de mobiliser les acteurs qu'elle a identifiés et de les faire entrer dans sa logique (Jacob et Lavigne Delville, 2019). L'enrôlement, c'est « un intéressement réussi. Décrire l'enrôlement, c'est donc décrire l'ensemble des négociations multilatérales, des coups de force, des ruses qui accompagnent l'intéressement et lui permettent d'aboutir » (Callon, 1986).

œuvre l'observatoire. Cependant, d'après le témoignage d'un chercheur impliqué dans la fabrique de l'OATGE, le chercheur en question, juriste de formation, se serait intéressé essentiellement à certains aspects juridiques et n'aurait pas pris les initiatives nécessaires pour développer cet observatoire¹⁰¹ (nouer des partenariats, construire une équipe). 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'OATGE¹⁰². Ainsi, l'observatoire n'a pas réussi à diversifier ses sources de financement, ce qui a freiné la mise en œuvre 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 pleinement leur rôle. Le désintérêt progressif, le manque d'engagement de certains acteurs, en particulier ceux censés mettre en place des dispositifs d'intéressement, sont des éléments explicatifs de l'abandon ou de l'inertie de certains projets d'observatoires fonciers.

Financement : ressource, redevabilité, indépendance et durabilité des projets d'observatoires fonciers dans des pays « sous régime d'aide »

Comme évoqué en introduction, nous étudions des projets d'observatoires fonciers dans des contextes de pays « sous régime d'aide ». La majorité des investissements publics y est financée par l'aide et l'action publique est largement multi-acteurs et pluri-niveaux avec un poids important des acteurs internationaux (Lavigne Delville, 2018). Le financement des projets d'observatoires fonciers, s'inscrivant le plus souvent dans le cadre de projet de développement à vocation foncière et/ou agricole, renvoie à cette logique. En ne prenant que des exemples récents, nous pouvons citer le Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (2014-2021) financé par la Banque mondiale et le Fonds pour l'environnement mondial, le Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (2021-2026) financé par la Banque mondiale ou encore le Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire (2018-2023) financé par la Banque mondiale. Ces trois projets ont en commun une composante liée à la création d'un observatoire foncier.

Ainsi, les modalités de financement des projets d'observatoires fonciers en Afrique soulèvent quatre questions majeures. La première concerne l'image et l'indépendance des observatoires vis-à-vis des financements extérieurs. Par exemple, dans le cadre d'un projet financé exclusivement par un bailleur de fonds international, la question du degré d'autonomie des équipes de l'observatoire dans le choix

¹⁰¹ Propos recueillis via des échanges par mail avec un chercheur du CIRAD impliqué dans l'atelier de lancement de l'Observatoire des acquisitions des terres à grande échelle au Cameroun, le 3/11/2017.

¹⁰² Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un chercheur du CIRAD initialement impliqué dans l'OATGE, le 19/3/2021.

des indicateurs, des thématiques traitées et des zones à observer se pose. La seconde est relative à la durabilité des observatoires fonciers. Dans le cas d'un projet d'observatoire foncier adossé à un projet de développement et financé par un bailleur de fonds unique, la fin du cycle de projet est souvent synonyme de fin des activités pour l'équipe de l'observatoire. La troisième concerne les jeux d'acteurs pour la captation des ressources financières qui accompagnent la fabrique et la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers. Enfin, le financement des observatoires fonciers par des bailleurs de fonds internationaux soulève une question relative à la redevabilité des équipes des observatoires.

« [dans le cadre de l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale du Cameroun] Garder le 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, etc. 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, publication 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 l'ont financé. Ainsi, lorsque l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar recevait un financement via un projet pour suivre des activités ou des thématiques dans la zone d'intervention du projet, elle veillait à préciser qu'elle n'avait pas vocation à se substituer à une cellule de suivi-évaluation. Elle exigeait de pouvoir conduire l'étude sur la zone d'intervention du projet mais également dans d'autres parties du pays pour ne pas être réduite en prestataire de service et garder sa vocation d'observatoire à l'échelle nationale.

En revanche, le financement de l'observatoire par des bailleurs de fonds internationaux s'est révélé être une source de tension entre l'administration foncière et l'équipe de l'observatoire foncier. Tout d'abord en termes d'image, la proximité des membres de l'observatoire foncier avec l'expertise étrangère et plus globalement le monde de l'aide internationale a soulevé des critiques au sein de l'administration foncière. L'Observatoire du foncier à Madagascar a ainsi été perçu par certains agents de l'État comme un instrument au service des bailleurs de fonds internationaux (Extrait d'entretien 4).

Extrait d'entretien 4

« Nous avons énormément travaillé avec des experts étrangers du CIRAD mais aussi des experts de l'IRD, de la FAO, du FIDA ou encore de l'ILC. Nous avons également bénéficié de nombreux financements des bailleurs de fonds internationaux en particulier de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement. Du coup on était pointé du doigt par certaines personnes au sein de l'administration comme étant des gens qui ne travaillaient qu'avec des blancs, qu'on était des instruments des bailleurs et qu'on ne servait pas l'administration. Il y avait une certaine méfiance de l'administration par rapport à ça ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27/1/2022

Ensuite, l'attractivité de l'observatoire pendant une dizaine d'années, la diversité des sources de financement, ont suscité des convoitises au sein de l'administration foncière. Cela est particulièrement saillant lorsqu'on met en perspective le cas de l'Observatoire du foncier avec celui de l'Observatoire de l'aménagement du territoire logé, pendant un temps, au sein du même Ministère (Extrait d'entretien 5).

Extrait d'entretien 5

« Il y avait aussi un Observatoire de l'aménagement du territoire qui n'a jamais été bien financé. Entre les deux observatoires il y avait une certaine concurrence. Ces deux observatoires étaient logés au sein du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Habitat et des Travaux publics. Donc il y avait deux observatoires, au sein du même Ministère, l'un bien doté et l'autre pas du tout. Cela a provoqué des tensions et de la jalousie parce que les gens au niveau de l'Observatoire du foncier ils ont des beaux 4x4, ils voyagent, ils vont à la Banque mondiale à Washington. L'observatoire foncier a toujours été dans une situation délicate ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre du réseau des observatoires ruraux à Madagascar, le 20/1/2022

D'après les entretiens réalisés avec des anciens membres de l'Observatoire du foncier à Madagascar, certaines personnes au sein de l'administration foncière ont pu être intéressées par la direction de l'observatoire notamment en voyant des membres de l'équipe faire des voyages à Washington, à Bandung, à Rome, etc. et se déplacer dans des véhicules haut de gamme. Cependant, quand ces quelques fonctionnaires ont pris conscience que ces voyages étaient conditionnés à des activités de recherche (descente sur le terrain, revue de la littérature), à la production d'un article, à la réalisation d'une présentation, leur intérêt pour la direction de l'observatoire a rapidement cessé (Extrait d'entretien 6). En outre, la gestion financière et le fonctionnement de l'observatoire laissent peu de place à la corruption. Ainsi, dans un contexte où le foncier fait partie des secteurs les plus touchés par la corruption à Madagascar (Razakamanana, 2022), l'observatoire suscite finalement peu d'intérêt.

Extrait d'entretien 6

« Un poste de chargé d'études thématique à l'observatoire, quel fonctionnaire ça peut intéresser ? Tu rencontres aucune personne sur laquelle tu peux te faire de l'argent. Il n'y a aucune possibilité de corruption au sein de l'observatoire. Ce n'est pas comme dans l'administration foncière où tu peux faire un peu de corruption à gauche à droite. Tu as aucun moyen d'améliorer ton salaire. Quand on reçoit un financement de la Banque mondiale par exemple, même pour acheter un stylo il y a toute une procédure, il faut fournir les factures, etc. Alors au mieux tu es bon et si tu sais écrire tu pars à Washington à la conférence Land and Poverty, mais c'est tout. D'ailleurs ceci explique en partie le manque d'intérêt pour l'observatoire et le fait que l'observatoire n'a plus de directeur depuis plus d'un an ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27/1/2022

En Afrique du Sud, le financement de l'observatoire du foncier par le gouvernement flamand a également soulevé des questions relatives à l'image et l'indépendance du dispositif. Selon le principal promoteur de l'observatoire foncier en Afrique du Sud : « quand l'observatoire en Afrique du Sud a été initié, il y a eu des financements du gouvernement flamand. Cela a notamment posé des problèmes pour construire et consolider le réseau de l'observatoire. La société civile et le gouvernement sud-africain demandaient : pourquoi un financement étranger pour une question qui est sud-africaine ? Pourquoi les flamands, les étrangers veulent nous observer ? C'est une question très importante¹⁰³ ».

Autre exemple, au Mali, le projet d'observatoire a été mis en place avec l'appui technique et financier de la Caisse française de développement. Durant ses quatre années d'existence (1994/1998), l'OFM a été financé exclusivement par la CFD. Ce 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 bailleur¹⁰⁴ 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).

Le deuxième enjeu relatif 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 l'Observatoire du foncier au Mali a montré qu'avoir une source de financement unique peut être risqué. Ainsi, l'arrêt du financement de l'OFM par l'AFD a conduit à sa fin définitive en 1998. À l'inverse, à Madagascar, malgré des périodes de fortes réductions des financements internationaux, l'observatoire, grâce à la diversité de ses sources de financement mais

¹⁰³ Propos recueillis lors d'un atelier international sur les observatoires fonciers, les 8 et 9 novembre 2018 à Dakar.

¹⁰⁴ Deux chercheurs sur cinq ont été imposés à l'OFM par le bailleur.

aussi à son accumulation de savoirs et de données et à son rôle dans le paysage institutionnel (production d'études, mise en débat des analyses), a réussi à se maintenir plus de quinze ans dans l'arène foncière malgache.

Le financement des observatoires fonciers soulève également des questions autour de la captation des ressources financières et matérielles (véhicules, matériels informatiques). Si nous avons montré à travers l'expérience malgache la capacité de l'équipe de l'observatoire à mobiliser des financements importants dans la durée, nous souhaitons préciser que la plupart des projets d'observatoires fonciers en Afrique s'accompagne de ressources financières limitées. En Ouganda et au Cameroun, par exemple, la Land Matrix octroie un budget annuel de 11 500 dollars soit environ 11 000 euros aux équipes des observatoires fonciers. Ce budget est censé couvrir la prise en charge d'un coordinateur national, d'un responsable des bases de données, des enquêteurs de terrain, ainsi que les coûts liés au travail de terrain et au fonctionnement de l'organisation (Internet, location d'un bureau)¹⁰⁵. Au Tchad, d'après le coordinateur de l'observatoire du foncier, le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation est censé allouer un budget annuel de 50 000 000 CFA soit 76 000 euros. Ce budget, quand il est réellement octroyé, sert à couvrir les salaires des deux employés permanents ainsi que les frais de fonctionnement du bureau de l'OFT (loyer, électricité), la prise en charge des trois Cellules régionales d'observation foncière (Chari-Baguirmi, Logone occidentale et Mandoul), de même que les activités de formation (prise en charge des intervenants dans le cadre du master Gestion foncière) et de recherche (descentes sur le terrain, publication). Finalement, dans la grande majorité des projets d'observatoires fonciers étudiés, les équipes bénéficient de financements souvent très limités au regard de la diversité des missions à réaliser. Ceci explique, en partie, les « écarts » entre les objectifs annoncés par les promoteurs des projets d'observatoires fonciers et ce que les équipes parviennent à faire sur le terrain. La faiblesse des ressources financières favorise également le phénomène de la « double casquette » (Blundo, 2011) des agents de terrain en charge de la mise en œuvre des activités des observatoires fonciers. Entre le responsable d'un observatoire qui est également le directeur d'une grande ONG nationale, le coordinateur national qui suit en parallèle un *Master of Business Administration* (MBA) dans le but de monter sa propre entreprise ou le secrétaire scientifique qui dédie la plus grande partie de son temps à rechercher des consultations ou à en faire, la mise en œuvre des observatoires fonciers ne constitue pas toujours une priorité pour les agents impliqués dans le dispositif. Ainsi, dans la pratique, les rapports de pouvoir entre acteurs mobilisés

¹⁰⁵ Informations collectées lors d'un échange par mail avec la coordinatrice de la Land Matrix Afrique, le 1/8/2022 : « *The budgets need to cover all their costs, including one coordinator, data editors, field research assistants, fieldwork costs, publication costs, operating costs (such as Internet, office rental, sometimes allocation to cover a part of finance, human resources, marketing salaries in host organisation) and multi-stakeholders platform meetings* ». À noter que des appuis financiers complémentaires peuvent être octroyés de manière ponctuelle sur la base d'un besoin clairement identifié par l'équipe des observatoires fonciers nationaux (campagne nationale de collecte des données en Ouganda).

dans une démarche d'observatoire foncier pour capter des ressources financières semblent être souvent limités.

Enfin, nous abordons la question de la redevabilité des équipes des observatoires fonciers à l'égard des acteurs qui les financent. La redevabilité « recouvre le fait de définir des buts et objectifs clairs, d'assumer la responsabilité de les atteindre et d'accepter d'être éventuellement sanctionné en cas de non-respect des engagements pris » (Dann et Sattelberger, 2015, p. 75). La majorité des expériences d'observatoires fonciers au sein du continent africain met en lumière l'absence, ou du moins la faiblesse, des contreparties demandées par les bailleurs aux équipes des observatoires. Selon Philippe Lavigne Delville (1998), dans le cadre de l'Observatoire du foncier au Mali, le fait que les observateurs régionaux étaient payés à plein temps sans obligation de résultats, a fortement pesé sur les activités et les (faibles) résultats de l'observatoire. Autre exemple, à propos des observatoires fonciers au Cameroun et en Ouganda, la coordinatrice de la Land Matrix Afrique a indiqué que les financements alloués aux équipes sur le terrain ne sont pas liés à des « exigences de performance ». Enfin, dans le cadre de l'ONGF, un financement a été octroyé par le CTFD au CRAFS pour redynamiser les activités de l'observatoire au cours de l'année 2021/2022. À l'occasion d'un entretien avec un membre d'une ONG internationale, également impliqué dans le CTFD, ce dernier a souligné que « le CTFD vient en soutien au CRAFS. Il n'y a pas d'objectif dans les pays d'intervention de dire il nous faut X rapport, X étude. La production de connaissances se fait via les chantiers collectifs tels que les zones économiques spéciales, les structures agraires et l'accès des jeunes à la terre, au sein desquels les partenaires du Sud sont de plus en plus impliqués. Mais produire de la connaissance sur des sujets nouveaux cela implique des ressources importantes à la fois matérielles et humaines. Ce n'est pas du tout dans le viseur des appuis pays. Donc sur la redynamisation de l'observatoire, le CTFD n'a pas d'attente en termes de production d'informations et de connaissances. Il n'y a pas d'obligation sur les bulletins d'information, sur un rapport annuel¹⁰⁶ ». Ce faisant, nous pensons que l'absence de redevabilité des équipes des observatoires fonciers à l'égard des bailleurs, constitue un facteur explicatif, parmi d'autres, de la faible concrétisation des objectifs annoncés par les promoteurs des projets d'observatoires.

L'équilibre fragile entre l'exigence scientifique et l'opérationnalité : assembler la dimension recherche et l'applicabilité du dispositif sur le terrain

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 des observatoires. C'est le cas au Mali, où la mise en œuvre de

¹⁰⁶ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021.

l'observatoire en juin 1994, a été précédée 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 et Coulibaly, 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 des missions et des finalités de l'observatoire.

Les processus de fabrique et de mise en œuvre de l'Observatoire du foncier au Mali ont souffert d'un manque d'équilibre entre les exigences scientifiques et opérationnelles. D'une part, la démarche d'analyse processuelle¹⁰⁷ proposée par l'étude de faisabilité était très ambitieuse, sans doute trop, pour une expérience nouvelle, et son opérationnalité pouvait être discutée. 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). En outre, la majorité des chercheurs¹⁰⁸ 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 ainsi que sur la définition de cadres méthodologiques et conceptuels. L'expérience de l'observatoire malien s'inscrit dans le débat global sur l'efficacité de l'aide et la question de la temporalité des projets (Lavigne Delville, 2015b). La temporalité des cycles de projet 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, la mise en œuvre de l'OFM a souffert d'un écart entre ce qui était « prévu » dans l'étude de faisabilité (démarche processuelle,

¹⁰⁷ 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).

¹⁰⁸ 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 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 régional a été confié à un juriste (Lavigne Delville *et al.*, 1998).

construction rigoureuse d'indicateurs) et le « réalisé » sur le terrain (précipitation dans le démarrage des activités, absence d'harmonisation entre les observatoires régionaux).

Au Sénégal, la mise en œuvre de l'ONGF par les organisations de la société civile répond à une opportunité de financement dans le cadre du projet *Disso ci suuf* (qui signifie concertation sur la terre en wolof) financé par l'Union européenne et la Fondation Rosa Luxemburg (Extrait d'entretien 7). Le projet *Disso ci suuf* 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). L'objectif général du projet *Disso ci suuf* 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 foncier¹⁰⁹ ». 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 sénégalais¹¹⁰ ». Compte tenu de la volonté des OSC sénégalaises de renforcer leur plaidoyer dans la lutte contre les accaparements fonciers mais aussi de l'intérêt suscité par l'objet « observatoire foncier » notamment auprès des bailleurs de fonds et de 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 fenêtre d'opportunité ouverte grâce à 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 le fonctionnement de l'ONGF¹¹¹. Par exemple, en fonction des acteurs rencontrés lors de mes enquêtes sur le terrain, certains mettent en avant la dimension recherche de l'ONGF à travers la production de connaissances pour alimenter les débats sur la gouvernance foncière, d'autres insistent sur la dimension technique de l'observatoire en tant qu'outil au service du CRAFS et d'autres encore revendiquent la dimension de veille et d'alerte sur les accaparements fonciers. Chacune de ces visions impliquent pourtant des missions différentes qui sont difficilement conciliables au sein d'une même organisation. Cette absence d'harmonisation des positions des OSC à l'égard de ce que doit être et faire l'ONGF alimente le flou autour de cet observatoire.

¹⁰⁹ <http://www.cncr.org/fr/projets-et-programmes/projets-et-programmes-en-cours/disso-ci-suuf>

¹¹⁰ <https://www.pfongue.org/Disso-Ci-Suuf.html>

¹¹¹ Le travail entamé au cours de l'année 2021 sur la note de cadrage de l'observatoire vise à répondre à ces questions et à définir de manière claire les missions et finalités de l'ONGF.

Extrait d'entretien 7

« Le processus de maturation, de construction de l'observatoire, les temps d'échange pour savoir où l'on va, ce qu'on doit observer, quel type d'observatoire, quelle finalité, quel outil pour répondre à cela, n'ont jamais vraiment eu lieu. On était dans une dynamique globale d'observatoires fonciers 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 membre d'une organisation 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 progressive des fonctions et des objectifs des observatoires. La démarche d'observatoire foncier se situe au moins sur le moyen terme et exige de la durée (Le Roy et Coulibaly, 1993). À Madagascar, l'Observatoire du foncier a émergé avec une thématique principale avant d'élargir ses champs d'observation. L'observatoire 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'observation et thématiques (suivi des acquisitions foncières à grande échelle, accès des jeunes agriculteurs à la terre, sécurisation foncière, formalisation des droits de la femme, etc.). À l'inverse, l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso, créé en 2014, avait pour objectif initial de collecter des données sur les six zones socio-foncières que compte le pays¹¹² 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 burkinabaise¹¹³. Pour certains, le programme initial était beaucoup trop ambitieux et aurait nui à la finesse des analyses et à la qualité des livrables produits par l'équipe de l'ONF-BF (Extrait d'entretien 8).

¹¹² Le Nord, le plateau central, le Sud et Sud-Ouest, la zone de vieille colonisation agricole et le front pionnier.

¹¹³ 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, d'INSUCO, du Groupe d'action et de recherche sur le foncier, de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel et en savane ou encore de la Direction générale du foncier de la formation et de l'organisation du monde rural.

Extrait d'entretien 8

« Dès la mise en place de l'observatoire, il y avait une grave incohérence entre les objectifs annoncés et leurs conditions de mise en œuvre. Lors de la présentation de l'ONF-BF j'ai eu le sentiment que l'observatoire voulait se positionner sur tous les champs du foncier pour intéresser un maximum d'acteurs. Donc avant même la mise en place effective de l'observatoire, le problème initial, c'est que plutôt que de se centrer sur des thématiques précises, d'avoir une réelle expertise, l'ONF a préféré couvrir tous les domaines, rural et urbain, pour attirer un maximum de bailleurs de fonds. Mais au cours des discussions que j'ai eues avec l'AFD ou encore la Banque mondiale, il est ressorti qu'il fallait adopter la stratégie inverse. L'essence d'un observatoire du foncier est de se focaliser sur quelques thématiques précises, d'apporter une vraie expertise et non pas de vouloir jouer sur tous les tableaux. Au final l'observatoire a dévié vers un bureau d'études qui répond à des appels d'offres et n'est pas parvenu à devenir une structure de recherche spécialisée sur le foncier ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier, le 20/12/2017 à Ouagadougou

Montage institutionnel et positionnement stratégique : avantages et contraintes

En Afrique, certains observatoires fonciers ont émergé en étant logés au sein d'un ministère (Madagascar), tandis que d'autres sont rattachés à une université (Afrique du Sud et Tchad) 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 de différentes expériences d'observatoires fonciers en Afrique.



Photo 5 : L'Observatoire du foncier à Madagascar disposait de deux bureaux au sein de la Direction générale des services fonciers du ministère auprès de la Présidence en charge des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Équipement. Cliché : auteur, Antananarivo (Madagascar), mai 2017.

Le positionnement des observatoires fonciers au sein d'un ministère, comme c'est le cas à Madagascar (Photo 5), représente un atout et une contrainte. Les atouts sont de natures diverses à savoir : être informé et pouvoir participer aux réunions du Ministère ; accéder aux données de l'administration avec l'aval des supérieurs hiérarchiques ; avoir la 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 a été créé par décret et rattaché au ministère du Foncier. Il n'est donc ni une organisation parapublique ni une cellule informelle ou un simple service technique. À partir de 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 de durée temporaire. L'observatoire dispose ainsi de son autonomie de gestion financière, c'est-à-dire son propre compte bancaire et droit de signature sans aval de supérieur hiérarchique. Cela permet de traiter avec des projets via le Ministère comme de passer en direct avec des organisations tierces des conventions ou des contrats de prestation. 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, l'observatoire peut être perçu comme une entité de contrôle ou une structure promouvant et appliquant les directives de l'État. Le second est lié au choix des champs d'observation et des thématiques traitées par l'observatoire ainsi qu'à l'orientation des analyses. Être au sein de l'État peut 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 malgache marqué par la nouvelle loi 2021-016 sur le foncier. Enfin, dans le cas de l'Observatoire du foncier à 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, on lui demande 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 cette perspective, 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 de transgression invite le chercheur à interroger son rôle et sa relation par rapport aux commanditaires afin de réduire les risques, néanmoins inévitables, de simplification 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 rigueur 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 Sénégal¹¹⁴, 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'observatoire¹¹⁵ ». 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, socioéconomie, économie politique, sciences politiques, géographie, *political ecology*, droit, démographie, histoire (Colin *et al.*, *à paraître*). 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'UGB 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. Cette tension s'est également retrouvée dans le cadre du processus de fabrication de l'Observatoire du foncier au Tchad. Créé en 2001 par décret du MESRI, l'observatoire est logé au sein de l'Institut national des sciences humaines de l'université de N'Djaména. Cette décision a fait l'objet de nombreux débats entre les acteurs impliqués dans le projet (Extrait d'entretien 9).

¹¹⁴ Dans le cadre du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal, 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 foncier.

¹¹⁵ Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier, le 5/11/2020 à Saint-Louis.

Extrait d'entretien 9

« Je peux dire deux mots sur l'Observatoire du foncier au Tchad. Cela a été très compliqué. Sur le plan pratique, les questions personnelles ont vraiment miné le processus. C'était d'abord la bataille pour savoir si l'observatoire allait être rattaché dans un ministère ou à l'université. Finalement l'option a été faite de le rattacher à l'université. Puis, une fois que nous avons retenu l'option de l'université de N'Djaména, les différents départements de l'université ont commencé à se battre pour héberger l'observatoire, notamment entre les sociologues et les géographes. Cela a aussi vraiment miné le processus de mise en œuvre de l'observatoire ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un expert des politiques foncières en Afrique de l'Ouest, le 22/3/2022

Au sein du continent africain, des projets d'observatoires fonciers sont également portés par des organisations de la société civile. C'est le cas de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal. Si l'observatoire n'a pas de statut défini, son secrétariat est hébergé au sein du CNCR, plateforme paysanne la plus représentative au Sénégal (Coumba Diouf, 2015). La mise en place d'un observatoire de la société civile a deux avantages principaux, à savoir de réintroduire de manière forte des principes de contrôle et de participation citoyenne à la gouvernance foncière, et de 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 réponse à leurs besoins d'information. En revanche, ce type d'observatoire foncier, porté par des organisations de la société civile, comporte également des inconvénients. Le premier est 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. Les produits de l'observatoire risquent de ne pas être pris en compte par les autres acteurs de l'arène foncière, en particulier les décideurs politiques. De même, la gouvernance de l'observatoire peut être 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 montage institutionnel. 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, la mise en œuvre de l'observatoire a été confiée, par contrat de prestation de services, à AVES (Avenir, espaces

et sociétés), une association de chercheurs maliens. Confier la mise en œuvre de l'observatoire à une structure privée associative 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 Afrique¹¹⁶. Par conséquent, l'Observatoire du 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, les contradictions dans son montage institutionnel n'ont pas permis à l'observatoire de créer les conditions de sa pérennité. 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 et Coulibaly, 1993), et une vision à plus court terme, au service des projets de terrain, promue par la Caisse française de développement (CTFD, 2011b). Au-delà de son rôle d'outil de production de connaissances scientifiques sur la caractérisation des situations foncières, l'observatoire était également perçu comme un outil d'expertise au service des projets de développement rural financés par la CFD. Pourtant, 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). Les contradictions dans le montage institutionnel de l'Observatoire du foncier au Mali n'ont jamais permis à l'équipe de l'observatoire d'arbitrer ces deux visions sur ce que devait être (logique institutionnelle) et faire (logique fonctionnelle) l'observatoire.

Enfin, sous l'effet du *multistakeholderism* (Raymond et DeNardis, 2015), de la promotion des initiatives participatives, inclusives et multi partie-prenantes dans le champ du développement (Fouilleux et Jobert, 2017), les projets d'observatoires fonciers sont de plus en plus présentés comme des processus de co-construction multi-acteurs (Saïdou *et al.*, 2011). Ils mettent ainsi aux prises, des administrations nationales, des acteurs de l'aide au développement, mais aussi des centres de recherche nationaux et internationaux et des organisations de la société civile. Les observatoires fonciers sont donc investis selon des logiques spécifiques par des catégories d'acteurs différentes et issues de tous horizons, ce

¹¹⁶ 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).

qui confère à l'objet observatoire foncier une grande visibilité, mais qui en retour rend particulièrement ardues les efforts de coopération et de coordination entre acteurs aux compétences et intérêts divergents.

Au Burkina Faso, d'après la note de présentation de l'Observatoire national du foncier, la structure est composée d'organisations de la société civile, de représentants de l'État, des collectivités territoriales mais aussi des autorités coutumières et des acteurs du privé. L'équipe de l'ONF-BF, qui dispose de ses propres bureaux à Ouagadougou (Photo 6), définit l'observatoire 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'ONF-BF (Extrait d'entretien 10), l'hétérogénéité des champs d'observation est directement liée à la structuration de l'observatoire.

Extrait d'entretien 10

« 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 11/3/2021

Dans le cadre du processus de fabrication 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 de l'observatoire 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.



Photo 6 : bâtiment de l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso dans le quartier huppé de Ouaga 2000 (Ouagadougou).

D'après le secrétaire exécutif de l'ONF-BF, le fait d'avoir une structure indépendante représente un atout et une contrainte. Les atouts sont divers : condition de travail agréable, visibilité de l'observatoire, matérialité qui peut rassurer les bailleurs de fonds, etc. En revanche, dans des périodes de fortes baisses des financements, les coûts liés au fonctionnement du bureau (loyer, électricité, gardiennage, etc.) représentent une part importante du budget total de l'observatoire. Cela a parfois eu des impacts sur les activités de l'ONF-BF, notamment sur la période 2016-2019.

Cliché : auteur, Ouagadougou (Burkina Faso), décembre 2017.

Gouvernance : qui regarde quoi, d'où, et comment ?

Nous abordons l'objet observatoire foncier 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 les équipes 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 des équipes 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 et de deux chercheurs de la fondation. D'autres organisations de la société civile et ONG étaient également parties prenantes de l'observatoire 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 les secteurs minier et forestier 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'observatoire¹¹⁷. D'un côté, certains membres de l'observatoire, en particulier ceux rattachés à la

¹¹⁷ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre du Centre pour l'environnement et le développement, le 25/3/2021.

FPAE, souhaitent prendre beaucoup de précautions quant à la publication d'informations sur les acquisitions de terres à grande échelle. Chaque information (de type superficie, identité de l'investisseur, localisation de l'investissement) aurait dû, au préalable, être vérifiée sur le terrain avant d'être diffusée par l'observatoire. De l'autre, les membres du CED envisageaient une publication plus systématique des informations. Après vérification de la source (carte produite par un ministère, contrat issu d'une entreprise, etc.), l'information aurait pu être diffusée par l'observatoire en mentionnant la source. Ensuite, en cas de contestations, l'équipe de l'observatoire se serait réunie pour organiser une descente sur le terrain ou aurait mobilisé 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. 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 données via l'observatoire de la FPAE et que nous avons pris nos distances pour lancer notre propre initiative d'observatoire avec la Land Matrix¹¹⁸ ». Cette divergence de positionnement est liée en grande partie à la nature de ces organisations. D'un côté la FPAE, animée par un réseau pluridisciplinaire de chercheurs et d'experts (politologue, juriste, géographe, etc.) de la sous-région, se présente comme un centre de recherche en géopolitique en Afrique centrale. De l'autre, le CED est une organisation militante engagée dans la protection des droits, des besoins et de la culture des communautés locales et autochtones dans les forêts d'Afrique centrale. Par conséquent, les pratiques de recherche et les objectifs poursuivis par ces deux organisations sont différents.

Devant l'inertie de la situation et les tensions au sein de l'OATGE, le CED a lancé sa propre initiative d'observatoire dès 2016, d'abord de manière informelle. 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 Matrix¹¹⁹. L'exemple de l'OATGE met en évidence que la démarche d'observatoire foncier implique le plus souvent un travail d'équipe avec des membres potentiellement distants les uns des autres d'un point de vue cognitif. Ainsi, la gouvernance du dispositif devient un enjeu majeur entre acteurs aux visions et 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. Ce faisant, dans le cadre d'un projet

¹¹⁸ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre du Centre pour l'environnement et le développement, le 25/3/2021.

¹¹⁹ L'observatoire est un outil de diffusion de l'information sur les affectations et les utilisations à grande échelle des terres au Cameroun (<https://landmatrix.org/observatory/cameroon>).

d'observatoire foncier, il est parfois difficile de dépasser certains blocages (méthodologique, scientifique, organisationnel) ce qui conduit, de fait, à des écarts de mise en œuvre entre ce qui était prévu dans les documents de projet et ce qui advient sur le terrain.

Au Sénégal, les organisations de la société civile se sont appropriées le concept d'observatoire foncier en fonction de leurs expériences collectives et organisationnelles au sein du CRAFS. Ainsi, pour les organisations membres de l'ONGF, la structuration de l'observatoire se rapproche de celle du CRAFS, c'est-à-dire une structure informelle et flexible, nationale et multi-niveaux (Hopsort, 2014a, 2012). Pensée comme une plateforme multi partie-prenantes regroupant une dizaine d'organisations (de la société civile, *think tank*, institut national de recherche, etc.), 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 gouvernance et de structuration permet de laisser une large autonomie et une liberté aux organisations membres et ainsi d'éviter les conflits inter-organisationnels (Extrait d'entretien 11). L'idée est d'avoir un mode 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.

Extrait d'entretien 11

« Si on sort de ce cadre flexible il y a le risque de perdre des organisations, de créer des tensions et de mettre fin à cette dynamique d'observatoire de la société civile. Si on commence à parler d'organigramme il va y avoir des guerres de positionnement et d'égo pour avoir la présidence de l'observatoire, pour que l'ONGF soit hébergé au sein de telle ou telle structure, etc. ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF et du CRAFS, le 29/10/2020 à Saint-Louis

Selon Richard Sennett, dans le capitalisme contemporain, « l'avenir des contre-pouvoirs est aux organisations qui sauront s'organiser de façon flexible et ne pas se doter de directions trop encombrantes » (Sennett, 2009, p. 18). L'ONGF, en tant qu'observatoire de la société civile, semble s'inscrire dans ce modèle organisationnel. L'ONGF est un agrégat d'interventions et d'activités des OSC en fonction de leur moyen financier, de leur disponibilité et de leur intérêt. L'ONGF ne dispose pas de compte en banque propre et n'est pas structuré autour d'une équipe de coordination ou d'un chargé d'études. Ce sont les organisations membres de l'observatoire qui sur la base de leurs projets et de leurs financements font fonctionner l'ONGF. Par exemple, au cours de l'année 2019, c'est le Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles qui, via son partenariat avec la Land Matrix, a bénéficié d'un budget pour réaliser une campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière. Ces activités ont ensuite été « reversées » dans l'ONGF et ont abouti à la production d'un rapport de mission.

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 des objectifs annoncés initialement par les promoteurs de l'observatoire (production de connaissances, mise en débat des analyses, etc.).

Enfin, un autre problème est celui de la contradiction entre la souplesse dans la gouvernance du dispositif et sa productivité. Pierre Lascoumes au sujet des commissions locales d'information notait un problème récurrent dans la concrétisation des objectifs annoncés¹²⁰ : « 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, souligné par l'auteur). Dans le cas de l'ONGF, cela s'est traduit par une absence de débat autour des objectifs de rendu, des produits attendus et des finalités concrètes de l'observatoire.

Encadré 10 : les principaux facteurs explicatifs des écarts de mise en œuvre des observatoires fonciers en Afrique

- Un contexte qui a fortement évolué entre le moment de la fabrique de l'observatoire foncier et son déploiement sur le terrain : remaniement ministériel et *turn over* dans les administrations et parmi les représentants des bailleurs, nouvelle politique foncière, changement des thématiques prioritaires inscrites à l'agenda des bailleurs de fonds et des décideurs ;
- Les promoteurs des projets d'observatoires impulsent des initiatives sans avoir réalisé, en amont, des diagnostics institutionnels rigoureux : erreur dans le choix des institutions de rattachement et/ou des agents en charge de la mise en œuvre des projets, organisations existantes qui, sans avoir pris l'appellation d'observatoire, en endossent certaines fonctions (production de connaissances, mise en transparence de l'information) ;
- Fragilisation du réseau de soutien initial : les acteurs attendus dans le processus de mise en œuvre de l'observatoire foncier font défection et s'éloignent du projet ;
- Absence d'un entrepreneur expérimenté en charge de mettre en place des dispositifs d'intéressement, de convaincre des acteurs de rejoindre et/ou de porter le projet ;

¹²⁰ Il s'agit de dispositifs se proposant de dépasser les formes de concertation habituelles. Dans cette nouvelle étape, il ne s'agit plus seulement d'assurer une diffusion de données préconstituées mais de créer des cadres d'échange contribuant à la définition, la validation et l'exportation d'informations (Lascoumes, 1998).

- Des agents de terrain « double casquette » : faiblesse des ressources financières qui pousse les agents de terrain en charge de la mise en œuvre des activités des observatoires fonciers à s'engager dans d'autres activités en parallèle ;
- Décalage entre les financements octroyés aux équipes et les fonctions assignées aux observatoires fonciers : le montant des financements pour mettre en œuvre les activités sur le terrain n'est pas mis en face des promesses annoncées par les concepteurs des observatoires fonciers ;
- Des financements octroyés sans obligation de résultats : une faible redevabilité des équipes des observatoires fonciers à l'égard des acteurs qui les financent ;
- Des rapports de pouvoir et des luttes institutionnelles autour de la définition des indicateurs, du choix des méthodologies de collecte et de diffusion des données, et de l'orientation des analyses : conflits de visions sur ce que devrait être (logique institutionnelle) et faire (logique fonctionnelle) l'observatoire.

II - Produire et diffuser des données de terrain sur le foncier : défis et enjeux dans le cadre d'une démarche d'observatoire foncier

A. Les observatoires fonciers face aux difficultés liées à la production de données de terrain dans le champ du foncier et à leur diffusion

Des enjeux relatifs à l'accès aux données et aux sources d'information

Les questions d'accès et de contrôle des ressources foncières sont par essence des questions complexes, affaires de richesse, de pouvoir et de sens (Shipton et Goheen, 1992), sensibles politiquement et socialement (Colin *et al.*, à paraître). Ainsi, documenter des sujets tels que les conflits fonciers, les acquisitions foncières à grande échelle ou la sécurisation des droits fonciers, exige des enquêtes de terrain, d'accéder à des sphères sociales et des lieux contrastés et de recouper des sources d'information (Burnod, à paraître).

En Ouganda, l'observatoire créé en 2018 est censé collecter, produire et diffuser des données sur les acquisitions foncières (supérieures à 50 hectares) réussies, prévues et ayant échoué sur l'ensemble du territoire national. Pour ce faire, l'observatoire dispose de quatorze enquêteurs répartis dans les quatorze régions du pays (Buganda, Ankole, Acholi, Teso, Busoga, Bunyoro, Toro, Kigezi, Karamoja, Bugisu, Lango, Sebei, Bukedi et West Nile) (Encadré 11). Dans la pratique, les enquêteurs rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder aux données.

Encadré 11 : méthodes de collecte, de remontée et de partage des informations dans le cadre de l'Observatoire du foncier en Ouganda

Une fois le lancement officiel de l'observatoire du foncier en Ouganda réalisé, la première activité du coordinateur de l'observatoire (basé à Kampala au sein de LANDnet Uganda) a été d'identifier et de former les quatorze enquêteurs de terrain. La sélection des enquêteurs a reposé sur trois critères principaux à savoir une expérience dans le secteur foncier ; une connaissance de la région d'affectation (dans la majorité des cas l'enquêteur de terrain est soit originaire de la région soit y habite depuis de nombreuses années) et une expérience dans les métiers de la communication, des médias ou du journalisme (compétence dans la manière de conduire des entretiens, poser des questions et obtenir des informations notamment quand il s'agit d'information sensible sur les investissements fonciers). La formation des enquêteurs s'est déroulée sur deux jours à Kampala au sein des locaux de LANDnet Uganda. Réalisée par le coordinateur de l'observatoire, la formation a porté essentiellement sur la façon d'utiliser les outils de collecte de données en utilisant le protocole et les variables de l'observatoire mondial Land Matrix. L'outil de collecte se matérialise par un fichier Excel composé d'une vingtaine de variables et décliné en plusieurs questions. Les principales variables concernent : l'investisseur (origine, nom), les communautés locales (compensation, consultation, conflit), l'investissement (nature, taille, localisation), la nature de l'information (date, source) ou encore la nature du contrat (location, achat, bail emphytéotique). L'objectif à la fin de cette formation était que les quatorze enquêteurs de terrain comprennent les variables et les questions correspondantes pour chaque variable et maîtrisent l'outil pour renseigner toutes les informations nécessaires et les envoyer au niveau de la coordination nationale de l'observatoire à Kampala. En théorie, une fois par mois, chaque enquêteur doit envoyer par mail le fichier Excel accompagné d'un rapport de mission concernant les cas enquêtés (nouveaux et/ou mis à jour), les informations collectées et les difficultés rencontrées. Les quatorze enquêteurs de terrain utilisent ainsi le même outil, les mêmes variables et le même support pour collecter et faire remonter les informations à Kampala. C'est le coordinateur de l'observatoire qui centralise et vérifie toutes les informations. Il décide également s'il est nécessaire de retourner sur le terrain afin de collecter davantage d'informations sur un cas ou si ce dernier peut être publié. Dans ce cas, le fichier est envoyé à la coordinatrice de la Land Matrix Afrique¹²¹ qui effectue une nouvelle vérification et décide (ou non) de publier le cas sur la plateforme globale de la Land Matrix et sur le site de l'observatoire du foncier en Ouganda .

Selon l'enquêteur de terrain situé dans le district de Moroto (région de Karamoja), au niveau des districts, il existe deux institutions principales qui sont censées avoir des informations sur les investissements fonciers : les *District land board* et les *District land office*. Pour des raisons multiples il est très difficile d'accéder à ce type d'information auprès de ces structures. La première est relative à l'important *turn over* au sein de ces administrations, qui ne permet pas de tisser des relations de confiance avec les sources d'information et d'avoir une continuité dans le suivi des dossiers. Nous avons observé le même phénomène que Sina Schlimmer décrit dans le contexte tanzanien (Schlimmer,

¹²¹ Elle est basée en Afrique du Sud au sein de l'université de Pretoria.

2017). L'une des particularités du fonctionnement de l'administration publique en Ouganda consiste dans la très forte mobilité professionnelle au sein des bureaucraties. Dans le secteur foncier, cette pratique est favorisée par l'administration centrale afin d'éviter les logiques de rentes et le développement de la corruption au niveau local. Ainsi, les fonctionnaires, notamment les chefs des *District land office* et des *District land board*, sont régulièrement mutés et réaffectés au sein d'autres administrations régionales et de districts. Parmi les autres contraintes nous avons également noté le déficit de formation et de compétence du personnel sur les questions foncières ; le manque de motivation lié notamment à la récurrence dans le non-paiement des salaires et à des conditions matérielles de travail précaires (rares sont les bureaux à être dotés d'un ordinateur, coupures fréquentes d'électricité) ; le sous-effectif au sein des administrations locales¹²² ; les réticences à partager des informations qui pourraient mettre les sources d'information dans des situations inconfortables ou risquées (menaces, sanctions).

En outre, les autres sources d'information (réseau de connaissances de l'enquêteur de l'observatoire, communauté locale) se situent, pour la plupart, dans des zones éloignées, difficiles d'accès et sans moyen de communication. C'est le cas par exemple, de certaines communautés locales touchées par des cas d'accaparements fonciers qui constituent des sources d'information importantes (Photo 7). Cela est à mettre en perspective avec le fait que l'enquêteur de l'observatoire ne dispose pas de moyen de transport et est seul pour couvrir l'ensemble de la région de Karamoja¹²³.



Photo 7 : zone d'extraction de blocs de marbre exploitée par une compagnie chinoise dans le district de Moroto.

Lors de ma mission de terrain dans la région de Karamoja (mars 2020), j'ai fait plus de deux heures de 4x4 sur une piste afin de rejoindre un site d'extraction de blocs de marbre dans le sous-comté de Katikekile (district de Moroto). La mise en opération de ce site avait engendré des déplacements de population et des conflits entre les communautés locales et les employés de la compagnie chinoise en charge des activités extractives.

Cliché: auteur, district de Moroto (Ouganda), mars 2020.

¹²² En théorie un *District land office* est composé de sept membres (*District land officer*, enquêteur, juriste, cartographe, géomètre). Or, d'après mes entretiens, dans la majorité des cas il n'y a qu'une seule personne qui travaille au sein des DLO. Il s'agit du *District land officer* qui doit donc jouer le rôle de géomètre, cartographe, gestionnaire de l'information.

¹²³ Karamoja s'étend sur 27 900 km² (10 % du territoire ougandais). Depuis 2010, la région est divisée en sept districts : Nakapiripirit, Amudat, Moroto, Napak, Abim, Kotido et Kaabong. L'enquêteur de l'observatoire réside dans le district de Moroto.

Au Sénégal, derrière la mise en œuvre de l'ONGF, il y avait un objectif majeur à savoir la « volonté d'avoir un outil plus fin de veille sur les dynamiques foncières au niveau des territoires. Une sorte de sentinelle à l'échelle locale via un dispositif de veille et d'alerte pour éviter les dépossessions foncières¹²⁴ ». Pour parvenir à documenter et quantifier ces dynamiques, il était prévu de mettre en place des cellules de veille sur la gouvernance foncière à plusieurs niveaux du territoire (du local au national en passant par les six zones agro-écologiques du pays¹²⁵).

Au niveau territorial, l'objectif était de capitaliser sur l'existant et de construire un système de collecte des données à travers les relais locaux formés par les organisations du CRAFS depuis le début des années 2000¹²⁶. Ces relais étaient principalement des assistants communautaires (ASCOM) avec également dans certaines zones des animateurs paysans et des membres des commissions domaniales. En pratique, l'opérationnalisation de ce système de collecte et de remontée d'informations s'est révélée particulièrement difficile. La contrainte majeure se situait au niveau des assistants communautaires. D'après mes enquêtes sur le terrain, les ASCOM censés être à la base du dispositif de collecte des données, « étaient un peu les hommes à tout faire, ils gèrent la voirie, la rédaction des lettres et PV relatifs à la passation et à la gestion des travaux publics, l'enregistrement des délibérations dans les registres fonciers. Ils étaient débordés et donc c'était très difficile pour eux de dégager du temps pour collecter et faire remonter des données¹²⁷ ». Ensuite, au niveau des communes, ils sont les seuls avec le maire à avoir accès aux informations relatives aux délibérations sur l'affectation et la désaffectation des terres (RocheGude et Plançon, 2009). Par conséquent, si une information est publiée sur une délibération dans une commune, la source d'information est facilement identifiable. Par crainte pour leur poste, les assistants communautaires ne se risquaient pas à partager des informations avec l'équipe de l'observatoire. Enfin, par manque de financement¹²⁸ l'observatoire ne pouvait pas octroyer des indemnités aux relais locaux rendant d'autant plus difficile la mobilisation de ces acteurs dans le dispositif.

Des enjeux relatifs à la disponibilité des ressources financières et matérielles

Organiser des enquêtes de terrain, en particulier dans des zones difficiles d'accès, peut nécessiter des ressources financières et matérielles importantes. Dans le cadre d'une recherche basée sur une approche qualitative, le processus d'enquête peut engendrer des frais conséquents liés notamment à

¹²⁴Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021.

¹²⁵ Bassin arachidier, Casamance, Niayes, Sénégal oriental, Vallée du fleuve et la zone sylvo-pastorale.

¹²⁶ Nous revenons dans le chapitre 6 sur la construction de ce système de collecte des données.

¹²⁷ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021.

¹²⁸ Les points focaux ont été pris en charge par le CNCR pendant une année environ à travers le financement du projet *Disso ci suuf* (2014/2016) à hauteur de 50 000 CFA/mois. Le CNCR a ensuite demandé aux maires d'assurer cette prise en charge. Les autorités communales, bien que confirmant leur intérêt pour le travail des points focaux, ont affirmé ne pas avoir les moyens de les prendre en charge. Le PDIDAS a également été sollicité en 2017 pour appuyer financièrement les points focaux mais cette demande est restée sans suite (Basserie et Ka, 2018).

la location d'un véhicule et à l'essence, à l'hébergement et à la restauration ou encore à la mobilisation d'un interprète. Dans une approche quantitative, l'application des questionnaires est généralement déléguée à des enquêteurs. Cette façon de procéder renvoie à des considérations logistiques. Il est matériellement impossible à un chercheur ou à une équipe de chercheurs d'administrer eux-mêmes des centaines, voire des milliers de questionnaires (Colin *et al.*, à paraître). Cela implique des coûts financiers importants notamment en termes de formation des enquêteurs et de *per diem*¹²⁹.

Au Tchad, l'équipe de l'observatoire du foncier a rapidement été confrontée au manque de ressources financières et matérielles pour opérationnaliser son système de remontée d'information et réaliser des recherches sur le terrain.

Entre 2006 et 2009, l'Observatoire du foncier au Tchad a bénéficié d'un financement de la Banque mondiale à travers le Projet d'appui au développement local (PROADEL I). Ce financement a contribué à deux résultats majeurs. Tout d'abord, au cours de l'année 2008, en plus de N'Djamena où est implantée la coordination nationale, trois Cellules régionales d'observation foncière ont été mises en place dans trois régions administratives : Chari-Baguirmi, Logone occidental et Mandoul. D'après le coordinateur de l'observatoire, ce budget a permis de financer des travaux de recherche sur le terrain et de produire et diffuser le premier numéro de la revue scientifique de l'observatoire à savoir les Cahiers du foncier du Tchad (2010).

Ensuite, sur le volet formation du projet PROADEL, une maîtrise « Gestion foncière » a été créée dans le cadre de l'observatoire du foncier. Cette maîtrise professionnalisante et pluridisciplinaire en gestion foncière était destinée en priorité à la formation des cadres de certains ministères tchadiens qui enverraient leurs agents suivre la formation pour mener ensuite des recherches sur le terrain et alimenter l'OFT par des études de cas concrets. Le financement de la formation s'est arrêté en 2009, en même temps que le PROADEL, et ce système de remontée d'information n'a jamais été opérationnel. En revanche, la maîtrise a été pérennisée au sein du département de géographie de l'université de N'Djaména (mais toujours adossée à l'observatoire) et a été transformée en 2014-15 en master. S'il perdure jusqu'aujourd'hui, le master repose sur de faibles effectifs, notamment depuis que les frais de scolarité pour les fonctionnaires ont augmenté (500 000 CFA/an en 2018-19) et se déroule dans des conditions matérielles difficiles qui impactent négativement la qualité de la formation, notamment en cartographie et système d'information géographique (absence récurrente d'électricité sur le campus de Toukra, manque d'outils SIG).

¹²⁹ Nous définissons les *per diem*, pratique omniprésente dans les projets de développement, comme la somme accordée sur une base journalière pour compenser les frais de subsistance engagés à l'occasion de déplacements hors du lieu habituel de travail (Ridde, 2012).

Depuis 2009 et la clôture du PROADEL, l'observatoire n'a plus bénéficié de financement externe et le fonctionnement de l'OFT repose exclusivement sur le budget annuel octroyé par l'État via le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation¹³⁰. Par conséquent, en raison d'un budget limité « il est de plus en plus difficile d'assurer le volet formation de l'observatoire car, faute de moyens financiers et structurels, on ne peut prendre en charge qu'un nombre très limité de travaux d'étudiants. Concernant la dimension recherche de l'observatoire c'est presque impossible. Pour nous à N'Djaména, nous ne pouvons plus nous déplacer et faire des missions sur le terrain car cela est trop coûteux et nous n'avons plus de véhicule. Aussi il est très difficile d'assurer le fonctionnement des Cellules régionales d'observation foncière. Les subventions de l'État arrivent toujours avec beaucoup de retard et les salaires sont trop petits donc ce n'est pas facile de motiver et garder les agents sur le terrain¹³¹ ». Ainsi, depuis la première parution en 2010, seulement un autre numéro des Cahiers du foncier du Tchad daté de décembre 2019 est accessible sur Internet.



Photo 8 : bureau de l'Observatoire du foncier au Tchad.

Selon mes entretiens, l'OFT se matérialise aujourd'hui par un bureau au sein de l'université de N'Djaména, campus de Toukra situé en lointaine périphérie de N'Djaména, où était anciennement logé l'Institut national des sciences humaines du Tchad. En revanche, l'observatoire foncier ne dispose pas de véhicule ni de matériel propre en termes d'outils informatiques et SIG.

Cliché : secrétaire scientifique de l'OFT, N'Djaména (Tchad), avril 2022.

¹³⁰ Selon le coordinateur de l'observatoire, pour l'année 2017, l'OFT aurait bénéficié d'un budget de 50 000 000 CFA soit 76 000 euros. L'observatoire est un instrument de recherche et de formation. L'essentiel du budget sert à couvrir les frais des formateurs et enseignants intervenant dans le cadre du master Gestion foncière ainsi que le salaire des deux membres permanents de l'observatoire. En revanche, le budget ne permet pas de financer la dimension recherche de l'observatoire c'est-à-dire les enquêtes sur le terrain et le fonctionnement des Cellules régionales d'observation foncière.

¹³¹ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre de l'Observatoire du foncier au Tchad, le 9/12/2017.

Des enjeux relatifs aux ressources humaines

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

L'exemple de l'Observatoire du foncier au Tchad est particulièrement intéressant à cet égard. En termes de ressources humaines, l'observatoire est composé d'une équipe de deux personnes : un coordinateur national et un secrétaire scientifique. Il semblerait que le premier, enseignant-chercheur à l'université de N'Djaména et impliqué dans l'observatoire depuis ses débuts, a pris ses distances avec l'observatoire depuis quelques années. Le second est en poste depuis mars 2021¹³². D'après un entretien avec une directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) fortement impliquée dans les réseaux de recherche au Tchad, cette nomination serait significative des dysfonctionnements de l'OFT : « Je suis très étonnée que ce soit lui qui soit devenu le secrétaire scientifique de l'OFT. Et à mon avis c'est symptomatique du peu d'intérêt qu'on porte à cet observatoire. Car il n'est pas géographe ni sociologue mais climatologue. Donc pas grande chose à voir avec les questions foncières. Il n'a pas de bagage sur le foncier ». Cette dernière justifie la nomination de l'actuel secrétaire scientifique de l'Observatoire du foncier au Tchad de la manière suivante : « Il vient de passer maître de conférences. Ils ont donc peut-être cherché quelqu'un qui avait un certain statut universitaire car ils ne sont pas si nombreux que cela au Tchad. Donc comme il vient de passer le concours, il n'avait pas encore de charge particulière. Car tous les hauts gradés des cadres universitaires tchadiens sont appelés à des fonctions administratives ou à hautes responsabilités. Ils

¹³² Le secrétaire scientifique de l'Observatoire du foncier au Tchad est nommé par un arrêté ministériel signé par le ministre de l'Enseignement supérieur de la Recherche et de l'Innovation.

sont tous casés. Donc il était sûrement encore disponible ». Ces extraits d'entretien mettent en évidence la complexité de trouver des personnes, chercheurs ou experts, spécialistes des questions foncières et disponibles pour assurer l'animation scientifique de l'OFT.

Autre exemple, en Ouganda, pour justifier les difficultés relatives à la collecte et à la production de données de terrain, le coordinateur national a également mis en avant le fort *turn over* au sein de l'équipe des quatorze enquêteurs sur le terrain. Pour la région de Karamoja, par exemple, au cours de la première année d'existence de l'observatoire, trois enquêteurs se sont succédés. Dans ces conditions, au niveau local, un temps important a été dédié par chaque enquêteur pour tenter de tisser des relations de confiance avec les sources d'information, tandis qu'entre les niveaux local et national, il a été difficile d'instaurer une continuité dans les relations de travail entre l'enquêteur de terrain et le coordinateur de l'observatoire. Cela a eu pour conséquence directe une difficile compréhension et appropriation de l'outil de collecte de données par les enquêteurs (cf. encadré 11)¹³³. Ce faisant, au cours de l'année 2018, aucun cas identifié au sein de la région de Karamoja ne remplissait les critères nécessaires pour être mis en ligne sur la plateforme de l'observatoire¹³⁴.

Des enjeux relatifs à la ressource temporelle et à l'intérêt des agents pour la production de données

Documenter des dynamiques telles que les acquisitions foncières à grande échelle exige du temps car produire des données implique des enquêtes de terrain, de tisser des relations de confiance avec les personnes concernées (Burnod, à paraître). Le rapport au terrain, la qualité des rapports humains enquêteurs/enquêtés jouent un rôle déterminant dans la qualité des réponses obtenues à la fois pour des recherches qualitatives (enquêtes par entretiens) et quantitatives (enquêtes à base de questionnaire) (Di Roberto, 2020). Par exemple, bien que non directement liée à la thématique foncière, la politique du terrain du réseau des observatoires ruraux (ROR) à Madagascar met en

¹³³ Par conséquent, en plus du fichier Excel, le coordinateur de l'observatoire foncier a développé au cours de l'année 2019 un guide détaillé (*Land Matrix data variable guide*) avec des explications pour chacune des variables ainsi que des types de questions à poser associées à chaque variable.

¹³⁴ En 2021, sur la base du rapport annuel produit par le coordinateur de l'observatoire foncier, dix-neuf nouvelles transactions foncières ont été identifiées soit par analyse d'image satellite en utilisant Google Earth soit par l'intermédiaire des enquêteurs et des données collectées sur le terrain. Toutefois, toujours d'après le rapport, la grande majorité des cas identifiés (15/19) font toujours l'objet de recherches complémentaires afin de remplir toutes les conditions nécessaires à la mise en ligne des données sur la plateforme de l'observatoire. À noter que parmi ces dix-neuf cas identifiés, six étaient déjà enregistrés sur la plateforme de l'observatoire mondial Land Matrix (il s'agit donc d'une mise à jour des données qui constitue une activité importante au sein de l'observatoire) et quatre ont effectivement été mis en ligne sur les plateformes de la Land Matrix et de l'Observatoire national du foncier en Ouganda. À ce jour, depuis la création de l'observatoire en 2018, un total de trente-huit cas a été téléchargé sur le site de l'Observatoire foncier en Ouganda dont treize étaient antérieurs à la création de l'observatoire et relèvent donc des recherches de l'observatoire global Land Matrix et vingt-cinq ont été mis en ligne par le coordinateur de l'Observatoire foncier en Ouganda. Enfin, précisons que l'évolution du contexte sanitaire avec l'apparition de la COVID-19 a fortement impacté les activités de terrain pendant plus d'un an. Par conséquent, au cours de l'année 2020/2021, le coordinateur de l'observatoire a dédié une grande partie de son temps à des activités de cartographie spatiale de cas déjà mis en ligne dans la base de données Land Matrix en utilisant Google Earth.

évidence la dimension temporelle dans le processus d'enquête. Elle reconnaît l'importance d'une phase d'intégration des enquêteurs, de l'insertion dans le milieu enquêté : « Le travail d'enquête par questionnaire auprès des ménages ne démarre qu'après quelques jours de présence dans le village, c'est-à-dire après une "phase d'intégration". Ce laps de temps est utilisé pour discuter avec les autorités (administratives ou traditionnelles) [...] Ces quelques jours permettent aux villageois de se familiariser avec la présence des enquêteurs » (Droy *et al.*, 2000, p. 130). En outre, en aval de la phase d'enquête, les chercheurs ou experts impliqués dans la recherche doivent dédier un temps conséquent au traitement et à l'analyse des données (retranscription des entretiens, apurement des bases de données) ainsi qu'à la production d'analyses (recherches documentaires, rédaction). Ce faisant, de manière générale, le processus d'enquête dans une démarche d'observatoire foncier nécessite du temps et une forte implication des agents en charge de la mise en œuvre des activités de recherche assignées aux observatoires.

Au Sénégal, les membres de l'ONGF ont mis l'accent sur les activités de terrain (formation des relais locaux, supervisions d'enquêteurs, organisations d'ateliers) au détriment de la production de connaissances. Par exemple, parmi les dix principales activités planifiées pour l'année 2020, une seule concerne les activités de rédaction de supports de communication et de vulgarisation des résultats. Les autres activités prévues concernent une série d'ateliers sur l'animation et la consolidation de la plateforme, un atelier de formation sur la collecte et l'analyse des données, des travaux de terrain avec les relais de l'observatoire pour la mise à jour de la base de données ou encore un atelier pour identifier les études de cas prioritaires pour 2020. Cette dynamique peut être mise en perspective avec une pratique très développée dans le champ de l'aide au développement à savoir les *per diem*¹³⁵ (Boughedada et Lavigne Delville, 2021). Ces effets sont bien connus dans le monde du développement international et ont été très largement décrits, comme par exemple la course aux *per diem* faisant en sorte que les participants passent d'un atelier à un autre, d'une mission de terrain à une autre, alors que le temps passé au bureau à traiter et analyser des données, à rédiger un rapport n'est pas valorisé notamment d'un point de vue des retombées financières (Nkamleu et Kamgnia, 2014). Aujourd'hui, le participant à un atelier de restitution, à une formation ou à une action concrète dans le domaine du développement s'attend obligatoirement à ce que l'organisateur lui fournisse une prime, un *per diem*¹³⁶ (Ridde, 2012). Dans le cadre de l'ONGF, un atelier de formation des relais locaux de l'observatoire, une présentation dans le cadre d'un atelier ou les descentes sur le terrain pour

¹³⁵ Dans de nombreux projets de développement ce sont les réunions, formations, ateliers, qui permettent de libérer les financements et les *per diem*. Ils permettent de décaisser (bon pour le projet) et de distribuer des *per diem* (bon pour les agents). Les publications ne permettent ni l'un ni l'autre.

¹³⁶ Ce qui était une indemnisation forfaitaire des frais liés à un déplacement professionnel est devenu une prime à la participation, un dû et un complément de revenu recherché, au point que certains en parlent comme d'une pathologie, la « perdiemite » (Boughedada et Lavigne Delville, 2021).

sensibiliser les communautés locales s'accompagnent de *per diem*, complément de salaire non négligeable pour de nombreux acteurs. Ceci explique, en partie, le manque d'intérêt des agents impliqués dans l'ONGF à s'investir dans les activités de collecte et de production de données¹³⁷.

En Ouganda, le coordinateur, seul employé permanent de l'observatoire foncier, est en charge de la centralisation, de l'organisation, de la vérification et du partage des données au niveau de la plateforme Land Matrix. En parallèle, il assure de nombreuses missions au sein de LANDnet Uganda à la fois de recherche et administrative (régler les factures d'électricité, gérer le problème de connexion Internet) (Photo 9). Il s'est également engagé depuis 2019 dans la préparation d'un MBA spécialisation en management de projet au sein de l'Uganda Management Institute. Ce faisant, l'accumulation de ces activités réduit le temps qu'il peut allouer à la production d'informations sous des formes variées (note politique, rapport de recherche).



Photo 9 : locaux de l'ONG LANDnet Uganda au sein desquels est hébergé le coordinateur de l'observatoire du foncier à Kampala.

Durant la totalité de ma mission de terrain en Ouganda (février/mars 2020), l'ancienne directrice de LANDnet était en déplacement hors du pays. Ainsi, en son absence, le coordinateur de l'observatoire foncier avait un rôle central au sein de l'ONG (appui au directeur des opérations, animation des réunions d'équipe).

Cliché : auteur, Kampala (Ouganda), février 2020.

Des enjeux relatifs à la diffusion des données

En parallèle de la fonction centrale de collecte et de production de données, l'autre fonction structurante d'un observatoire est celle du partage et de la mise en circulation des données.

Au cours de ma mission de terrain en Ouganda, j'ai identifié deux difficultés principales relatives à la diffusion de l'information sur les transactions foncières à grande échelle par l'observatoire foncier.

La première est liée à la sensibilité et à la dimension politique de la question des transactions foncières à grande échelle. L'observatoire est censé jouer le rôle de veille sur les acquisitions foncières à grande échelle en contribuant à la diffusion des données via le site global de la Land Matrix et sa plateforme nationale. Le cas ougandais montre bien que la diffusion d'informations sur des thématiques sensibles

¹³⁷ Nous complétons ces analyses dans le chapitre 6.

telles que les acquisitions foncières à grande échelle dans des contextes politiques autoritaires comme l'Ouganda¹³⁸, est une pratique risquée. Diffuser des informations sur ces dynamiques n'est pas neutre et peut être risqué (pression politique, menace, violence). En atteste le rapport 2020 de l'ONG Global Witness (Global Witness, 2020), qui recense un accroissement du nombre de violences à l'encontre des défenseurs des droits fonciers et de l'environnement, preuve de la sensibilité et de la forte dimension politique des grands investissements fonciers. Pour l'année 2019, l'exploitation minière est l'activité commerciale la plus meurtrière avec au moins cinquante assassinats tandis que trente-quatre sont directement liés à des projets d'agrobusiness (Global Witness, 2020)¹³⁹. Les études réalisées par les observatoires peuvent être au centre de sujets brûlants et s'inscrire dans des contextes difficiles (crise politique, corruption, atteinte à la liberté d'expression). Les résultats issus des recherches de l'observatoire peuvent devenir l'objet de controverses et parfois d'enjeux politiques et financiers considérables. En Ouganda, selon plusieurs personnes enquêtées, il est arrivé que le gouvernement menace de fermer des organisations qui ont publié des données sur les investissements fonciers à grande échelle. C'est le cas notamment de l'ONG Witness Radio créée en 2016 (Extrait d'entretien 12).

Extrait d'entretien 12

« Witness Radio does the most difficult work in the country. It singles out land grabbing and land evictions that are taking place in the country and then brings them to the light. And they are very intricate problems because it involved politicians, government officials, relatives of the President. People are being arrested and jailed from that organization. And because there is no organization that can help out when it comes to human rights defending, people are locked out for 4/5 months. Protection of land rights defender is also a big issue in Uganda ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile ougandaise, le 10/3/2020 à Kampala

Dans ce contexte, l'équipe de l'observatoire foncier prend beaucoup de précautions dans la diffusion et le partage d'informations. Pour certaines organisations de la société civile impliquées dans le foncier en Ouganda, et cela renvoie à la seconde difficulté, l'observatoire se serait enfermé dans la vérification et le contrôle des données et partagerait trop peu d'informations avec les autres acteurs de l'arène foncière ougandaise. L'observatoire foncier en Ouganda met en ligne des informations sous la forme de tableaux et de graphiques (superficie, nombre de cas, statut du contrat) via son site Internet et la plateforme Land Matrix. En revanche, alors même que c'est un objectif annoncé par les concepteurs

¹³⁸ En 2020 l'Ouganda est classé 125^{ème} sur 180 pays dans le classement de Reporters sans frontières sur la liberté de la presse.

¹³⁹ En 2020, l'ONG Global Witness a enregistré deux-cent-vingt-sept attaques ce qui en fait l'année la plus dangereuse jamais enregistrée pour les personnes qui défendent leurs maisons, leurs terres et leurs moyens de subsistance ainsi que les écosystèmes vitaux pour la biodiversité et le climat (Global Witness, 2021).

de l'observatoire¹⁴⁰, peu d'actions sont entreprises au niveau national pour diffuser plus largement l'information sous des formes diverses (note politique, rapport de recherche, présentation lors d'un atelier, animation de forum, etc.).

L'enfermement des équipes dans la vérification et le contrôle des données est un problème récurrent dans une démarche d'observatoire foncier. C'est d'ailleurs ce qui a conduit certains acteurs initialement impliqués dans l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun à se retirer du projet et à créer une initiative en parallèle.

Autre exemple, au Sénégal, l'ONGF a lancé au cours de l'année 2019 une campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière¹⁴¹. À ce jour, la mise en partage des informations n'est pas mise en face des objectifs annoncés. Pour comprendre les enjeux relatifs à la diffusion des résultats, il faut s'intéresser à la dynamique d'acteurs au sein de l'observatoire. Celle-ci révèle des divergences de positionnement au sein de l'organisation.

Nous rejoignons ici l'analyse de Jean Philippe Tonneau *et al.* (2017) selon laquelle la communauté d'acteurs engagés dans un projet d'observatoire ne répond pas nécessairement à la définition de Brown *et al.* (1989) pour qui une communauté est un ensemble de personnes qui partagent les mêmes valeurs et visions. Dans le cadre d'une démarche d'observatoire, il faut prendre en compte des perceptions d'acteurs aux intérêts divers et parfois conflictuels (Tonneau *et al.*, 2017a). Cela est particulièrement saillant au sein de l'ONGF qui regroupe des organisations aux profils hétérogènes. Nous retrouvons, par exemple, des organisations militantes menant des interventions directes sur le terrain et structurées principalement autour du plaidoyer (Enda Pronat) et des organisations de recherche et de production de connaissances (*think tank* : IPAR, institut national de recherche : ISRA/BAME).

Lors d'un atelier organisé le 4 décembre 2021 au Lac Rose, réunissant la quasi-totalité des représentants des organisations membres de l'ONGF, un temps d'échange a été dédié à la présentation d'un rapport de recherche sur les investissements à incidence foncière en cours de finalisation. Rédigé par un chercheur de l'ISRA/BAME également membre actif de l'ONGF, ce rapport mobilise les données issues de la campagne nationale de collecte de données sur les investissements à incidence foncière. Au cours de l'atelier il a notamment été question de la diffusion du rapport. À ce titre, lors de la présentation des analyses préliminaires, certaines organisations de l'ONGF ont validé la diffusion du rapport à la condition de remplacer dans le texte le terme « investissement à incidence

¹⁴⁰ Au cours de l'année 2019, le coordinateur de l'observatoire foncier souhaitait organiser un atelier multi-acteurs (ministère du Foncier, organisations de la société civile, ONG) afin de présenter la base de données de l'observatoire foncier ainsi que les méthodes de collecte et le détail des variables. À ce jour, cet atelier n'a toujours pas été organisé.

¹⁴¹ Nous revenons plus en détail dans le chapitre 6 sur la campagne nationale de collecte des données dans le cadre de l'ONGF.

foncière » par « accaparement foncier ». En revanche, pour d'autres organisations en particulier de recherche, outre les questions scientifiques et méthodologiques¹⁴² que cela posent, le terme « accaparement foncier » est trop connoté activiste et ne répond pas à la recherche de neutralité promue dans une démarche d'observatoire. En outre, d'autres débats ont porté sur les supports de diffusion du rapport, en particulier sur le projet de création d'un site Internet de l'observatoire. Certaines organisations, membres à la fois du CRAFS et de l'ONGF, souhaitent créer un site Internet du CRAFS pour diffuser les produits des organisations de la société civile. Certaines craignent notamment que l'ONGF, présenté comme un outil du CRAFS, ne devienne plus visible que le CRAFS. D'autres, au contraire, plaident pour la création de deux sites Internet dont un dédié exclusivement aux activités de l'ONGF. Ces différences de point de vue nuisent à la création d'une dynamique collective et empêchent la concrétisation des activités programmées en termes de diffusion et de mise en partage des analyses. D'après un membre de l'ONGF, « les gens ne veulent pas avancer. On fait un pas en avant trois pas en arrière. Personne ne semble vraiment intéressé et dès qu'on se retrouve et qu'on présente des éléments concrets, qu'on souhaite publier un rapport, tout le monde se réveille et tout le monde à son mot à dire. C'est comme ça depuis le début¹⁴³ ».

B. Des projets d'observatoires fonciers qui parviennent à répondre aux attentes initiales de leurs promoteurs en termes de production et de diffusion d'informations

Production de données dans la durée, adaptation aux controverses et mise en débat des analyses : le cas de l'Observatoire du foncier à Madagascar

Si les difficultés présentées ci-dessus en termes de production de données de terrain sur le foncier et de diffusion de l'information sont communes à de nombreux pays au sein du continent africain, certaines initiatives d'observatoires fonciers sont parvenues à mieux les surmonter. C'est le cas notamment de l'Observatoire du foncier à Madagascar, qui a réussi pendant une dizaine d'années à produire des analyses sur des thématiques diverses (acquisition foncière à grande échelle, accès des jeunes agriculteurs à la terre, sécurisation foncière) et des données régulières (biannuelle à pluriannuelle) et ponctuelles, qualitatives et quantitatives.

Nous focalisons notre attention sur la période 2007-2017, c'est-à-dire avant la fusion entre l'Observatoire du foncier et l'Observatoire de l'aménagement du territoire.

¹⁴² Le terme « d'accaparement foncier » réfère à certaines situations dans lesquelles il y a utilisation de moyens « extra-économiques » pour favoriser l'accumulation du capital (Levien, 2013).

¹⁴³ Propos recueillis lors d'une discussion informelle avec un membre de l'ONGF et du CRAFS, le 4/12/2021 au Lac Rose (Sénégal).

- Observer les changements : collecter et produire des données dans la durée pour identifier des tendances et des évolutions

Au cours de la décennie 2007-2017, l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar s'est investie dans la création et l'alimentation des systèmes d'information et bases de données en lien avec le suivi des guichets fonciers et la certification ainsi que le suivi des services fonciers et de l'immatriculation. Dans cette perspective, l'observatoire foncier malgache renvoie à une démarche d'observation des changements dans le temps long, à travers l'analyse régulière et/ou ponctuelle d'un certain nombre d'indicateurs jugés significatifs.

Pour le premier thème, l'observatoire a fourni régulièrement des données sur l'état d'avancement de la réforme. L'équipe de l'observatoire a produit des statistiques sur les activités des guichets : nombre et situation géographique des guichets fonciers, nombre de certificats demandés et délivrés, superficie concernée, nombre de certificats délivrés à des femmes, etc. Le système de remontée d'information était initialement basé sur la transmission de fiches « papier ». En 2011, l'observatoire a lancé un vaste chantier d'informatisation de la remontée par Internet, via SMS avec une communication directe entre les agents des guichets fonciers et l'observatoire. L'expérience s'est soldée par un échec du fait d'une combinaison de facteurs : faible nombre de demande de certificat à cette période, crise politique, faible motivation des agents à transmettre des données très rares, caractère payant des SMS (même si uniquement à 100 ariary¹⁴⁴), fragilité et mobilité des téléphones (téléphone cassé, puce prêtée à un tiers, batterie vide). Faute de système efficace sur l'ensemble des communes équipées de guichet foncier, l'équipe de l'observatoire a organisé et financé tous les ans ou tous les deux ans une descente systématique sur le terrain pour récolter toutes les données manquantes. À l'occasion de ces descentes de terrain dans les cinq-cent-cinquante-sept communes du pays, l'observatoire réalisait aussi des enquêtes périodiques sur les coûts et les délais de la certification.

Pour le second thème, l'observatoire suivait les demandes et les émissions de titres fonciers. La remontée d'information n'était pas systématique et l'observatoire devait solliciter les différents services. L'équipe de l'observatoire réalisait aussi des enquêtes périodiques sur les coûts et les délais de l'immatriculation.

L'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar a ainsi contribué à la production et au stockage sur le long terme de données sur l'évolution des guichets fonciers, de la certification ou encore de l'immatriculation.

¹⁴⁴ L'ariary est l'unité monétaire officielle de la République de Madagascar (100 ariary représente 0,023 euros).

- S'adapter aux controverses : produire des connaissances sur des thèmes d'actualité pour alimenter les débats et inscrire de nouvelles thématiques à l'agenda politique

Le dispositif scientifique et méthodologique d'un observatoire foncier doit également permettre d'adapter les activités d'observation et d'analyse pour augmenter la pertinence de l'information produite et s'ajuster à l'évolution des controverses sur le foncier. Un observatoire foncier « est « aveugle » s'il ne dispose pas d'une problématique adaptée aux questions à suivre » (Le Roy et Coulibaly, 1993, p. 13).

Par la production et la diffusion de connaissances sur des thèmes d'actualité, l'équipe de l'observatoire du foncier malgache a contribué à la mise à l'agenda de thématiques nouvelles faisant souvent résonance avec des thématiques pointées par la société civile, comme l'accès à la terre ou la sécurisation des communs par exemple. La thématique des acquisitions foncières à grande échelle est particulièrement intéressante à cet égard.

Le cas « Daewoo », relayé par de nombreux médias internationaux pour son caractère emblématique, couplé à la publication d'une liste de transferts fonciers de même type par l'ONG GRAIN (2008), a contribué à la mise à l'agenda au niveau mondial de la problématique des transactions foncières à grande échelle (Burnod, *à paraître*). À l'échelle nationale, il a été jusqu'à provoquer un changement de régime. Dans ce contexte, l'observatoire du foncier malgache s'est fait le relai des ONG et de la presse internationale, afin d'éclairer un phénomène complexe qui a suscité de nombreuses controverses et des débats particulièrement vifs. Ainsi, à partir de 2009, sur fond d'émeutes de la faim urbaines, de problèmes aigus de sécurité alimentaire en milieu rural et de fluctuations des prix agricoles, l'équipe de l'observatoire a commencé à suivre les projets d'investissements privés basés sur la valorisation de grande superficie agricole. Cela a notamment abouti à la production d'un rapport de recherche intitulé *Après Daewoo ? État des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar* (Andrianirina Ratsialonana et al., 2011).

En outre, un recensement systématique a été fait en 2014 puis renouvelé en 2017 sur l'ensemble des transactions foncières établies par l'État de plus de 10 ha, 50 ha ou 100 ha selon les secteurs d'activité. Un site Internet a été préparé à cet égard et un système de mise à jour avec les différents ministères mis en place. Pour des raisons politiques puis techniques, depuis 2014, ces systèmes n'ont jamais été publiés. À partir de 2016, l'observatoire a cessé de produire des études sur les acquisitions foncières à grande échelle.

De manière générale, l'équipe de l'observatoire a produit et diffusé des études ponctuelles sur des thématiques d'intérêt aux niveaux national et international telles que l'impact de la décentralisation foncière et de la certification au niveau des communes et des ménages et les effets de la certification

sur les marchés fonciers, l'investissement, l'accès au crédit et les conflits¹⁴⁵, la finalisation des opérations cadastrales, l'accès des jeunes à la terre ou encore le poids des conflits fonciers dans les tribunaux. Les études thématiques étaient conduites en régie directement par les membres de l'équipe ou déléguées, via appels d'offres, à des prestataires. Certains thèmes pouvaient aussi être investis et développés par des doctorants. Dans les deux premiers cas, l'équipe de l'observatoire foncier définissait les méthodologies à suivre afin que la production de données soit rigoureuse (entretiens qualitatifs et/ou enquêtes à base de questionnaire). Les membres de l'observatoire se rendaient systématiquement sur les terrains d'étude, même si des prestataires étaient en charge de la production de données.

Au travers du cas malgache, nous avons montré qu'un observatoire foncier peut produire dans le temps long des données répétitives avec un objectif de suivi, mais aussi produire des données ponctuelles sur une période donnée pour mettre à l'agenda de nouvelles thématiques et soulever des controverses.

- Mettre en débat et diffuser des analyses : l'Observatoire du foncier à Madagascar, un acteur clé du débat foncier

Chaque étude a donné lieu à des restitutions à plus ou moins grande échelle selon la thématique, la diffusion des supports de présentation, la mise à disposition des rapports et la rédaction de notes de synthèse (articles courts ou *Landscape*) ainsi qu'à des communications scientifiques présentées dans des conférences internationales ou publiées dans des journaux académiques. Les résultats étaient également présentés sous la forme de documentaires diffusés sur les chaînes de télévision malgache mais aussi sur le net. Au cours de la période 2007-2017, l'observatoire foncier a ainsi produit et diffusé des analyses sous des formes variées : des résultats pour l'aide à la décision à travers des cartes et des chiffres, des évaluations et des capitalisations ; des documents de synthèse sur l'état d'avancement de la politique foncière ; des documents discutés et mis en débat dans des espaces de concertation qui deviennent des recommandations ; des indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, mesurant l'état d'avancement de la réforme ; des études spécifiques et thématiques sur la question foncière.

Pour assurer son mandat de mettre en débat et diffuser les connaissances produites, l'observatoire foncier avait mis en place des systèmes de diffusion. Tout d'abord, le site web, qui assurait 80 % des formes de diffusion de l'observatoire (centralisation des articles, publications, presse, cartographie, notes de mission) (Illustration 4). L'observatoire travaillait aussi avec un réseau de communication constitué par la presse télévisée (radiotélévision nationale) et la presse écrite (plusieurs quotidiens de

¹⁴⁵ Étude conséquente menée en 2011 et 2015 auprès de mille-huit-cents ménages pour suivre les impacts et notamment pour connaître les profils des détenteurs de certificat (riches/pauvres, femmes/hommes, migrants/ autochtones).

la capitale). En outre, l'équipe de l'observatoire a organisé des ateliers et des débats à différentes échelles : à Antananarivo majoritairement et également dans les régions (ateliers sur les zones d'investissements agricoles, débats sur les impacts de la réforme foncière ou sur l'accès à la terre des jeunes). L'équipe de l'observatoire contribuait également à organiser et animer des débats lors des ateliers de consultations régionaux et nationaux sur la lettre de politique foncière ou sur la gestion foncière décentralisée.



Illustration 4 : capture d'écran du premier site Internet de l'Observatoire du foncier à Madagascar.

À partir de 2018 et de la fusion de l'Observatoire du foncier et de l'Observatoire de l'aménagement du territoire, les sites Internet ont été fusionnés. D'après un ancien membre de l'Observatoire du foncier, l'administration s'était engagée à transférer tout le contenu du site Internet de l'observatoire (études, cartes, *Landscape*) au sein du site de l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier. En pratique, cela n'a jamais été fait. Par conséquent, toute la documentation de l'observatoire foncier n'est plus disponible sur Internet. Enfin, au moment où je rédigeais ces lignes (juillet 2022), le site Internet de l'Observatoire de l'aménagement du territoire et du foncier a évolué pour devenir le site de l'Observatoire du territoire (<https://observatoire-territoire.mg/>). De cette manière, la thématique foncière tend de plus en plus à disparaître au sein de l'observatoire au profit de questions relatives à la mise en œuvre et au suivi des outils de planification territoriale.

Documenter, quantifier et cartographier un phénomène : l'exemple de l'observatoire mondial Land Matrix sur les transactions foncières à grande échelle

À une autre échelle, l'observatoire Land Matrix semble également avoir répondu aux attentes de ses promoteurs en termes de collecte de données et de diffusion d'informations sur les acquisitions foncières à grande échelle. Comme évoqué précédemment, l'observatoire mondial Land Matrix est issu d'un partenariat scientifique et financier, notamment entre le CIRAD en France, le German institute of global and area studies en Allemagne, le Centre for development and environment en Suisse et l'université de Pretoria en Afrique du Sud. Créée en 2009, cette initiative mondiale vise à recueillir, fournir et analyser des données relatives aux acquisitions foncières supérieures à 200 hectares, prévues, conclues et ayant échoué, après 2000.

Depuis la publication du premier rapport analytique en 2012 (Anseeuw *et al.*, 2012), l'équipe de la Land Matrix a reçu de nombreux commentaires et contributions au fil du temps, ce qui a entraîné des modifications de la structure de la base de données ainsi que des méthodes de collecte des données (Cotula *et al.*, 2014). En effet, la base de données Land Matrix a fait l'objet de critiques qui remettaient en question la fiabilité des sources utilisées (Edelman, 2013). L'un des principaux reproches auxquels ont été confrontés les créateurs de l'observatoire est leurs recours aux chiffres et aux informations relevant de sources secondaires, comme des articles médiatiques ou les rapports d'ONG (Schlimmer, 2017). À propos de la fiabilité des informations qui sont mises en libre accès sur cette plateforme, Carlos Oya affirmait qu'il s'agissait d'un « *mix of actual facts, perceptions, intentions, rumours, guesstimates and outright lies* » (Oya, 2013, p. 506). Ce faisant, pour tenter de répondre à ces critiques et améliorer la fiabilité des données, le système de classification des informations a été systématisé et la classification des informations selon leur fiabilité a été abandonnée. La Land Matrix fournit dorénavant des informations sur la nature des sources de données ainsi que sur les sources elles-mêmes, permettant ainsi aux utilisateurs d'apprécier la qualité de ces informations. Les données ont pour origine des sources journalistiques, des rapports publiés, les sites web des gouvernements et des entreprises et les apports d'un réseau de contributeurs locaux et régionaux (organisations de la société civile, chercheurs, experts). En outre, une classification permettant le suivi de l'évolution des transactions a été élaborée. Cette classification distingue le statut de la négociation (transactions prévues, conclues, ayant échoué) et celui de mise en œuvre qui décrit les activités sur le terrain des transactions conclues uniquement. Enfin, même si des erreurs et des imprécisions demeurent dans la base de données Land Matrix (Gagné et Fent, 2021; Niang, 2017), la construction et la consolidation des réseaux de partenaires et de contributeurs à la Land Matrix dans les différentes régions du monde ont influé positivement sur la quantité et la qualité des données collectées (Nolte *et al.*, 2018).

L'observatoire Land Matrix est ainsi devenu la base de données sur les grandes acquisitions foncières la plus fiable au niveau mondial (Encadré 12). Elle a permis de réaliser les premières analyses descriptives sur l'ampleur du phénomène, sa dynamique, les pays concernés et les pays d'origine des investisseurs ainsi que les objectifs de production de ces projets (Boche, 2014). Sur la base des données de la Land Matrix, nous pouvons élaborer une géographie politique des acquisitions foncières à grande échelle en mettant en avant la diversité des pays d'origine des investisseurs, issus autant des pays du Nord que des Suds (Interdonato *et al.*, 2020). L'analyse de la base de données Land Matrix met en lumière la montée en puissance d'acteurs clés que sont les principaux pays émergents (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde), certains pays à revenus moyens ou émergents secondaires (Argentine, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Vietnam) et les États du Golfe (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis). Elle met également en exergue l'hétérogénéité des investisseurs impliqués dans les acquisitions foncières à grande échelle : entreprises privées, entreprises publiques ou d'État, fonds d'investissements. En outre, les données de la Land Matrix confirment que les acquisitions foncières à grande échelle sont causées par un nombre important d'objectifs et de déterminants. D'une part, on s'aperçoit que les objectifs de productions alimentaires et d'agrocarburants semblent être les déterminants principaux. D'autre part, on constate que d'autres objectifs comme la production forestière, la conservation et les mécanismes de séquestration du carbone tels que REDD (*Reducing emissions from deforestation and forest degradation*) et l'intérêt pour les terres et métaux rares dans un contexte de transition énergétique, sont également parmi les déterminants du phénomène. Par conséquent, même si un pic d'acquisitions foncières a peut-être été atteint au début des années 2010, les données de la Land Matrix laissent à penser que la course à la terre entamée depuis le début des années 2000 va se poursuivre au cours des prochaines décennies (Cotula, 2020; Pitron, 2018).

Encadré 12 : la base de données de l'observatoire Land Matrix en quelques chiffres

Au 5 mai 2022, la base de données Land Matrix contenait un total de 4 548 projets d'acquisitions foncières à grande échelle pour des objectifs de production agricole, de foresterie, de développement minier et industriel ou encore de développement du marché des crédits carbone. Parmi ces projets d'acquisitions foncières, 2 639 avaient pour objectif l'établissement de production agricole et 1 714 ont débouché sur un transfert effectif des droits fonciers vers des investisseurs (étrangers ou domestiques). Ces transferts effectifs de terre pour de la production agricole concernent une surface de 25 333 685 d'hectares dans le monde (depuis l'an 2000).

Pour l'Afrique, la base de données Land Matrix recense 1 265 cas tous secteurs (agricole, minier, foresterie) et tous statuts confondus dont 868 cas d'investissements dans le secteur agricole depuis 2000. Parmi ces cas, 438 ont débouché sur un transfert des droits fonciers vers des investisseurs ce qui représente une superficie totale de 3 100 752 d'hectares. Le continent africain représente à lui seul 12,2 % des superficies possédées dans le secteur des investissements agricoles. L'ensemble de ces informations sont en libre accès sur la plateforme de la Land Matrix¹⁴⁶ sous des formes variées : cartes, statistiques, graphiques.

En revanche, si les données existent, leur qualité pose encore question. Par exemple, à l'échelle globale, la part des cas géoréférencés avec une grande précision est de 27,2 % soit 1 624 cas et la part des cas avec des données spatialisées de type polygone est de 10,6 % soit 636 cas (Land Matrix, 2021). Qu'il s'agisse de la prise de point GPS sur le terrain ou de l'identification de l'empreinte spatiale des cas en utilisant Google Earth, la qualité spatiale des données sur les acquisitions foncières à grande échelle reste un enjeu majeur (Bourgoin et Harding, 2021).

En transformant les discours et les récits sur l'accaparement des terres en des cartes, des tableaux et des chiffres tangibles, la Land Matrix a permis de rendre le phénomène visible, transparent et quantifiable (Schlimmer, 2017). Par exemple, pour ne prendre que des chiffres récents, en 2020, 754 nouveaux cas ont été mis en ligne sur la plateforme globale et 877 cas ont été mis à jour. Pour l'année 2021, 500 nouveaux cas ont été mis en ligne sur la plateforme globale et 1 750 cas ont été mis à jour¹⁴⁷.

Au-delà de la dimension quantitative, l'équipe de l'observatoire Land Matrix a également produit des analyses qualitatives au niveau mondial sous la forme de rapport analytique (Anseeuw *et al.*, 2012; Lay *et al.*, 2021; Nolte *et al.*, 2018). Aussi, dans une logique de décentralisation et de renforcement des réseaux de partenaires, l'équipe de la Land Matrix produit de l'information et des connaissances aux niveaux régional et national.

À l'échelle régionale, par exemple, l'équipe de la Land Matrix Afrique a produit une étude sur les investissements fonciers en Afrique (Anseeuw *et al.*, 2022). Ce rapport a d'ailleurs fait l'objet d'une

¹⁴⁶ <https://landmatrix.org/observatory/global/>

¹⁴⁷ Données collectées dans un document de travail de la Land Matrix fourni par la coordinatrice de la Land Matrix Afrique, le 3/5/2022.

large diffusion à l'occasion d'un point d'information (*infopoint conference*) de la Commission européenne¹⁴⁸ et a été relayé dans plusieurs médias internationaux comme Jeune Afrique¹⁴⁹, France 24¹⁵⁰ ou encore Le Monde¹⁵¹.

À l'échelle nationale, l'équipe de la Land Matrix appuie ses partenaires dans la production de « profils pays » afin de présenter les données de la Land Matrix pour un pays en particulier. Entre 2019 et 2021, seize « profils pays » ont été produits et publiés sur le site de la Land Matrix (Argentine, Brésil, Cambodge, Ghana, Ukraine, Zambie, etc.). Ces documents sont toujours disponibles dans au moins deux langues à savoir l'anglais et la langue officielle du pays concerné.

Enfin, l'équipe de l'observatoire Land Matrix est très mobilisée et visible lors des colloques internationaux et régionaux sur le foncier. Pour l'année 2021, l'équipe de la Land Matrix a participé et a présenté des papiers à l'occasion de treize conférences telles que la *Conference on Land Policy in Africa*, *LANDac Annual Conference*, *Land Commons Conference and Landscape* ou encore *LandHUB*. La Land Matrix est également visible au sein d'arènes politiques internationales. Par exemple, à l'occasion du Sommet du G20 en Arabie Saoudite en 2020, l'équipe de la Land Matrix a produit une note politique afin d'alimenter les débats dans le cadre du groupe de travail n°10 *Sustainable Energy, Water and Food Systems*¹⁵². En partant de la reconnaissance de la part des pays du G20 de la nécessité d'investissements fonciers plus responsables dans des pays à revenu faible ou intermédiaire, la note produite et diffusée par la Land Matrix recommande aux pays du G20 de « s'engager à accroître la transparence en (1) soutenant les initiatives de transparence, (2) en rendant les contrats accessibles au public et (3) en encourageant les entreprises à publier les informations pertinentes. Les données ouvertes peuvent ensuite être utilisées par les parties prenantes concernées pour demander des comptes aux investisseurs » (Flachsbarth *et al.*, 2020, p. 2).

¹⁴⁸<https://ec.europa.eu/international-partnerships/events/transparency-inclusiveness-and-sustainability-global-land-investment-en>

¹⁴⁹<https://www.jeuneafrique.com/1346760/economie/foncier-africain-pres-de-huit-transactions-sur-dix-ne-sont-pas-en-regle/>

¹⁵⁰<https://www.france24.com/fr/afrique/20220516-quand-la-ru%C3%A9-sur-les-terres-en-afrique-nuit-aux-populations-locales-et-%C3%A0-l-environnement>

¹⁵¹ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/05/19/en-afrique-les-grandes-acquisitions-de-terres-sont-toujours-aussi-opaques_6126839_3212.html

¹⁵² <https://t20saudi Arabia.org.sa/en/forces/Pages/Sustainable-Energy-Water-and-Food-Systems.aspx>

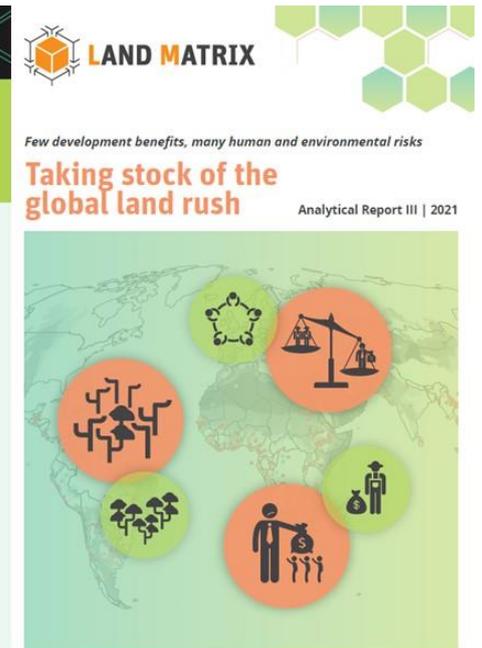
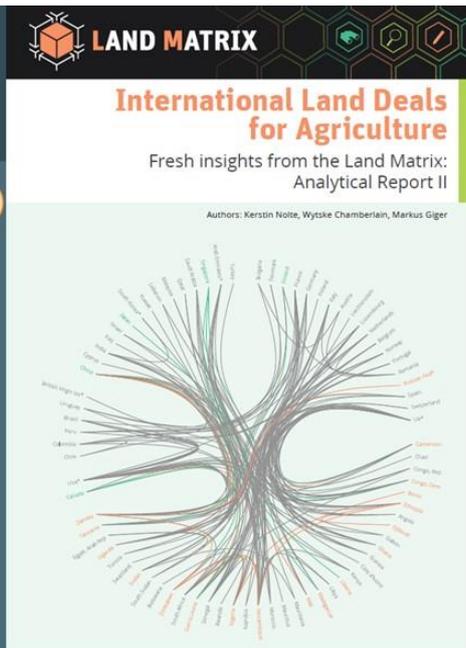


Illustration 5 : les rapports analytiques mondiaux (2012, 2018 et 2021) produits par l'équipe de l'observatoire mondial Land Matrix. Ces rapports visent à contribuer au corpus de connaissances disponibles sur les acquisitions de terres dans les pays à revenu faible et intermédiaire en présentant une analyse actualisée des données contenues dans la base de données Land Matrix. Ils fournissent un aperçu concis des tendances et évolutions générales, ainsi que des perspectives régionales et locales.



Illustration 6 : page de garde du rapport sur les investissements fonciers en Afrique produit par l'équipe de la Land Matrix Afrique. Ce rapport montre qu'en dépit des avancées politiques aux niveaux international et national, les pratiques d'investissement et de gouvernance foncière sur le terrain changent peu.

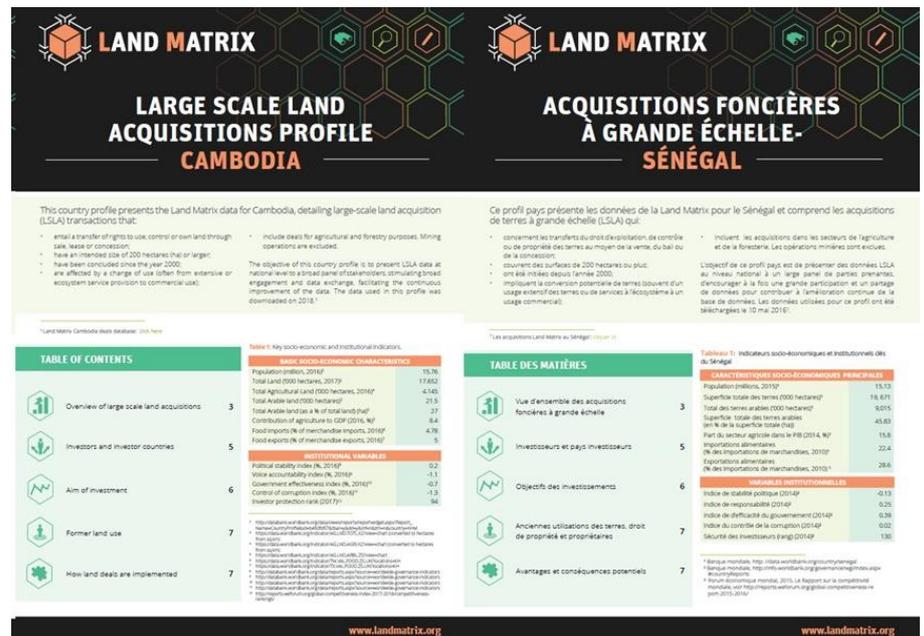


Illustration 7 : exemples de profils pays (Cambodge, Sénégal) réalisés par l'équipe de l'observatoire mondial en mobilisant la base de données Land Matrix. L'objectif de ces profils pays est de traduire la base de données mondiale Land Matrix en tableaux, graphiques et messages clés, mobilisables au niveau national. Il s'agit principalement de fournir aux partenaires nationaux et locaux de la Land Matrix des analyses pour construire et/ou renforcer leur plaidoyer sur les grandes acquisitions foncières dans leur pays respectif.

III - Usages de l'information et effets des observatoires fonciers sur l'action publique : regard interne et externe au dispositif sociotechnique

En partant du constat que les observatoires fonciers sont le support d'un projet normatif de « démocratisation » et de « bonne gouvernance », ils sont des réalités qui peuvent être éprouvées à l'aune de leurs effets. Ma recherche vise ainsi à explorer cette question dans une logique de mise à l'épreuve des idéaux théoriques et normatifs. Pour ce faire nous mobilisons le cadre d'analyse développé par Guillaume Petit sur l'analyse des effets des dispositifs participatifs sur l'action publique (Petit, 2017). Nous posons ainsi une double question : celle des effets des observatoires fonciers sur l'action publique (regard externe au dispositif) : quelle influence sur la décision, le champ politique, sur les configurations d'acteurs ou les modalités du gouvernement et du pouvoir, les observatoires fonciers permettent-ils ? Et celle des effets sur les individus ou les collectifs, qui participent et s'impliquent dans les projets d'observatoires fonciers (regard interne au dispositif) : quelle socialisation, politisation ou plus largement quel développement d'une capacité d'agir, les individus ou groupes d'individus acquièrent-ils à travers leurs expériences d'observatoires fonciers ? Il s'agit ainsi d'analyser la confrontation des attendus théoriques à leur mise à l'épreuve empirique, de s'intéresser au processus, à la partie immergée de l'iceberg et pas seulement aux produits de l'observatoire.

A. Les enjeux relatifs à l'usage des données : produire, diffuser et mettre en débat des analyses ne sont pas synonymes de meilleure décision et d'empowerment par l'information

En mobilisant les cas de l'Observatoire national du foncier à Madagascar et de l'observatoire mondial Land Matrix sur les transactions foncières à grande échelle, nous abordons la question de l'usage des données. De cette manière, nous poursuivons notre analyse sur les écarts entre les promesses qui accompagnent la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers et les réalisations observées.

L'observatoire foncier comme outil d'aide à la décision : quels usages de l'information issue de l'observatoire par l'administration foncière malgache ?

« 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 lumière 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 et à infléchir les politiques publiques (Tonneau et Barros da Rocha, 2012). Ce constat nous invite à interroger l'usage de la connaissance dans les processus de politique foncière et la manière dont ces connaissances entrent ou non dans ces processus.

L'Observatoire du foncier à Madagascar, outil de promotion de la gouvernance foncière, a été créé en février 2007 avec pour objectifs initiaux d'analyser l'avancement de la réforme, d'évaluer ses impacts et de proposer des orientations pertinentes. Rattaché au ministère en charge du foncier, il promeut le partage d'informations et d'analyses, organise la tenue de débats et assure la fonction d'aide à la décision pour le Ministère et plus largement pour les institutions gouvernementales. Si l'Observatoire du foncier à Madagascar a réussi pendant une dizaine d'années à atteindre ses objectifs en termes de production et de partage d'informations et d'analyses auprès des institutions gouvernementales, qu'en est-il de l'usage des connaissances par l'administration foncière ?

Précisons, tout d'abord, que la diffusion des résultats par l'équipe de l'observatoire n'est faite qu'après restitution préalable auprès de l'administration. Sur la base d'entretiens réalisés en visioconférence avec des anciens membres de l'observatoire foncier, nous avons accordé une attention particulière à ce moment de la restitution des résultats afin d'analyser les réactions de l'administration. C'est de cette manière que nous avons étudié la réception des informations issues de l'observatoire par les agents de l'administration foncière malgache. Nous observons trois types de stratégie/positionnement adoptés par les membres de l'administration face aux connaissances produites et restituées par l'observatoire : instrumentalisation, rejet et rétention d'information.

Comme évoqué précédemment dans le texte, en 2005, une réforme foncière majeure est engagée à Madagascar, basée principalement sur la modernisation des services fonciers, la création de nouvelles compétences foncières au niveau des communes et la reconnaissance légale des droits locaux. Elle est le fruit de l'engagement politique du gouvernement Ravalomanana et du support financier de divers bailleurs (Andriamanalina *et al.*, 2014). En revanche, ces ambitions prometteuses ne sauraient masquer les fortes contraintes qui pèsent sur la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière malgache : la ruine des bureaux de la conservation foncière et des services de la topographie a accéléré la détérioration des plans et des dossiers fonciers et a empêché leur mise à jour, le fonctionnement erratique des communes lié à une gouvernance municipale handicapée par des compétences parfois

insuffisantes des élus et du personnel communal¹⁵³, etc. Mais la principale contrainte tient aux « réticences de l'administration domaniale à l'égard du processus de décentralisation, ressenti par certains agents comme une perte de statut, de pouvoir et de revenus. Une partie de l'administration foncière développe des stratégies de résistance : communication dévalorisante auprès des tutelles ministérielles et des usagers, tentative de « mise sous tutelle » des guichets communaux par les services déconcentrés » (Teyssier, 2010, p. 3). Cela s'inscrit dans une réaction des services de l'État, central ou déconcentré, observée de manière générale face à la décentralisation (Dubresson et Fauré, 2005; Magrin, 2013)

– Des stratégies d'instrumentalisation

Dans ce contexte, l'administration foncière malgache a développé des stratégies d'instrumentalisation et d'appropriation des analyses produites par l'observatoire foncier afin de défendre sa vision de la gestion foncière (Extrait d'entretien 13). Cela est particulièrement saillant dans le cadre des analyses produites sur le suivi des guichets fonciers et de la certification foncière. L'administration foncière sélectionne les informations qui vont dans son sens (promotion du titre foncier) et laisse de côté celles qui alimentent le discours en faveur de la promotion de la décentralisation foncière (certificat foncier délivré par les guichets fonciers au niveau des communes).

Extrait d'entretien 13

« L'observatoire du foncier c'est un peu la mouche du coche. C'est l'institut qui vient toujours poser des questions, produire des données qui créent du débat, qui vient un peu pour changer le *statut quo* imposé par l'administration. Mais c'est forcément un travail difficile. L'administration a toujours essayé de mettre des bâtons dans les roues de la décentralisation (...) Au sein de l'observatoire, on a mis en avant les défauts du certificat foncier. Du coup l'administration ne s'appuyait que là-dessus et tous les autres résultats sur le titre elle ne les prenait pas en compte. Par exemple, on disait qu'il y a 30 % des guichets qui ont fermé (problème de gouvernance, de fonctionnement, de charisme du maire) mais aussi que 70 % fonctionnent encore, vivent. Certains sont ouverts un jour sur cinq mais pourquoi pas si la demande n'est pas suffisante pour ouvrir tous les jours et dans ce cas l'agent foncier tu peux le mettre à faire autre chose. L'agent foncier il est multi-services et pour racheter des cartouches d'encre il vend des photocopies car c'est le seul endroit du village où il y a une imprimante. Ce n'est pas grave, c'est une bonne idée. Et l'administration va dire que c'est n'importe quoi, les imprimantes du guichet foncier on s'en sert pour faire autre chose, l'agent du guichet il est là qu'un jour sur cinq et 30 % des maires sont corrompus ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un ancien membre de l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 7/1/2022 à Montpellier

¹⁵³ L'expérience a montré que le fonctionnement des guichets fonciers dépend largement de la bonne marche des collectivités. Déployer la réforme foncière sur tout le territoire supposait donc de relever le défi de la formation (Teyssier, 2010).

– Des positions de rejet

En outre, face à des informations contradictoires et qui remettent profondément en cause les prérogatives et les actions de l'administration foncière, celle-ci semble adopter une posture de rejet. Au cours de l'année 2018, sur un financement de la Banque mondiale, l'équipe de l'observatoire foncier en partenariat avec un expert foncier international a réalisé une étude sur le foncier urbain. L'objectif général était de mettre en évidence, sous la forme de chiffres et de cartes, les parcelles bénéficiant d'un titre de propriété et celles qui n'en bénéficient pas, le décalage entre l'enregistrement des titres fonciers et la réalité sur le terrain ainsi que l'importance du morcellement des parcelles. L'étude, comportant trois volets (diagnostic, recommandation et *benchmarking* par rapport à d'autres pays africains, et animation du débat), a été restituée au sein de l'administration foncière. Celle-ci a rejeté les conclusions de l'étude en invoquant des éléments essentiellement techniques tels que la défaillance ou le mauvais usage des GPS sur le terrain (Extrait d'entretien 14).

Extrait d'entretien 14

« Début 2018, la Banque mondiale, dit que ça serait très intéressant de s'attaquer au secteur urbain qui n'a jusqu'à présent pas été pris en compte par la réforme. Tout le monde connaît l'état des lieux : les titres sont complètement décalés de la réalité, les parcelles ont été morcelées, les gens n'ont pas les dossiers à jour. Mais l'idée c'est d'avoir cet état des lieux de façon carrée, chiffrée sous forme d'étude. Et cette étude a été commanditée à l'observatoire foncier (...) Quand le directeur de l'observatoire a restitué le diagnostic, en particulier les cartes que nous avons produites (carte que détient l'administration *versus* les limites réelles des parcelles sur le terrain, les parcelles où les gens ont des papiers mis à jour et celles où les papiers ne sont pas actualisés, etc.), la réaction de l'administration a été de dire : non mais c'est votre étude qui est mauvaise. Ce sont vos GPS qui ne sont pas calés. L'étude n'a pas permis de déclencher un vrai débat sur le foncier urbain et donc une nouvelle orientation de la réforme. On est plutôt dans une période où l'administration est en train d'étouffer toute initiative réformatrice. Donc s'attaquer à l'urbain qui est vraiment le pré-carré de l'administration c'est très difficile ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un ancien membre de l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 7/1/2022 à Montpellier

Autre exemple, à travers une étude financée par l'Agence française de développement dans le cadre du projet d'appui à la réforme et à la sécurisation foncière (ARSF). L'étude a été conduite par un ancien membre de l'observatoire du foncier. Elle a porté sur les opérations cadastrales non finalisées en particulier dans la zone périurbaine d'Antananarivo. Les résultats ont montré que, d'une part, la formalisation des droits sur la terre à travers l'acquisition d'un titre foncier est très compliquée en raison notamment des nombreuses étapes administratives à suivre, des déplacements dans les services fonciers souvent centralisés et du coût très élevé de la procédure (environ 600 euros contre 10 à 15 euros pour le certificat). D'autre part, la délivrance des certificats fonciers par les guichets

fonciers communaux, si elle n'est pas efficace sur l'ensemble du territoire, semble plus performante et mieux à même de répondre à la demande en sécurisation foncière. Face à ces conclusions, l'administration foncière s'est justifiée en mettant en avant le manque de ressources financières et humaines sans pour autant ouvrir le débat sur les avantages et les inconvénients des processus de formalisation des droits sur la terre par le titre et le certificat foncier (Extrait d'entretien 15).

Extrait d'entretien 15

« Dans le cadre du projet ARSF l'idée c'était d'être plus dans le périurbain de Tana. L'étude a porté sur les opérations cadastrales non finalisées et donc sur des terres qui ne pouvaient pas être certifiées. Madame X a fait une super étude en comparant des opérations cadastrales non finalisées et qu'est-ce qui se passe si tu passes par les guichets et si tu passes par le titre. Résultat massif : la formalisation par le titre n'avance pas et par le certificat, c'est certes compliqué et il faut améliorer mais en tout cas cela permet d'avancer. L'administration rejette ces résultats. Il n'y a jamais de remise en question de la part de l'administration. Mais tout est justifié par des arguments techniques : dans telle zone cela met du temps car les titres sont bloqués parce que nous n'avons pas assez de moyen, c'est mal fait au niveau des guichets fonciers car on doit plus les contrôler mais si on nous mettait plus d'argent on y arriverait, vous n'avez pas regardé les bons endroits ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un ancien membre de l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 7/1/2022 à Montpellier

– Des tentatives de rétention d'information

Enfin, nous avons identifié un troisième type de positionnement adopté par l'administration foncière en réaction à l'information produite et mise en débat par l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar. Il s'agit d'une forme de rétention de l'information par certains fonctionnaires. Dans ce cas, l'administration foncière met en avant l'aspect confidentiel des données et/ou le besoin de compléter et approfondir les informations produites par l'observatoire foncier. Par exemple, concernant l'étude réalisée dans le cadre du projet ARSF, l'administration foncière a mis en avant le besoin d'élargir l'analyse à d'autres parties du territoire afin de compléter les données collectées par l'équipe de l'observatoire sur la zone d'intervention du projet, par des données collectées à une échelle nationale (Extrait d'entretien 16).

Extrait d'entretien 16

« Nous avons fait une étude sur le cadastre dans le cadre du projet ARSF. Nous avons restitué cette étude au niveau de l'administration en décembre 2019 lors de l'atelier de clôture du projet. Mais ce n'est pas allé plus loin. C'est juste resté au stade de la restitution à l'administration. C'est eux qui ont dit qu'ils allaient reprendre et compléter l'étude pour faire d'autres expériences et avoir plus de données conséquentes pour statuer. C'était une étude sur les cadastres au niveau des zones d'intervention du projet ARFS. Du coup l'administration a dit que c'était incomplet, qu'il fallait plus de données, prendre en compte d'autres zones du territoire, mais depuis plus aucune nouvelle ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 19/1/2022

Autre exemple, l'équipe de l'observatoire foncier a mené une étude sur les baux fonciers dans le cadre du Projet d'urgence pour la sécurité alimentaire et la protection sociale (PURSAPS) mis en œuvre par le Programme national - Bassins versants et périmètres irrigués (PN BVPI) et financé à hauteur de 65 millions de dollars par la Banque mondiale (mai 2014 à février 2018). L'observatoire, qui restitue de façon systématique les résultats des études à l'administration avant publication, n'a pas pu publier ces résultats. L'administration a mis en avant l'aspect confidentiel des données et par la même occasion la sensibilité de publier ce genre d'informations (Extrait d'entretien 17).

Extrait d'entretien 17

« Il y a eu l'étude financée par la Banque mondiale en 2017 (BVPI PURSAPS) sur les baux fonciers que nous n'avons jamais pu publier. On a eu la liste de toutes les entreprises et de tous les investisseurs qui étaient à Madagascar ou qui étaient intervenus à Madagascar. Il y avait quand même beaucoup d'informations comme le statut des terres, comment ils ont acquis leur terre, etc. Et du coup c'était quand même sensible. Donc cette étude n'a jamais été publiée. L'administration a dit que c'était des données confidentielles et ils ont gardé les données/le rapport mais sans jamais rien publier. On a juste remis le rapport au niveau de la Banque mondiale à la fin de l'année 2018 ainsi qu'au niveau de l'administration foncière (Direction générale des services fonciers) mais on n'a pas publié publiquement ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'équipe de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 19/1/2022

À travers ces extraits d'entretiens, nous avons mis en avant le décalage entre la production et la restitution des analyses par l'observatoire foncier malgache, défini comme un outil d'aide aux institutions gouvernementales pour orienter les choix politiques, et l'usage de ces connaissances par la cible principale de l'observatoire à savoir l'administration foncière. Le fait d'utiliser des connaissances explicites pour informer les décisions politiques est de plus en plus encouragé au niveau international, notamment par le mouvement d'information des politiques par les données probantes

(Fillol *et al.*, 2020). Ce recours croissant à la notion d'*evidence-based policies* laisse entendre que celles-ci sont ancrées dans un rapport direct à l'empirie, selon le postulat qu'une bonne politique doit être informée par une bonne connaissance produite par une bonne science. Or, les critères de décision dans les politiques ne reposent que partiellement sur les savoirs scientifiques (Colin *et al.*, à paraître; Lavigne Delville, 2021). La question de l'usage des données probantes dans les politiques publiques est en effet très complexe, et la réalité dément le plus souvent le mythe de décisions politiques qui seraient fondées sur la vérité scientifique (Deeming, 2013; Head, 2010; Olivier de Sardan, 2021). Par exemple, Moritz Hunsmann dans un article sur les limites à l'élaboration de politiques de santé fondées sur des données probantes, montre que « *far from being strictly evidence-driven, HIV prevention policies result from a politically negotiated aggregation of competing, frequently non-optimizing rationalities* » (Hunsmann, 2012, p. 1477).

En revanche, rappelons que le foncier s'est historiquement construit comme un objet d'action publique (Mansion et Broutin, 2014). L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières sont le fait de plusieurs acteurs (administration nationale, experts fonciers, bailleurs de fonds internationaux, organisations de la société civile, etc.) situés à différents niveaux, du local au global. Ainsi, étudier les effets des observatoires fonciers et de leurs productions implique d'adopter une analyse multi-acteurs et multi-niveaux de l'action publique dans le champ du foncier (Lavigne Delville, 2018). L'information produite et diffusée par l'observatoire foncier malgache peut ne pas être mobilisée par certains agents de l'administration foncière¹⁵⁴, mais être utilisée par d'autres services de l'État (ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, etc.), par des organisations de la société civile dans des activités de plaidoyer, par des organisations internationales dans l'évaluation d'un projet de développement, par des chercheurs ou des étudiants dans le cadre de travaux de recherche (Randranto, 2014) ou encore par des journalistes pour rédiger un article dans la presse. Par exemple, les informations produites par l'observatoire sur le suivi des guichets fonciers et l'évolution de la certification foncière ont été régulièrement mobilisées par des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Agence française de développement) et des organisations de la société civile (Collectif pour la défense des terres malgaches, Solidarité des intervenants sur le foncier), notamment parce que l'administration n'en produisait pas. De cette manière, l'observatoire malgache constitue un outil d'aide pour les bailleurs de fonds, les projets et les opérateurs de terrain pour orienter les décisions opérationnelles, et contribue ainsi à l'action publique dans le champ du foncier.

¹⁵⁴ Précisons que l'administration foncière pouvait également mobiliser certaines informations produites par l'observatoire dans le cadre de ses études et présentations devant les bailleurs, pour elle-même avoir des financements ou réorganiser ses directions (comme dans le cas du changement de la personne en charge du système d'information sur les baux).

En outre, compte tenu de la diversité des systèmes de diffusion de l'observatoire (documentaire, cartographie, *Landscape*) et des réseaux relationnels sur lesquels pouvait s'appuyer l'équipe de l'observatoire, l'information circulait à travers divers canaux et au sein de divers groupes d'acteurs, de manière formelle ou informelle. Dit autrement, des informations pouvaient être utilisées par certains groupes d'acteurs sans que l'identité de l'observatoire soit clairement affichée. Approfondir de telles analyses implique cependant de passer du temps sur le terrain, de recouper les sources d'information, ce qui ne nous a pas été permis dans le cas malgache. Ainsi, nous avons conscience qu'en limitant notre regard à l'utilisation des informations par l'administration, notre analyse des effets de l'observatoire foncier malgache sur l'action publique est partielle.

L'observatoire mondial Land Matrix : l'open data au service de la transparence et de l'empowerment par l'information ?

La dynamique de mise en œuvre des observatoires sur les acquisitions foncières à grande échelle tels que l'observatoire mondial Land Matrix ou les observatoires fonciers nationaux en Ouganda et au Cameroun s'est accompagnée de la promotion de la transparence, de l'*empowerment* par l'information et de la démocratisation de l'accès et de l'usage des données à travers l'avènement de l'Internet et de l'*open data* : « *The aim of the Land Matrix partnership is to promote transparency and open data in decision-making over land and investment, as a step towards greater accountability* » (Anseeuw *et al.*, 2013, p. 521).

Le terme *open data* recouvre une grande diversité d'actions visant à fournir un accès gratuit et un droit à la réutilisation de jeux de données, dans des formats informatiques ouverts (Gautreau, 2016). Les experts insistent sur les possibilités d'exploitation des données, l'accessibilité ne suffit pas, il faut pouvoir les réutiliser (Noucher et Gautreau, 2013). La multiplication des initiatives, publique et privée, de partage en ligne des données ou d'*open data* dans le champ du foncier (observatoire Land Matrix, indice global de gouvernance foncière LANDex¹⁵⁵, initiative Prindex¹⁵⁶) montre que l'Internet et les données occupent une place croissante dans la gouvernance informationnelle des territoires et de leurs ressources (Noucher, 2018). Ces évolutions matérialisent à la fois la réponse des pouvoirs publics et des acteurs du développement à la transformation des exigences démocratiques (pression de la part des mouvements sociaux pour l'accès à l'information¹⁵⁷) et les possibilités offertes par la technique au déploiement et à l'actualisation de ces aspirations sociales. Mettant au premier plan la notion de

¹⁵⁵ <https://www.landexglobal.org/fr/datasets/download-data/>

¹⁵⁶ <https://www.prindex.net/data/>

¹⁵⁷ Pour Arthur Mol (2009), dans le champ environnemental, un des signes de l'importance désormais cruciale de l'information est le recentrage d'une grande part des actions des mouvements sociaux autour des questions environnementales autour de demandes d'accès à l'information, à côté des actions classiques visant à modifier législations et pratiques (Gautreau et Noucher, 2013).

partage des données, l'*open data* est censé représenter une forme de renouvellement du pacte entre société civile et société politique, autour de l'échange d'informations (Gautreau et Noucher, 2013). Les militants du « mouvement *open data* » (Chignard, 2012) associent quasi mécaniquement la diffusion des pratiques d'*open data* au renforcement des processus démocratiques et à l'idée d'*empowerment* (Goëta et Mabi, 2014). Cependant, le postulat selon lequel l'*open data* est un vecteur de transparence démocratique et d'*empowerment* reste peu étayé par des preuves empiriques. Dans le domaine des données géographiques, par exemple, « ce débat est complexifié par les compétences spécifiques que supposent les usages de ces données : la connaissance n'est pas suffisante ; encore faut-il maîtriser les technologies d'analyse de ces données ! » (Noucher et Gautreau, 2013, p. 76). Ces réflexions nous conduisent à nous demander à qui bénéficie l'ouverture des données sur les acquisitions foncières à grande échelle et à quels niveaux ? Dans quelles mesures la mise en transparence des informations sur les investissements fonciers contribue-t-elle à un changement aux niveaux des politiques nationale et internationale ? À quelles conditions ces pratiques d'ouverture peuvent-elles aboutir à une augmentation de la puissance d'agir collective des citoyens aux niveaux national et local ?

- L'*open data* pour favoriser la transparence autour des transactions foncières à grande échelle et changer les pratiques d'investissement et de gouvernance foncière sur le terrain

En offrant un libre accès à sa base de données et en la mettant continuellement à jour, l'observatoire mondial Land Matrix est devenu une référence importante sur la thématique des acquisitions foncières à grande échelle. La base de données consultable sur le site web landmatrix.org¹⁵⁸ 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. Entre 2013 et 2018, son site a été visité plus de 165 000 fois et sa base de données téléchargée 5 659 fois (Nolte *et al.*, 2018)¹⁵⁹. Au niveau international, la base de données Land Matrix est fréquemment mobilisée dans la sphère académique pour la rédaction d'articles scientifiques (Dell'Angelo *et al.*, 2017; Interdonato *et al.*, 2020; Rulli *et al.*, 2013), de thèses (Boche, 2014), d'atlas (Magrin *et al.*, 2022, 2018b) ou de manuels du supérieur (Magrin, 2022). Elle est également utilisée pour la production de notes politiques (GRID-Arendal, 2013) ou d'articles de presse (Jacque, 2016; Provost, 2012). L'observatoire Land Matrix semble ainsi répondre à l'un de ses objectifs principaux à savoir de fournir des données fiables et régulièrement mises à jour afin d'alimenter et de stimuler des débats internationaux plus transparents sur les

¹⁵⁸ <https://landmatrix.org/list/deals>

¹⁵⁹ À la suite de changements techniques apportés à la plateforme au cours de l'année 2019/2020, il n'est pas possible d'actualiser ces chiffres en cumulé depuis 2013 jusqu'à aujourd'hui. En revanche, nous avons obtenu des informations actualisées par année. Par exemple, pour la seule année 2019, la base de données Land Matrix a été téléchargée 6 841 fois. Pour l'année 2021, le nombre total de fichiers téléchargés (base de données, rapport analytique, *shapefile*) depuis la plateforme Land Matrix est de 9 585 (source : document de travail envoyé par la coordinatrice de la Land Matrix Afrique, le 3/5/2022).

tendances des acquisitions foncières à grande échelle et les impacts de telles acquisitions¹⁶⁰ (Nolte *et al.*, 2018).

En revanche, malgré dix années de collecte, d'analyse et de mise en transparence des données dans le monde entier, les pratiques d'investissement et de gouvernance foncière sur le terrain changent peu. En témoignent les résultats du rapport de la Land Matrix sur les investissements fonciers en Afrique, indiquant leur très faible conformité avec les principes édictés par les Directives volontaires sur les régimes fonciers adoptées en 2012 par le comité sur la sécurité alimentaire de la FAO (Anseeuw *et al.*, 2022). De fait, sur un total de cinq-cent-quarante acquisitions foncières évaluées sur le sol africain, 78 % présentent des niveaux insatisfaisants d'adoption et de mise en œuvre de ces mesures ; 20 % n'en respectent aucune et 87 % des pays présentent de mauvais résultats¹⁶¹. Face à ce constat, les auteurs de cette étude soulignent que : « les processus consultatifs lors de ces investissements sont faibles ou inexistant. Cela conduit non seulement à l'absence de mise en œuvre des garanties environnementales, mais aussi à des expropriations illégales et à une application minimale des mesures de compensation convenues par la loi¹⁶² ». En outre, pour le continent africain, « la plupart des pays et des transactions foncières ne couvrent qu'entre 5 et 20 % des données nécessaires à l'évaluation, qui correspond aux cadres officiels des Directives volontaires : les questions foncières, les droits humains et les questions environnementales. Nous faisons sans cesse face à un manque de transparence autour des investissements et des investisseurs¹⁶³ ». Ce faisant, treize ans après la création de l'initiative Land Matrix, les promesses en termes de mise en transparence des données sur les investissements fonciers de la part des gouvernements et des entreprises, d'engagement à respecter les textes de droits internationaux tels que les Directives volontaires pilotées par la FAO ou les « principes pour l'Investissement Agro-Responsable » initiés par la Banque mondiale, demeurent largement non concrétisées dans la pratique. À ce stade, l'impact de l'initiative Land Matrix sur l'ouverture des données publiques, la transparence des prises de décision en matière d'investissements fonciers et les pratiques d'investissements, semble éloigné des attentes initiales des promoteurs de l'observatoire mondial.

¹⁶⁰ Dans un document intitulé *Logical framework of Land Matrix Initiative phase 3 (2021)*, l'équipe de la Land Matrix a identifié et quantifié les usages des données de l'observatoire Land Matrix pour l'année 2021. Par exemple, dix-huit rapports médiatiques ont mobilisé la base de données Land Matrix, vingt-deux rapports médiatiques ont mobilisé les données issues du rapport analytique III de la Land Matrix (Lay *et al.*, 2021), cent-quarante rapports médiatiques ont mobilisé à la fois la base de données Land Matrix et les résultats du rapport analytique III, vingt-trois publications (publication académique, article de presse, blog) ont mobilisé des données de la Land Matrix et/ou des partenaires de la Land Matrix, cent-cinq papiers de recherche ont cité la Land Matrix et, la base de données a été mobilisée dans six thèses (extérieure au programme de thèse financé par la Land Matrix).

¹⁶¹ <https://www.cirad.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2022/investissements-fonciers-en-afrique>

¹⁶² <https://www.cirad.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2022/investissements-fonciers-en-afrique>

¹⁶³ <https://www.cirad.fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2022/investissements-fonciers-en-afrique>

- L'*open data* pour favoriser l'*empowerment* par l'information des populations plus faibles

Les créateurs de l'observatoire Land Matrix ont également mis en avant la nécessité « d'améliorer la transparence des transactions foncières, pour contribuer au renforcement des positions des parties prenantes plus faibles dans les processus politiques et administratifs qui régissent l'accès aux terres » (Nolte *et al.*, 2018, p. 2). Pour ce faire, l'initiative Land Matrix s'est engagée dès 2014 dans la promotion de plateformes régionales en Afrique, Amérique latine, Asie et Europe de l'Est, et d'observatoires fonciers nationaux (Argentine, Cameroun, Ouganda, Philippines, Sénégal) afin de contribuer à ce que les acteurs nationaux soient meilleurs créateurs et utilisateurs de leurs données pour l'élaboration multipartite des politiques foncières. Ce faisant, la Land Matrix a vocation à soutenir « des plateformes de connaissances qui non seulement surmontent la déconnexion entre les niveaux local et mondial, mais facilitent également la collaboration et l'échange de connaissances entre la société civile, les politiques, les chercheurs et le secteur privé » (Anseeuw *et al.*, 2014, p. 1). Nous nous demandons dans quelles mesures l'initiative Land Matrix, à travers la création d'observatoires fonciers nationaux et la mise en transparence des informations, est parvenue à répondre aux objectifs annoncés en termes d'*empowerment* des parties prenantes plus faibles dans les processus politiques et administratifs qui régissent l'accès aux terres.

Cette question de savoir si l'ouverture des données permettrait d'infléchir les rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information a fait l'objet de nombreuses études (Gautreau et Vélez, 2011; Nalepa et Bauer, 2012). Ces recherches concluent généralement par la négative, arguant du fait que le facteur clé pour un *empowerment* par l'information tient aux capacités d'analyse plus qu'aux possibilités d'accès (Gautreau, 2018). Par exemple, Nalepa et Bauer (2012) dans leur travail sur le rôle du déploiement des technologies géospatiales dans la diffusion des agro-carburants dans les pays en développement, montrent que la disponibilité de données géographiques publiques ne permet pas de réduire les asymétries de pouvoir entre acteurs, dans la mesure où les capacités d'analyse de ces données sont trop inégalement partagées entre communautés locales, entreprises agricoles et gouvernements (Noucher et Gautreau, 2013).

Les enjeux relatifs à l'appropriation et à l'usage des données de la Land Matrix par les organisations de la société civile ou les communautés locales sont à mettre en relation avec la nature de la base de données de l'observatoire mondial. Celle-ci comporte plus de cent-quarante variables offrant différentes possibilités d'analyse et de suivi de la dynamique des grandes acquisitions foncières dont le secteur d'investissement, le profil des investisseurs, la date d'installation, l'usage précédent de la terre, le processus d'acquisition de la terre, le statut foncier, la localisation, les superficies (demandées/obtenues/utilisées), etc. Elle est disponible sur Internet uniquement en anglais. Dans le

cadre de mes entretiens, y compris avec des personnes issues du milieu académique, de nombreux retours font état d'une base de données très complexe à manipuler¹⁶⁴. Ce constat est à mettre en perspective avec la faible maîtrise de la langue anglaise dans de nombreux pays d'Afrique francophone, le manque d'infrastructures de base (électricité, Internet, matériel informatique) ou les difficultés liées à la maîtrise et au traitement de la variété des informations (Camara *et al.*, 2010; Olivier de Sardan et Tidjani Alou, 2012). Nous rejoignons ici l'analyse de Mike Gurstein (2011) selon laquelle : « *An "effective use" approach to open data would thus be one that ensured that opportunities and resources for translating this open data into useful outcomes would be available (and adapted) for the widest possible range of users. Thus, to ensure the effective use of open data a range of considerations needs to be included in the open data process and as elements in the open data movement including such factors as the cost and availability of Internet access, the language in which the data is presented, the technical or professional requirements for interpreting and making use of the data, the availability of training in data use and visualization, among others* ». Cette réflexion autour de la complexité de l'information et des décalages entre l'accès à l'information et son usage est également au cœur de l'ouvrage de Daniel Innerarity intitulé *Démocratie et société de la connaissance*. Pour lui, « nous nous sommes habitués à célébrer l'accès à l'information, comme s'il nous rendait automatiquement plus savants, et nous fermons les yeux sur une ignorance d'un genre nouveau à laquelle la complexité de l'information semble nous condamner et peut fortement en limiter ses usages » (Innerarity, 2015, p. 13).

Un autre élément d'analyse à la question de l'*empowerment* par l'information concerne l'adéquation entre l'information produite et mise en ligne et les besoins des acteurs ciblés par l'observatoire. Dans cette perspective, nous questionnons l'idée selon laquelle « l'initiative Land Matrix devient une source de données de plus en plus pertinente que ce soit pour les communautés, les militants, les peuples autochtones, les chercheurs, les gouvernements ainsi que le secteur privé, leur permettant ainsi de prendre des décisions éclairées concernant la gouvernance foncière mondiale et locale » (Nolte *et al.*, 2018, p. 5). Si la base de données Land Matrix a effectivement été mobilisée à l'échelle internationale en particulier dans les champs académique et journalistique, son usage aux niveaux national et local par des organisations de la société civile est questionné.

Lors de mon enquête de terrain en Ouganda, les organisations de la société civile et les ONG mobilisées sur les questions foncières (LANDnet Uganda, Participatory ecological land use management, Land and

¹⁶⁴ Pour l'anecdote, un professeur de géographie de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, rattaché à l'UMR Pôle de recherche pour l'organisation et la diffusion de l'information géographique (PRODIG) m'a contacté par mail car il rencontrait « toutes les peines du monde à manipuler la base de données Land Matrix ». Il en est de même pour la cartographe des éditions Autrement, pourtant rompue à l'utilisation des bases de données, qui a rencontré des difficultés pour traiter et analyser la base de données Land Matrix.

equity movement in Uganda) ont mis en avant des besoins en information qualitative plus que quantitative pour assurer leur fonction de plaidoyer et animer les débats de politique foncière. Par exemple, dans le cadre d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile ougandaise impliquée dans la dénonciation des accaparements fonciers, nous avons passé un moment à naviguer sur la plateforme globale de la Land Matrix et à regarder les données disponibles pour l'Ouganda. Ce dernier a alors mis en évidence le décalage entre la nature des données disponibles et ses besoins (Extrait d'entretien 18).

Extrait d'entretien 18

« For me, the information currently published on the Land Matrix website is difficult to mobilise for advocacy purposes. The data is mostly quantitative, but today we need more qualitative data to build our advocacy. Having a list of cases on the size of an investment, the nationality of the investor and its location freely available is a first step, but it is not enough and does not allow us to mobilise this information to produce analyses and build advocacy. It is not a question of knowing whether there has been a conflict, but of knowing the type of conflict, the causes, whether people have been injured, arrested or killed, whether people have been displaced and if so, how many and to where? It is not a question of knowing whether or not there has been compensation, but what is the nature of the compensation in terms of employment (but then what type of contract, for how many people), the construction of infrastructure (of what nature) and finally what do the local communities think of it. This is the kind of information we need ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile ougandaise, le 26/2/2020 à Kampala

Cet extrait d'entretien met en évidence que ce qui est pertinent au niveau global pour l'équipe de la Land Matrix, un observatoire en tant qu'outil de suivi et de quantification des acquisitions foncières dans le temps long, permettant la comparaison internationale, ne l'est pas nécessairement au niveau national pour les organisations de la société civile et les communautés locales.

Cela renvoie à une dimension structurante des observatoires qui est celle du service informationnel. Un service informationnel « est défini comme une vue partielle fournissant à une catégorie d'acteurs les informations adéquates pour piloter ses objectifs ou pour répondre à ses besoins d'information » (Lemoisson et Tonneau, 2020, p. 3). Les services informationnels se présentent sous des formes variées : cartes thématiques, tableaux de bord, tableaux de chiffres, rapports de recherche, articles académiques, etc. Qu'il s'agisse d'une carte interactive sur un site web, d'une présentation à un colloque, d'une note politique à destination d'un ministère, tout cela sont des services informationnels qui sont produits à partir des données collectées puis traitées et analysées par les équipes des observatoires. Les services informationnels sont utiles si le langage est compris par ceux qui reçoivent le service et répondent aux besoins des acteurs. Dit autrement, les produits de l'observatoire, les

contenus délivrés n'acquièrent une efficacité que s'ils rencontrent des sujets susceptibles de s'y intéresser, de les discuter, de se les approprier et/ou de les diffuser à leur tour (Granjon, 2018). Cette utilité sociale des services informationnels est d'autant plus complexe dans le cas de l'observatoire Land Matrix qui a, à la fois une vocation mondiale, régionale, nationale et locale, et qui vise à produire des données qui soient utiles pour les communautés, les militants, les chercheurs, les gouvernements, etc. Pourtant, en fonction des échelles et des contextes, les attentes des acteurs à l'égard des formes de la connaissance et de leur contenu sont multiples. Si l'observatoire Land Matrix semble avoir répondu aux attentes de ses promoteurs à l'échelle globale notamment en termes de quantification du phénomène des grandes acquisitions foncières, l'atteinte des objectifs en termes d'*empowerment* par l'information des acteurs nationaux et locaux est plus problématique.

- L'usage de l'information par les agents en charge de la mise en œuvre des observatoires fonciers

Enfin, nous nous sommes posé la question de l'appropriation de l'information par les membres des observatoires fonciers nationaux. L'un des objectifs annoncés par l'équipe de la Land Matrix était de « développer un certain nombre d'observatoires fonciers nationaux, en les aidant à étudier l'échelle et l'impact des acquisitions foncières et à contribuer aux activités politiques, de développement, scientifiques et de plaidoyer » (Nolte *et al.*, 2018, p. 8). Finalement, au-delà de la collecte et de la mise en ligne des données sur la plateforme Land Matrix ou sur les sites Internet des observatoires, quels en sont les usages par les équipes des observatoires fonciers à l'échelle nationale ? Quels types d'accompagnement les équipes de l'observatoire mondial et de la plateforme régionale Afrique apportent-ils aux acteurs impliqués dans les observatoires fonciers nationaux ?

À la suite de mes enquêtes au Sénégal et en Ouganda, il semblerait que l'équipe de la Land Matrix en charge de la décentralisation des observatoires à l'échelle nationale insiste plus sur la dimension technique des dispositifs que sur leurs dimensions sociales et politiques. Les questions relatives à l'appropriation des données collectées, à l'usage des connaissances dans la formulation de recommandations, à la construction de plaidoyer restent peu abordées avec les équipes des observatoires au niveau national.

Cette perception essentiellement technique des observatoires se reflète dans la nature des formations organisées par la Land Matrix. Nous distinguons deux types de formations, celles spécifiquement destinées aux équipes des observatoires fonciers nationaux et celles ouvertes aux partenaires de la Land Matrix, dont les équipes des observatoires fonciers nationaux. D'une part, la Land Matrix organise des ateliers de formation une à deux fois par an rassemblant les équipes des observatoires fonciers nationaux au Cameroun, au Sénégal et en Ouganda. Ces formations portent essentiellement sur des

aspects techniques à savoir la compréhension des variables, la manipulation de l'outil (comment mettre à jour et mettre en ligne les données) ou encore la photo interprétation d'imagerie satellitaire. D'autre part, la Land Matrix organise régulièrement des formations à destination de ses partenaires, dont les équipes des observatoires fonciers nationaux¹⁶⁵. Par exemple, toutes les deux semaines une réunion en visioconférence intitulée « *Data coordination meeting* » est organisée. Cette réunion permet le partage d'expériences sur les enjeux autour de la collecte et de la mise en ligne des données sur la plateforme Land Matrix. D'autres formations plus ponctuelles portent sur la mise en ligne et le téléchargement de *shapefiles*, l'utilisation d'outils de SIG et d'outils numériques de collecte des données (KoboCollect).

Dans cette perspective, les observatoires fonciers nationaux sont considérés comme des relais de terrain, des outils techniques chargés de faciliter la remontée de données et d'améliorer la quantité et la qualité des informations. En revanche, les enjeux relatifs à l'usage des données, à la traduction des données en note politique, à l'accompagnement des équipes au niveau national pour construire un plaidoyer et animer les débats de politique foncière restent relativement peu abordés¹⁶⁶ (Extrait d'entretien 19).

Extrait d'entretien 19

« J'ai assisté à trois ateliers de formation de la Land Matrix. Par exemple, en 2019 j'ai participé à une formation de deux jours à Dakar organisée par la Land Matrix pour devenir administrateur de la plateforme. J'ai appris à manipuler la plateforme, à mettre à jour des données, à mettre en ligne de nouveaux cas par rapport aux variables de la Land Matrix. Mais par contre, on n'a pas parlé de l'usage des données. En fait une fois que les données sont mises en ligne il ne se passe plus grand chose. On ne sait pas vraiment à quoi ça sert et à qui ça sert ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un géomaticien de l'ISRA/BAME et membre de l'ONGF, le 21/4/2022 à Dakar

Le déficit d'appropriation des données collectées au sein des observatoires fonciers nationaux doit être analysé dans les deux sens. Ainsi, nous soulignons également que le manque d'appropriation des données au niveau des observatoires décentralisés est aussi le résultat d'une prééminence de la technique sur le politique au sein des équipes à l'échelle nationale. Au Sénégal, par exemple, la personne en charge de traiter et de mettre en ligne les données issues de l'Observatoire national de la gouvernance foncière sur la plateforme Land Matrix, est un géomaticien plus intéressé par les

¹⁶⁵ Entre 2019 et 2021, l'équipe de la Land Matrix a recensé un total de trente-six formations représentant un total de deux-cent-soixante-neuf participants formés.

¹⁶⁶ D'après la coordinatrice de la Land Matrix Afrique, des formations sont dispensées sur les techniques de communication (création de contenus pour les médias sociaux, accompagnement dans la production de note politique, *template* pour les « profils pays »). La question de l'usage et de l'impact des données est au cœur des préoccupations actuelles de l'équipe de la Land Matrix, qui souhaite renforcer l'appui aux observatoires fonciers nationaux.

questions techniques (apurement de la base de données, géo-référencement, analyse d'image satellitaire) que par la production de note politique ou de rapport de recherche sur les acquisitions foncières à grande échelle. Il en est de même en Ouganda, où le coordinateur de l'observatoire foncier en charge de traiter les données et de les transmettre au point focal régional (Land Matrix Afrique) a une formation en sciences de l'information avec une spécialisation dans les nouveaux systèmes d'information commerciale. S'ils ont développé au fil du temps une solide connaissance des enjeux fonciers dans leur pays respectif, ces acteurs perçoivent l'observatoire et les données qui en découlent plus comme des outils techniques que comme des outils pour formuler des diagnostics différents de ceux posés par les acteurs dominants et infléchir les rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information¹⁶⁷. Ainsi, au niveau national, l'intérêt des équipes semble plus porté sur la collecte, le traitement et la mise en ligne des données et sur la gestion de l'outil (dimension technique) que sur l'appropriation et l'usage de l'information à des fins de plaidoyer (dimension politique). Cela est à mettre en perspective avec les analyses développées précédemment, notamment le fait que ces agents de terrain sont impliqués dans d'autres activités en parallèle (agent « multi-casquettes ») et que la traduction des données en connaissances, le passage d'une base de données à un rapport de recherche, impliquent des compétences particulières et des ressources adéquates.

Finalement, l'initiative Land Matrix semble s'inscrire dans une vision très techno-optimiste, dans la lignée des travaux de Beth Simone Novek en faveur du « *Wiki Government* » (Novek, 2009), qui relie l'accès à l'information à de nouvelles formes de démocratie et de participation citoyenne. Elle soutient que la technologie va contribuer à surmonter les obstacles à la transparence et à la participation et, ainsi, faciliter la gouvernance ouverte (Meijer *et al.*, 2012). Cependant, il ne s'agit pas uniquement de mettre à la disposition des organisations de la société civile et des communautés locales des informations par l'intermédiaire d'un site Internet pour renforcer leur compétence et leur participation dans les processus de production des politiques publiques (Alphandéry et Fortier, 2016). Ainsi, comme se demandait Madeleine Akrich, comment sortir de la dichotomie technique/société (Akrich, 1994) ? À distance des examens pressés qui ont tendance à faire d'Internet la nouvelle panacée de la démocratie à l'ère du numérique (*datacratie*) (Michel, 2018), il est nécessaire de distinguer deux concepts souvent utilisés de manière interchangeable, à savoir la transparence de l'ouverture. La transparence est l'une des composantes de l'ouverture, la participation en est la seconde (Curtin et Mendes, 2011). La transparence est définie comme la possibilité d'observer les processus décisionnels alors que la participation fait référence à la possibilité d'y prendre part. La

¹⁶⁷ Ces critiques sont celles qui étaient formulées vis-à-vis des SIG pour la gestion des territoires dès le début des années 2000, quand ils apparaissaient comme une « solution miracle ». En théorie, la technique n'en est qu'une dimension. Cependant, comme ces outils ont été développés et dirigés par des techniciens, les autres acteurs ne sont pas parvenus à se les approprier.

transparence peut recouvrir le seul accès aux documents, leur disponibilité réelle ou même l'accès ou la disponibilité d'informations de manière plus générale qui révèlent le raisonnement sous-tendant une décision ou la façon dont cette dernière a été prise. Quant à l'ouverture, il s'agit d'un concept plus large défini comme la mesure dans laquelle les citoyens peuvent suivre et influencer les processus administratifs grâce à l'accès aux informations et aux instances décisionnelles (Curtin et Mendes, 2011). À la fois transparence et participation en somme.

En outre, nous rejoignons l'analyse de Fabien Granjon (2018) au sujet de l'usage d'Internet dans la mobilisation des mouvements sociaux. L'Internet joue un rôle singulier dans l'ouverture et l'actualisation de potentialités sociotechniques permettant aux individus et aux groupes d'exprimer leurs expériences, leurs interprétations et leurs revendications. En revanche, le passage de la mobilisation numérique, ayant un caractère décentralisé, distant, immédiat, vers l'émergence de nouvelles scènes de formation collective, de pratiques hors ligne de mobilisation, dépend d'autres facteurs (degré d'ouverture politique, dispositif d'intéressement, porte-parole) (Granjon, 2018). Cette nouvelle grammaire numérique qui s'est intensifiée à l'heure du confinement mondial lié à la COVID-19 conduit selon Garapon et Lassègue à une « déspatialisation » qui modifie en profondeur le système même de la construction collective d'une spatialité permettant de se repérer, de se mobiliser et d'agir dans notre société (Garapon et Lassègue, 2021). Dans le cas de l'observatoire mondial, si, « tout en contribuant à l'ouverture des données, la Land Matrix vise à améliorer la qualité de la gouvernance par le biais de l'*empowerment* des populations » (Anseeuw *et al.*, 2013, p. 528), il faudra créer les conditions nécessaires à l'analyse des données, à leurs usages et leurs appropriations par les organisations et les acteurs ciblés aux échelles nationale et locale (Gurstein, 2011).

B. Au-delà de l'influence sur les processus de politique foncière : effets d'apprentissage et de mise en réseau

En introduction de cette partie, nous avons posé une double question : celle des effets des observatoires fonciers sur l'action publique et celle des effets sur les individus ou les collectifs qui participent et s'impliquent dans les projets d'observatoires fonciers. Pour apporter des éléments de réponse à ces questionnements, nous focalisons notre attention sur l'observatoire foncier national malgache et l'observatoire mondial Land Matrix¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Sur la base d'une étude fine des projets d'observatoires fonciers au Sénégal, la question des effets multidimensionnels des observatoires fonciers sur l'action publique sera approfondie au cours du chapitre 6.

La construction d'une communauté de recherche sur le foncier

La démarche d'observatoire foncier à Madagascar a eu des effets sur les individus (étudiants, praticiens du développement, agents de terrain) qui ont participé et se sont impliqués dans le projet. L'expérience de l'observatoire foncier malgache a permis le développement d'une capacité d'agir, d'un apprentissage collectif et, *in fine*, la construction d'une véritable communauté de recherche malgache sur le foncier.

Pour comprendre cette dynamique, il est nécessaire de clarifier la notion d'apprentissage. L'apprentissage, que nous entendons comme l'acquisition de nouveaux savoir-faire et connaissances que les acteurs exploitent au cours de différentes situations (phase d'enquête, processus de décision, définition du projet), se réalise souvent au sein de collectifs (Coudel *et al.*, 2017). On parle alors d'apprentissage collectif ou organisationnel, qui dépasse les individus. « L'apprentissage collectif dépend de dispositifs de coopération entre acteurs qui permettent à la fois l'échange, la construction de compétences et la production de connaissances autour de questions et situations précises. Ce sont toujours les individus qui créent de nouvelles connaissances mais ils ont besoin de cadres, de dispositifs *ad hoc* » (Tonneau *et al.*, 2017a, p. 339).

Un observatoire foncier est l'un de ces dispositifs de coordination. Il permet l'émergence d'une capacité collective à réfléchir et à s'organiser autour d'un enjeu commun, ici la production et la diffusion d'informations sur des thèmes d'actualité et à forts enjeux pour le territoire (tels que la réforme foncière, les accaparements fonciers et les conflits fonciers). C'est le cas de l'Observatoire du foncier à Madagascar qui a rassemblé, au moins pendant un temps, des acteurs aux profils divers (ingénieur agronome, responsable de systèmes d'information et bases de données, spécialiste en coordination de projets, etc.) capables de s'organiser pour produire des données régulières et ponctuelles, qualitatives et quantitatives ainsi que des connaissances sur des thématiques multiples. Cela s'est notamment matérialisé à travers la production et la mise en partage d'analyses sur les appropriations foncières à grande échelle (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2011), sur la certification foncière au niveau des ménages ruraux (Rakotomalala et Burnod, 2018), sur l'analyse des litiges fonciers au niveau des tribunaux de premières instances (Andrianirina Ratsialonana *et al.*, 2012) ou encore sur les opérations cadastrales non finalisées (Rafanomezantsoa, 2017). Aussi, deux anciens membres de l'observatoire foncier ont démarré une thèse. La première, entamée en 2018 et en cours de finalisation, porte sur la participation des migrants et natifs aux marchés fonciers dans l'Ouest de Madagascar, tandis que la seconde, démarrée en juillet 2021, aborde les effets de la réforme foncière sur l'accès à la terre et la sécurisation foncière des femmes. Ce faisant, l'Observatoire du foncier à Madagascar a permis la construction d'une véritable communauté de recherche malgache sur le foncier (Extrait d'entretien 20).

Extrait d'entretien 20

« L'observatoire a permis le développement d'une expertise malgache sur le foncier qui n'existait pas à Madagascar. Ça aussi c'est important. Ce n'est pas juste répondre à la réforme foncière. Ça a permis de développer une expertise, de former des stagiaires, d'accueillir des doctorants d'origine malgache. Aujourd'hui, Madame X et moi on travaille sur des thématiques sur lesquelles quasiment personne n'avait travaillé à Madagascar avant nous. Si tu regardes les recherches sur le foncier avant l'observatoire, les auteurs c'étaient Sigrid Aubert, André Teyssier, Alain Rochegude, c'était des étrangers quoi. Avec l'observatoire et les expertises que nous avons eu à réaliser, il y a de plus en plus d'études de Malgaches. Donc c'est aussi très important, c'est parmi les effets que l'observatoire a réussi à créer. On a réussi à créer cette forme d'expertise malgache sur le foncier et qu'on valorise actuellement dans la cadre de thèse. Avant on était plus dans l'opérationnel et aujourd'hui on est vraiment dans la recherche. C'est une conséquence directe de l'observatoire ça ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27/1/2022

L'expérience de l'Observatoire du foncier à Madagascar a ainsi entraîné un processus d'apprentissage à double sens à la fois comme développement du collectif (animation de débats, organisation d'ateliers régionaux et nationaux) et comme développement de l'individu (réalisation de thèses, participation à des colloques internationaux, publication dans des revues académiques).

En outre, face au constat de l'inactivité de l'observatoire foncier depuis 2018/2019, des anciens membres de l'observatoire, en partenariat avec d'autres acteurs de l'arène foncière malgache (doctorant, enseignant-chercheur), ont entamé des réflexions pour créer un réseau foncier s'articulant autour des fonctions de recherche et de formation, anciennement assurées par l'observatoire. Ce processus a abouti au cours de l'année 2022 à la création du collectif Think Tany¹⁶⁹. De cette manière, « les ondes de l'observatoire foncier continuent à avoir des effets¹⁷⁰ » et l'expérience de l'observatoire sert aujourd'hui de base pour la construction d'un nouveau dispositif qui à son tour tentera de favoriser les processus d'apprentissage collectif dans le champ du foncier.

Mise en réseau et renforcement des compétences techniques

Concernant l'observatoire mondial Land Matrix, nous avons évoqué précédemment le rôle de l'observatoire et l'intérêt de sa base de données dans le suivi et la quantification du phénomène des acquisitions foncières à grande échelle. En impliquant des partenaires régionaux et nationaux et en décentralisant sa collecte des données par l'intermédiaire d'observatoires fonciers nationaux, la Land Matrix a permis d'améliorer à la fois la qualité et la quantité des données sur les grandes transactions

¹⁶⁹ Au moment de la rédaction de cette partie de la thèse (14/6/2022), le site Internet du réseau foncier Think Tany était en cours de construction (<http://think-tany.org/>).

¹⁷⁰ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre de l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27/1/2022.

foncières dans le monde. En outre, à travers ce processus de décentralisation des observatoires à l'échelle nationale, l'initiative Land Matrix a également initié une dynamique de mise en réseau des observatoires. Par exemple, au cours de l'année 2017/2018, la Land Matrix, appuyée par le CIRAD et l'ILC, a recruté trois étudiants pour réaliser des études sur les observatoires du foncier en Afrique, en Amérique latine et en Asie (Cuellar, 2019; Fogarizzu, 2018; Grislain, 2018). L'objectif général de ces études était de comprendre les facteurs d'émergence, de succès ou d'échec des observatoires du foncier ainsi que leur rôle et leur mandat. Dans la continuité de ces études, toujours sur un financement de la Land Matrix, un atelier international s'est tenu à Dakar en novembre 2018 (Illustration 8). À l'issue de l'atelier, la principale recommandation émise par les participants était de poursuivre cette dynamique et de construire un réseau des observatoires fonciers nationaux à un niveau global.



Illustration 8 : photo de groupe à l'issue de l'atelier sur les observatoires fonciers à Dakar.

Réunissant les représentants de sept observatoires fonciers en Afrique (Afrique du Sud, Burkina Faso, Cameroun, Madagascar, Ouganda, Sénégal et Tchad) mais aussi des représentants d'autres observatoires fonciers en Amérique latine (Argentine), Asie (Mongolie) et Europe de l'Est (Ukraine), cet atelier avait pour vocation de favoriser le partage d'expériences entre pays et de créer une communauté d'acteurs autour des observatoires fonciers.

Cette recommandation s'est matérialisée à une échelle régionale. Par l'intermédiaire de la coordinatrice du point focal régional Land Matrix pour le continent africain, des ateliers ont été organisés avec certains membres des observatoires fonciers au Cameroun, en Ouganda et au Sénégal. Lors de ces échanges, facilités par la présence de traducteurs, les participants ont pu partager leurs expériences respectives en termes de succès, de défis et de perspectives. Par exemple, lors de l'atelier organisé la semaine du 8 mars 2020 en visioconférence¹⁷¹, une session de discussion a porté sur la

¹⁷¹ L'atelier d'une durée d'une semaine était initialement prévu en Ouganda (Kampala). En raison de la COVID-19 l'atelier s'est finalement tenu en visioconférence.

campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière qui était en cours de réalisation au Sénégal. L'équipe de l'Observatoire national de la gouvernance foncière a ainsi pu faire des retours sur l'organisation et le déroulement des enquêtes sur le terrain, sur les activités de supervision des enquêteurs ou encore sur les principales difficultés rencontrées (problème dans la prise des points GPS par les enquêteurs sur le terrain pour la localisation des cas, erreurs récurrentes dans le remplissage des questionnaires d'enquête, etc.). C'est fort de ces échanges que l'équipe de l'Observatoire du foncier en Ouganda (coordinateur national et les quatorze enquêteurs sur le terrain), avec l'appui technique et financier de la Land Matrix, a entamé une campagne similaire au cours de l'année 2021. Cette dynamique reste néanmoins à poursuivre et à consolider en dehors des échanges ponctuels organisés par l'équipe de la Land Matrix Afrique. En effet, si la structure en réseau facilite la participation, d'autant plus à l'ère du numérique, celle-ci exige néanmoins une implication forte de chaque individu qui y prend part, ainsi qu'un apprentissage collectif qui ne relève d'aucune évidence (Granjon, 2018). Au-delà de la mise en réseau et de la participation à des réunions en visioconférence, la consolidation d'une communauté d'acteurs autour des observatoires fonciers implique une dynamique forte d'engagement et d'adhésion.

Enfin, la Land Matrix contribue également à la formation des équipes des observatoires fonciers nationaux à travers l'organisation d'ateliers. Si, comme nous l'avons évoqué précédemment, ces ateliers sont orientés essentiellement vers des aspects techniques de mise à jour et de mise en ligne des données sur la plateforme globale, ils contribuent au renforcement des compétences des acteurs nationaux. Par exemple, c'est grâce à l'appui technique de la Land Matrix et à l'organisation d'une formation autour de la photo interprétation d'imagerie satellitaire (Bourgoin et Harding, 2021) que le coordinateur de l'Observatoire du foncier en Ouganda a changé d'approche méthodologique. Face aux difficultés pour accéder aux données sur le terrain, le coordinateur de l'observatoire a cherché à savoir comment mieux utiliser les enquêteurs de terrain. Au regard du nombre d'enquêteurs (un par région) et de l'ampleur du territoire à couvrir, les enquêteurs dépensent beaucoup de temps, d'énergie et d'argent pour des résultats très mitigés, en termes d'identification de nouveaux cas et de collecte des données. Ainsi, depuis le début de l'année 2022, avec l'appui technique de l'équipe en charge des données de la Land Matrix, le coordinateur de l'observatoire identifie par image satellite (principalement via Google Earth) un potentiel cas d'investissement (identification de limites claires telles que des clôtures, des parcelles, des contours de déforestation) avant de contacter l'enquêteur de terrain de la région concernée pour vérifier l'existence du cas et, le cas échéant, collecter des données de première main sur le nouveau cas¹⁷². Si l'*empowerment* par l'information reste un enjeu

¹⁷² À noter que ce mode d'identification comporte deux limites principales à savoir : (i) les transactions foncières visibles par image satellite sont déjà réalisées et l'observatoire ne peut pas jouer un rôle d'alerte (anticipation), et (ii) il ne permet pas

majeur de même que la capacité des acteurs à utiliser cette information, le renforcement des capacités techniques des équipes des observatoires fonciers nationaux se formalise progressivement.

d'identifier les cas de transactions pour lesquelles les terres attribuées ne sont pas mises en valeur et qui constituent pourtant une très grande partie des opérations (Burnod *et al.*, 2011). En effet, au niveau mondial et selon les données de la Land Matrix, sur les 1 550 investissements agricoles ou sylvicoles de plus de 200 hectares recensés dans la base de données de l'observatoire mondial entre 2000 et 2016, l'écart est abyssal entre les superficies recherchées (85 millions d'hectares), les superficies sous contrat (57 millions d'hectares), les superficies sous contrat aux mains d'entreprises opérationnelles (16 millions d'hectares) et celles réellement cultivées (6 millions d'hectares) (Nolte *et al.*, 2018). Finalement, d'après ces données, seuls 10 % des superficies sous contrat sont mises en valeur (Burnod, *à paraître*).

Conclusion du chapitre 4

Le flou entretenu autour des modes de gouvernance, des finalités et des cibles des observatoires pour éviter tout rejet ou opposition, 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, ont un impact considérable sur la mise en œuvre et la pérennité des observatoires fonciers. Dans cette perspective, nous avons montré que bien qu'il s'agisse d'un dispositif sociotechnique, les problèmes d'assemblages entre les dimensions techniques et les dimensions sociales des observatoires fonciers, sont avant tout des problèmes entre humains et/ou organisations, des problèmes de visions sur le rôle et les finalités assignées aux observatoires fonciers. En effet, tout au long de la fabrique et de la mise en œuvre d'un projet d'observatoire, l'unanimité est loin d'être la règle. Le consensus (souvent relatif) qui se constitue autour d'une démarche d'observatoire est toujours le produit de divers débats et il n'est jamais totalement stabilisé. Les processus de fabrique et de mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier ne sont pas l'œuvre d'un individu et/ou d'une organisation qui imposerait sa vision et son architecture. Il s'agit toujours d'un relatif compromis entre des conceptions différenciées du but et des effets du dispositif, et entre des options variées quant aux indicateurs, aux champs d'observation ou encore aux méthodologies mobilisées.

Nous avons également montré que les écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*) dans le cadre d'un projet d'observatoire ne se réduisent pas uniquement à une suite d'erreurs dans la fabrique et la mise en œuvre des projets sur le terrain (dispositifs mal conçus ou mal réalisés, déficits de suivi, organisations porteuses défaillantes). Les décalages entre une intervention telle qu'elle est prévue (étape de la fabrique) et une intervention telle qu'elle se déroule réellement (étape de la mise en œuvre) renvoient à l'insertion risquée dans une réalité à laquelle est confrontée toute intervention, en d'autres termes à l'« épreuve des contextes » (Olivier de Sardan, 2021). Parmi les épreuves dans la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers, nous avons mis en évidence : la faiblesse dans le diagnostic institutionnel en amont de la fabrique d'un projet d'observatoire, le *turn over* au sein des institutions de rattachement et/ou des équipes des observatoires, la fragilisation du réseau de soutien initial, l'absence d'un entrepreneur expérimenté capable de porter le projet dans la durée, des agents de terrain « double casquette » impliqués dans de nombreuses activités en parallèle, le décalage entre les financements octroyés aux équipes et les fonctions assignées aux observatoires fonciers ou encore les conflits de visions sur ce que devrait être (logique institutionnelle) et faire (logique fonctionnelle) l'observatoire. Ces analyses nous permettent, *in fine*, de dresser une typologie des projets d'observatoires fonciers qui ont échoué, à savoir des observatoires mort-nés (observatoire du foncier rural dans le cadre du projet PDIDAS au Sénégal), des observatoires qui disparaissent après plusieurs

années d'existence avec des degrés différents de production selon les initiatives (cas des observatoires fonciers de Madagascar et du Mali) et des observatoires « coquilles vides » qui persistent sans production réelle d'informations (comme par exemple l'observatoire du foncier au Tchad).

Ensuite, pour matérialiser notre analyse sur les écarts entre les promesses des concepteurs des observatoires fonciers et ce qui advient sur le terrain, nous avons accordé une attention particulière à l'étude des enjeux relatifs à la production, à la diffusion et à l'usage de l'information. Produire des informations sur le foncier exige du temps pour tisser des relations de confiance avec les personnes concernées, des ressources financières et matérielles importantes pour accéder à des zones parfois éloignées et difficiles d'accès ou encore des ressources humaines compétentes, disponibles et prêtes à s'investir dans le processus d'enquête. Diffuser des informations sur des dynamiques telles que les acquisitions foncières à grande échelle n'est pas neutre et peut être risqué en s'exposant à des pressions politiques, des menaces voire des violences. Enfin, le partage de l'information ne conduit pas automatiquement à son utilisation : l'information produite par l'équipe de l'observatoire peut aller à l'encontre des objectifs des acteurs ciblés et donc être laissée de côté et ne pas être mobilisée ; les cibles de l'observatoire n'ont pas toujours les ressources matérielles ni les compétences requises pour maîtriser et traiter le volume et la variété des informations. Par conséquent, nous avons mis en évidence que les projets d'observatoires fonciers peuvent échouer sur leurs objectifs explicites de production de données de terrain sur le foncier, de mise en transparence de l'information et d'influence sur les processus de politique foncière, et réussir sur d'autres en termes de construction d'une communauté de recherche sur le foncier ou de renforcement des compétences techniques des agents impliqués dans les observatoires.

Finalement, cela nous a amené à interroger « ce qui fait ressource » dans les initiatives d'observatoires fonciers en Afrique. Nous avons montré que dans la plupart des projets d'observatoires fonciers, les ressources financières qui accompagnent la fabrique et la mise en œuvre des observatoires sont limitées. Ensuite, nous avons questionné l'idée selon laquelle la production d'information sur le foncier et son utilisation s'érigent en enjeux majeurs de pouvoir. Nous avons montré que l'information sur le foncier est très difficile à produire, exige du temps, des ressources humaines, matérielles et financières importantes, et suscite finalement peu d'intérêt auprès des agents de terrain impliqués dans les observatoires fonciers (accent mis sur les dimensions techniques des observatoires, emphase mise sur les activités de terrain au détriment de la production d'information). En outre, l'information produite est souvent en décalage avec les besoins, les capacités d'analyse ou les perceptions du foncier des principales cibles de l'observatoire. Ce faisant, à ce stade de la thèse, nous avons mis en évidence que les rapports de pouvoir autour de la captation des ressources financières et informationnelles nous sont apparus limités dans la plupart des observatoires fonciers étudiés. Précisons qu'ils ne sont pas

pour autant totalement absents comme nous l'avons souligné dans les cas du Cameroun (conflit entre acteurs sur les processus de vérification et de diffusion des données), de Madagascar (stratégie de l'administration foncière pour instrumentaliser les données contradictoires produites par l'observatoire) ou encore du Sénégal (divergence au sein de l'ONGF entre organisations militantes et organisations de recherche autour de la sémantique « accaparement foncier » et « investissement à incidence foncière »).

La dernière partie de la thèse doit, au travers d'une analyse fine des projets d'observatoires fonciers au Sénégal, nous conduire à enrichir ces réflexions sur « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire foncier, et finalement, éclairer quelles peuvent être les raisons qui expliquent une telle persévérance dans la production des observatoires fonciers en Afrique.

Partie III. Les observatoires fonciers au Sénégal : un instrument aussi essentiel qu'impossible ?

La troisième partie de la thèse vise à analyser les projets d'observatoires fonciers au Sénégal. Par ce changement d'échelle nous analysons plus finement des dynamiques qu'il est difficile de cerner et de comprendre à une échelle régionale. Ainsi, nous déclinons des axes d'analyse développés dans le chapitre précédent (contraintes d'action des équipes des observatoires, décalages entre les discours et les pratiques, effets sur l'action publique) sur un pays qui a fait l'objet de deux phases d'enquête. Nous souhaitons notamment repérer et analyser les comportements stratégiques de certains acteurs (agent de terrain, entrepreneur) aux différentes étapes de la fabrique et de la mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers, étudier de manière fine « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire afin de comprendre les raisons qui poussent des individus ou groupes d'individus à se mobiliser pour créer un observatoire ou encore étudier les effets d'instruments des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise, c'est-à-dire les effets non prévus par les concepteurs des observatoires.

Pour ce faire, nous avons identifié onze projets d'observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources. Quand nous employons la formule « le territoire et ses ressources », nous faisons référence à l'approche promue par le Comité technique « Foncier et développement » qui vise à prendre en compte le territoire dans sa globalité comme un ensemble de relations (sociales, écologiques, politiques, culturelles, économiques) et de ressources (CTFD, 2017). Ainsi, dans le cas du Sénégal, ce sont les observatoires qui ont pour champs d'observation la terre et les ressources qu'elle porte, au premier chef les produits agricoles, les minerais et les forêts, qui sont au cœur de nos analyses.

Cette partie développe deux chapitres. Dans le chapitre 5, nous retraçons l'historique des projets d'observatoires au Sénégal à la lumière des tentatives de réformes foncières et territoriales. Cela nous amène à élaborer une cartographie des initiatives d'observatoires et des réseaux d'acteurs impliqués dans les projets d'observatoires au Sénégal. Dans le chapitre 6, nous mettons en évidence les « discours de la promesse » que portent les promoteurs des projets d'observatoires fonciers (transparence de l'information, démocratisation de l'accès et de l'usage des données) et les confrontons aux pratiques et à la matérialisation concrète des observatoires sur le terrain. En outre,

dans un contexte marqué par de nombreuses expériences d'observatoires sans données, nous analysons les effets d'instruments produits par les projets d'observatoires fonciers au Sénégal.

Chapitre 5 – Cartographie des projets et panorama des réseaux d’acteurs impliqués dans les initiatives d’observatoires fonciers au Sénégal

Au Sénégal, depuis le milieu des années 1990, il existe un fort engouement pour la mise en œuvre d’observatoires à tous les niveaux de l’action publique (foncier, santé, emploi, éducation, etc.) (Dahou et Ndiaye, 2004). L’intérêt pour la création de ce type de dispositif sociotechnique s’est accentué à partir des années 2010, en particulier dans le champ de l’observation foncière et plus largement territoriale. En 2014, par exemple, dans le cadre d’une étude pour la mise en place de l’Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDDL) les auteurs notaient que « certaines structures du ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l’Aménagement du territoire (MGLDAT) ont décidé de relancer ou d’impulser leurs propres projets d’observatoires, sous les labels d’Observatoire national des territoires (Agence nationale de l’aménagement du territoire), Observatoire national de la décentralisation et du développement local (Agence du développement local), observatoire des territoires (Direction des stratégies de développement territorial). En définitif, le territoire sénégalais est aujourd’hui le lieu de plusieurs enjeux. Ces enjeux se reflètent à travers le nombre d’acteurs désirant mettre en place un observatoire pour analyser toutes les dynamiques perçues sur ces territoires » (SeySoo, 2014, p. 17). Cet extrait met en lumière la volonté des acteurs sénégalais intervenant dans les politiques de développement territorial de mettre en place des observatoires pour aider à la décision et accompagner l’action par le suivi (Tonneau *et al.*, 2017a). Si le foncier ne constitue pas l’unique champ d’observation de ces initiatives (Observatoire national de la décentralisation et du développement local, Observatoire national des territoires), il en reste un enjeu central. Ainsi, nous avons fait le choix de prendre en compte des projets d’observatoires à différentes échelles (locale, nationale et régionale) et ayant pour champs d’observation le territoire et ses ressources, avec un intérêt particulier pour la question foncière (rurale, forestière, minière, urbaine).

Le présent chapitre vise ainsi à dresser un panorama des projets d’observatoires fonciers au Sénégal afin d’étudier la superposition des initiatives en termes d’emprise géographique, de champs d’observation et d’ancrage institutionnel. En outre, nous présentons et analysons la diversité des acteurs impliqués dans les projets d’observatoires au Sénégal, en insistant sur l’analyse de leur positionnement institutionnel, leur insertion dans les réseaux, leur compétence et leur stratégie discursive. Nous souhaitons ainsi repérer les rapports de pouvoir et les luttes institutionnelles qui se font jour au sein et autour des projets d’observatoires.

Il s'agit ici de répondre aux questions suivantes : que nous apprennent les projets d'observatoires sur les processus de réformes foncières et territoriales ? Quels acteurs jouent le rôle d'entrepreneur dans les processus de circulation, de fabrication et de mise en œuvre des observatoires fonciers ? Qu'est-ce que les (projets) observatoires fonciers révèlent sur les relations au sein de l'arène foncière ?

Pour répondre à ces interrogations, nous nous inspirons principalement de travaux en sciences politiques et en études sociales des sciences et des techniques. En particulier, nous mobilisons les recherches sur les entrepreneurs politiques (Hrabanski, 2015; Neveu, 2015) et sur les champions de la promesse (Granjou *et al.*, 2015; van Lente et Rip, 1998) pour analyser le rôle de certains acteurs, individuels ou collectifs, dans la promotion des projets d'observatoires fonciers au Sénégal. De manière complémentaire, nous mobilisons des travaux sur la notion de « participation » (Boughedada et Lavigne Delville, 2021; Cissoko et Touré, 2005) afin d'étudier la façon dont un projet d'observatoire se fabrique, se négocie et se « bricole » entre plusieurs types d'acteurs (administration nationale, bailleurs de fonds, organisations de la société civile).

Nous avons organisé ce chapitre en deux parties. Dans la première, nous présentons le contexte foncier sénégalais à la lumière des projets d'observatoires fonciers. Nous mettons en avant que le rythme d'émergence des projets d'observatoires fonciers suit les différentes tentatives de réformes foncières et territoriales sénégalaises. De cette manière, nous présentons les principaux acteurs impliqués dans l'action publique sénégalaise dans le champ du foncier. Cela nous amène également à élaborer une cartographie des dynamiques d'observatoires sénégalais ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources. Dans la seconde, sur la base d'une analyse de réseaux, nous étudions la nature des acteurs qui financent et portent les projets d'observatoires (positionnement institutionnel, insertion dans les réseaux) ainsi que leurs relations (coopération, négociation, conflit).

I - Trajectoires et cartographie des projets d'observatoires fonciers au Sénégal¹⁷³

A. Le contexte foncier sénégalais à la lumière des projets d'observatoires (1964-2022)

Dès son accession à l'indépendance en 1964, le Sénégal a tenté de mettre en place un système de gestion foncière original, tenant compte à la fois des exigences de modernisation du droit et des contraintes des réalités sociojuridiques coutumières ou traditionnelles (Rocheude et Plançon, 2009).

¹⁷³ Une partie des résultats présentés dans cette section a fait l'objet d'une publication en cours de révision (Gislain et Bourgoïn, *en relecture*).

La gestion du foncier au Sénégal, notamment en zone rurale, est régie par la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (LDN), qui fait l'originalité du système foncier sénégalais. Sous ce régime, les terres n'appartiennent ni à l'État, ni aux collectivités territoriales, ni aux usagers, mais à la « Nation » (Bourgoin *et al.*, 2020). Inaliénables, intransmissibles et incessibles, ces terres ne peuvent être transférées que dans le domaine privé de l'État par voie d'immatriculation (Touré et Seck, 2013). Cette opération donne ensuite accès à des droits réels (titre foncier ou bail). Depuis les lois de décentralisation de 1972, les collectivités locales ont la responsabilité de l'affectation/désaffectation des terres du domaine national pour les activités rurales. Les fondements de la loi sur le domaine national paraissant inadaptés à une économie libérale, une série de tentatives de réforme a été impulsée depuis 1984 et la « Nouvelle politique agricole » qui marque le désengagement de l'État et la libéralisation de l'économie (Dahou, 2009).

En 1996, le gouvernement sénégalais élabore une proposition de Plan d'action foncier (PAF) afin d'apporter des changements à la loi sur le domaine national de 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 sénégalaise 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, p. 6). C'est donc l'administration sénégalaise qui a esquissé les contours de cet observatoire du foncier, pensé comme un outil de connaissance scientifique au service de l'État. Cependant, le Plan d'action foncier a soulevé une forte opposition aussi bien des élus locaux que des organisations paysannes, en raison de son orientation en faveur d'une privatisation des terres. L'État craignant par ailleurs l'apparition de nouvelles tensions suite à la crise en Casamance, finit par abandonner ce projet de réforme impliquant de fait l'abandon du projet d'observatoire (Seck et Lavigne Delville, 2018).

En 2000, le Sénégal connaît sa première alternance sur le plan politique qui consacre la fin du règne du parti socialiste et l'arrivée au pouvoir d'un régime libéral avec le Président Abdoulaye Wade (2000-2012). À des rythmes divers, tous les secteurs de l'économie ont connu une libéralisation. L'agriculture n'a pas échappé à cette politique. Les douze années de la présidence Wade ont fortement influencé la redéfinition de la politique agricole du Sénégal en faveur d'une agriculture productiviste ouvertement favorable à l'agro-industrie (Benegiamo, 2020a). Dans ce contexte, marqué également par l'échec de la loi d'orientation agricole (LOA)¹⁷⁴ en 2003 et la promulgation d'une loi agro-sylvo-pastorale (LOASP)

¹⁷⁴ « Le premier projet de LOA propose de confier les terres du domaine national à une agence étatique chargée de les affecter aux investisseurs. Il s'agit en pratique d'instaurer un contrôle étatique direct sur l'ensemble des terres rurales. Suite à une

en 2004, le projet de mise en œuvre d'un observatoire foncier sera repris, en particulier par des universitaires. 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). Afin de préparer ce nouveau projet de réforme foncière, un juriste spécialiste des questions foncières de l'UGB a émis l'idée, au cours d'un atelier tenu en juin 2004 à l'occasion du 40^e anniversaire de la loi sur le domaine national, de créer un observatoire du foncier en collaboration avec la société d'aménagement des terres du delta du fleuve Sénégal (SAED). Appréhendé comme un outil de recherche chargé de produire des connaissances 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).

L'échec de la tentative de l'État pour prendre le contrôle des terres du domaine national à travers la loi d'orientation agricole en 2003 n'a pas bloqué la volonté politique de développer fortement l'agro-business. Une série de programmes agricoles est mis en place dans la foulée : le programme biocarburant en 2005, le plan REVA ou « Retour vers l'Agriculture » en 2006, et la Grande offensive pour la nourriture et l'abondance (GOANA) en 2008. Tous trois sont présentés comme les instruments de « la nouvelle révolution agricole sénégalaise » (Lavigne Delville *et al.*, 2021, p. 11). Cette vision libérale et pro-business du secteur agricole s'est renforcée avec la crise alimentaire de 2008 et s'est traduite par la promotion de l'investissement de privés sénégalais et étrangers dans l'agriculture afin de lutter contre l'insécurité alimentaire.

Lorsque Macky Sall arrive au pouvoir en mai 2012, la question foncière est clairement posée. Quelques mois après son élection, le nouveau président rend public son document de politique générale. Le Plan Sénégal Émergent (PSE) traduit une vision du développement rural orientée vers des filières à haute valeur ajoutée et la promotion de l'entrepreneuriat privé agricole avec l'ambition de « conduire le Sénégal sur les voies de l'émergence à l'horizon 2035 » (Lavigne Delville *et al.*, 2021, p. 14). Cette vision est traduite dans le cadre du Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise (PRACAS), qui valorise les partenariats public-privés et encourage les synergies entre exploitations familiales et agro-industries. Pour atteindre les objectifs annoncés en termes de développement agricole et rural, le Président Macky Sall tente d'initier deux réformes majeures.

D'une part, il crée par décret le 6 décembre 2012 la Commission nationale de réforme foncière (CNRF), chargée d'engager les réflexions relatives aux conditions, possibilités et options de réforme foncière

forte mobilisation des organisations paysannes regroupées au sein du CNCR et aux réticences des bailleurs de fonds, le chapitre du projet de LOA portant sur la réforme foncière est retiré » (Lavigne Delville *et al.*, 2021, p. 10).

(Encadré 13). Dans ce cadre, le président de la Commission, le professeur Sourang, annonce en juin 2015 la création d'un observatoire pour suivre la réforme foncière¹⁷⁵. 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 mai 2017 par le Président Macky Sall a suspendu le projet d'observatoire à l'avenir de la réforme foncière.

D'autre part, la réforme du secteur agricole s'accompagne également d'une réorganisation de la gouvernance territoriale sénégalaise. Depuis 2013, le gouvernement a initié une réforme de la décentralisation dans le but de redynamiser le développement des territoires et de territorialiser les ambitions du PSE et du PRACAS (Bourgoin *et al.*, 2016b). C'est dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation adopté par le gouvernement sénégalais en décembre 2013 que l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDDL) a été mis en place par l'Agence de développement local (ADL) en 2015. L'ONDDL est présenté par ses promoteurs comme un outil de suivi des politiques publiques de décentralisation et de développement local sur l'ensemble du territoire national.

Toujours dans le cadre du PRACAS, le document final annonçait explicitement que le gouvernement avait « déjà élaboré et validé un schéma foncier », celui d'un projet de développement de l'agrobusiness financé par la Banque mondiale (République du Sénégal, 2014). Il s'agit du projet PDIDAS dont l'objectif était de promouvoir la croissance et l'emploi par l'augmentation des investissements productifs privés dans les filières agricoles (principalement horticole) dans les régions de Louga et Saint-Louis (Meunier, 2020). En vue d'une meilleure intégration des agrobusiness dans la gestion des terres du domaine national, le PDIDAS cherchait à expérimenter l'octroi d'un droit réel aux investisseurs. La procédure envisagée était la suivante : immatriculation de terres au nom de l'État, baux emphytéotiques aux communes, puis sous-bail à un investisseur privé. Le sous-bail pouvait être transformé en droit réel après avis du conseil municipal et de l'État. Cette procédure constituerait une avancée significative vers la marchandisation des terres et ouvrirait une forme de compétition entre

¹⁷⁵ <http://hubrural.org/Senegal-annonce-de-la-creation-d>

types d'investisseurs et d'acteurs qui ne possèdent pas les mêmes capacités de négociation et de moyens de production (Bourgoin *et al.*, 2016b). Dans ce contexte, pour répondre au manque d'informations transparentes sur les investissements à incidence foncière et pour suivre la mise en œuvre du projet PDIDAS et évaluer ses impacts sociaux et territoriaux dans la vallée du fleuve Sénégal, la société civile sénégalaise a lancé en 2015 son Observatoire national de la gouvernance foncière. En parallèle, les acteurs du PDIDAS, en lien avec des enseignants-chercheurs juristes de l'UGB, ont poussé pour la mise en œuvre d'un observatoire foncier chargé de mettre en transparence les informations relatives aux activités réalisées dans le cadre du projet. Si l'ONGF est toujours actif, l'observatoire du PDIDAS n'a eu qu'une durée de vie très limitée.

Enfin, depuis 2021, l'État du Sénégal à travers le ministère des Finances et du Budget met en œuvre le Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (Banque mondiale, 2020). Financé par la Banque mondiale (2021-2026), le PROCASEF, qui s'inscrit dans la continuité du projet PDIDAS, est présenté comme « une réforme foncière en douceur » (Teyssier, 2019, p. 30) dont l'objectif 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). Les acteurs de la Banque mondiale mettent en avant la nécessité d'engager une démarche pragmatique fondée sur les outils permettant davantage de rigueur, de transparence et de fiabilité (Teyssier, 2019). Parmi ces outils, le projet prévoit la création d'un Observatoire national du foncier chargé de « 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). En parallèle, au cours de l'année 2021, l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) a mis en place l'Observatoire national des territoires (ONT) afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT). Adopté le 24 janvier 2020 par le Conseil présidentiel sur l'aménagement du territoire, le PNADT est conçu comme un outil intégré et partagé d'aménagement et de développement du territoire, cadre de référence spatiale pour la territorialisation des politiques publiques.

Qu'il s'agisse de l'Observatoire national du foncier, de l'Observatoire national des territoires ou de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local, tous ont pour vocation de collecter des données et de produire de l'information sur l'état de la gouvernance foncière au Sénégal (statut des terres, conflit foncier, superficie exploitée, etc.). Ainsi, nous mobilisons ces différentes initiatives dans la suite du texte afin d'analyser les réseaux d'acteurs qui portent ces projets, leur positionnement institutionnel, leurs relations, les formes de coordination et/ou de superposition entre

ces dynamiques ou encore ce que les équipes de ces observatoires parviennent à faire dans la pratique en termes de production et de diffusion d'informations sur le foncier.

Encadré 13 : la Commission nationale de réforme foncière au Sénégal (2012-2017) (d'après Richebourg, 2019 et Lavigne Delville *et al.*, 2021)

Au Sénégal, le cadre légal qui régit le foncier rural est la loi sur le domaine national de 1964. Les fondements de cette loi apparaissent en décalage avec les pratiques foncières locales, avec la Nouvelle politique agricole d'optique libérale engagée depuis 1984 et avec les orientations de la politique économique du pays qui prévalent depuis. 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 en mettant en place une Commission nationale de réforme foncière 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 » ; (iii) et de « proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques modernes¹⁷⁶ » .

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^e 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, Maître Doudou Ndoye démissionne 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. 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.

¹⁷⁶ Extrait du décret n°2012-1419 portant création de la CNRF.

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 a ainsi réalisé des ateliers aux niveaux intercommunal et départemental. Les quatorze régions du Sénégal ont pu être couvertes entre le 15 mai et le 18 juin 2015¹⁷⁷. 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 a produit cinq études spécifiques (notamment sur le foncier pastoral, le foncier minier et le foncier irrigué) discutées au sein de la Commission et qui ont alimenté les propositions de réforme foncière. Ce processus multi-acteurs et multi-niveaux a permis d'élaborer un nouveau document de politique foncière qui a été soumis aux plus hautes autorités en avril 2017. Une dizaine de jours après la remise officielle du document, le Président Macky Sall dissout par surprise la CNRF suspendant ainsi la quatrième tentative de réforme foncière au Sénégal.

En novembre 2017, à l'occasion du 13^e Conseil présidentiel sur l'investissement, Macky Sall a expliqué la raison pour laquelle il n'a pas souhaité accepter et mettre en œuvre les conclusions des travaux de la Commission nationale de réforme foncière. « Je ne vais pas prendre la responsabilité de transférer la gestion des terres aux collectivités locales », a-t-il notamment déclaré, expliquant que, dans l'hypothèse où le droit de bail serait transféré aux collectivités locales, « le mois suivant, il n'y aurait plus aucune terre disponible au Sénégal¹⁷⁸ ».

D'autres projets d'observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources ont émergé en dehors d'un processus de réforme foncière et/ou territoriale. Ainsi, en plus des projets d'observatoires cités ci-dessus, nous avons pris en compte dans notre analyse quatre expériences d'observatoires complémentaires afin de mettre en évidence la diversité des statuts et des ancrages institutionnels ainsi que la superposition des emprises géographiques et des champs d'observation des projets d'observatoires sénégalais.

Tout d'abord, à une échelle territoriale, nous avons identifié l'Observatoire Homme-Milieu international (OHMi) de Tessékéré (département de Linguère dans le nord du Sénégal) créé en 2009 (Boëtsch *et al.*, 2021). Fruit du partenariat ancien entre l'université Cheikh Anta Diop (UCAD) de Dakar et le CNRS, il a pour but d'analyser les implications sanitaires, sociales et environnementales de l'implantation au Ferlo de la Grande muraille verte (GMV) (Mugelé, 2018a). La Grande muraille verte est le nom d'un programme de lutte contre la désertification lancé en 2005 sous l'égide de l'Union africaine et des organisations ouest-africaines et sahéliennes (Mugelé, 2018b). La nature des actions à entreprendre, planter des arbres de Dakar à Djibouti sur 15 km de large pour reverdir le désert et freiner l'avancée du Sahara, a attiré notre attention concernant la prise en compte (ou non) de la question foncière au sein de l'observatoire. Outre sa fonction de centralisation des données

¹⁷⁷ La CNRF a conduit quatorze comités régionaux de développement, quarante-cinq ateliers départementaux et quarante-cinq ateliers intercommunaux, soit un total de cent-quatre réunions auxquelles ont pris part trente-huit-mille personnes.

¹⁷⁸ <https://www.farmlandgrab.org/post/view/27674>

disponibles et de production de connaissances¹⁷⁹, l'observatoire vise à favoriser la réalisation de projets de recherche individuels ou collectifs (financements de thèses, accueil d'étudiants, publications scientifiques) (Mugelé, 2018a).

Implanté dans d'autres zones du territoire sénégalais, l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif (ONRDH-SE), s'intéresse aux régions de Kédougou, Matam et Thiès. Au Sénégal, depuis le début des années 2000, le gouvernement a mis en avant l'exploitation des ressources minérales en tant que priorité stratégique pour le développement économique du pays (d'Avignon, 2018; Gagné et Fent, 2021). Ainsi, les activités dans le secteur extractif se sont accélérées notamment dans les régions de Kédougou (or, argent, fer), Thiès (première région minière du Sénégal¹⁸⁰ : calcaire, phosphate, zircon, basalte¹⁸¹), Saint-Louis (découverte d'important gisement de gaz naturel en 2016) ou encore Matam (phosphate, fer) (Diallo, 2017; Niang, 2014). Par exemple, au cours de l'année 2009, la relance d'un vieux projet minier a permis l'ouverture de la première mine d'or à l'extrême sud-est du pays, à Sabodala. L'entrée en production de la mine d'or de Sabodala, dans une région marquée par la pauvreté, l'enclavement et la prédominance des activités traditionnelles (agriculture et orpaillage) a d'abord soulevé de grandes attentes en matière de développement à l'échelle locale (Diallo et Magrin, 2015). Cependant, comme dans nombre de situations africaines au même moment, loin de répondre aux attentes des populations, l'entrée en production de la mine a généré de nombreux impacts négatifs (dégradation des terres, pollution, déforestation, déguerpissement de populations, remise en cause des activités traditionnelles) (Diallo, 2009).

C'est dans ce contexte que le Comité sénégalais des droits de l'homme (CSDH)¹⁸² s'est engagé pour le respect des droits humains dans le secteur de l'exploitation des ressources minérales. En 2013, par exemple, un atelier a été organisé par le CSDH autour des impacts des activités extractives sur l'environnement et les populations locales. Lors de cet atelier, les organisations de la société civile présentes (ONG La Lumière, Lumière synergie pour le développement, Forum civil Sénégal, Raddho) ont émis des besoins en termes d'informations et de formations sur les activités extractives. C'est dans ce cadre que l'idée de créer un observatoire de suivi des activités extractives a été discutée pour la première fois au Sénégal. À la suite de deux ateliers d'échange sur les modalités de mise en œuvre de

¹⁷⁹ L'Observatoire a créé sa propre revue scientifique : les Cahiers de l'Observatoire international « Homme-milieus » Tessékéré (<https://ohmi-tessekere.in2p3.fr/cahiers-de-l-ohmi>).

¹⁸⁰ <https://itie.sn/2017/11/17/thies-premiere-region-mini-ere-du-senegal/>

¹⁸¹ Précisons que l'exploitation des phosphates est ancienne (années 1960), celle des carrières aussi. Puis il y a eu les développements récents de l'exploitation du zircon notamment dans le cadre du boom minier africain des années 2000.

¹⁸² Le Comité sénégalais des droits de l'homme (CSDH) a été institué par une loi adoptée par le Parlement le 26 février 1997 et promulguée le 10 mars 1997. Le CSDH est défini comme étant une institution nationale indépendante visant à promouvoir les droits de l'homme par la consultation, l'observation, l'évaluation, le dialogue et la concertation. Avec le soutien des partenaires techniques et financiers, le Comité sénégalais des droits de l'homme s'est engagé à relever le défi de devenir un acteur clé du système national de promotion et de protection des droits de l'homme, par une plus grande visibilité et contribution sur tous les sujets relatifs aux nouveaux enjeux liés aux droits humains au Sénégal.

cet observatoire, tenus au cours des années 2014 et 2015, l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif a été créé le 4 décembre 2015 par le CSDH. L'objectif initial de l'ONRDH-SE est de constituer une plateforme de mise en transparence de l'information sur les activités liées à l'exploitation des ressources minérales ainsi qu'un espace d'échange et de concertation pour toutes les parties prenantes (population locale, entreprise, communauté rurale) pour une meilleure prévention et gestion des problèmes dans le secteur extractif¹⁸³.

En outre, l'essor des activités extractives et l'attrait croissant d'investisseurs locaux et étrangers pour les terres agricoles les plus fertiles dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal (Bourgoin *et al.*, 2020), ont conduit des acteurs de la recherche et de la société civile à initier un projet d'observatoire foncier. Ce projet a émergé à l'occasion d'un atelier national organisé en septembre 2019 à Saint-Louis. Cet atelier de formation et d'échange sur la gouvernance foncière a été coordonné par le centre d'excellence pour la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest (NELGA) et l'UGB, en partenariat avec l'IPAR, le CNCR et la SAED. D'après le coordinateur du NELGA, la vallée du fleuve Sénégal est « un grenier de plus en plus menacé par les investissements privés, les accaparements et la saturation foncière ». Par conséquent, « cet observatoire permettra d'anticiper les conflits, d'évaluer et d'expérimenter de nouveaux outils pour un climat apaisé, renforcer et protéger les exploitations familiales afin de réguler l'agro-business au bénéfice de tous¹⁸⁴ ». Cependant, ce projet d'observatoire ne s'est pas concrétisé et demeure à l'état d'idée. Selon mes enquêtes, la première raison avancée est que le principal promoteur de ce projet, ancien enseignant-chercheur à l'UGB, a été recruté en tant que directeur de cabinet du ministre des Mines et de la Géologie.

Enfin, à l'échelle régionale, la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine a lancé au cours de l'année 2021 « son Observatoire pour la création d'un écosystème du foncier rural en Afrique de l'Ouest » (ORFAO, 2021b). Ce projet d'observatoire du foncier à l'échelle de l'UEMOA trouve son origine à la fin des années 2000. La Commission de l'UEMOA a validé en 2009 son plan d'action en matière foncière lors d'un atelier régional auquel ont pris part une cinquantaine de participants représentant les États membres de l'Union, la société civile, le secteur privé et des organisations régionales et internationales (Basserie, 2012). Parmi les quatre axes prioritaires d'intervention pour permettre à l'UEMOA de jouer un rôle en matière de promotion de politiques foncières rurales, l'axe 2 proposait de « mettre en place des mécanismes de documentation, d'information et de suivi évaluation des politiques et législations foncières à travers un Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO) » (Ouedraogo, 2009, p. 10). En 2013, l'UEMOA a commandité à une société

¹⁸³ <http://observatoire.sn/index.php>

¹⁸⁴ <https://www.farmlandgrab.org/post/view/29192-senegal-des-acteurs-engagent-une-reflexion-pour-mettre-en-place-l-observatoire-du-foncier-dans-la-vallee>

française¹⁸⁵ une étude de faisabilité pour la création d'un Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (SOFRECO, 2013). Le rapport final de cette étude de faisabilité a été examiné et validé au cours d'un atelier régional tenu à Dakar du 26 au 28 juin 2013. À l'issue de l'étude de faisabilité, les contours de l'observatoire étaient relativement clairs et définis aussi bien concernant la phase pilote, qui devait durer six années et couvrir les États membres de l'UEMOA, les missions (suivi-évaluation, capitalisation, aide à la décision), le mode de fonctionnement (comité de pilotage, comité scientifique) et l'ancrage institutionnel de l'observatoire (logé au sein de la Commission de l'UEMOA). Cependant, faute de financement pour mettre en œuvre l'opération pilote et d'un portage politique fort, le projet est resté, pendant une dizaine d'années, au stade d'idée régulièrement évoquée mais jamais matérialisée. C'est donc au cours de l'année 2021, à la suite de l'arrivée d'un nouveau collègue des commissaires au sein de la Commission le 10 mai 2021, que le président de la Commission de l'UEMOA a lancé le processus d'opérationnalisation de l'ORFAO.

Nous présentons dans le Tableau 7, la liste des onze projets d'observatoires fonciers que nous avons identifiés et que nous analysons dans le présent chapitre.

¹⁸⁵ SOFRECO est une société française spécialisée dans le conseil et l'assistance technique au développement économique et social durable.

Tableau 7 : liste des projets d'observatoires identifiés et analysés dans le chapitre 5

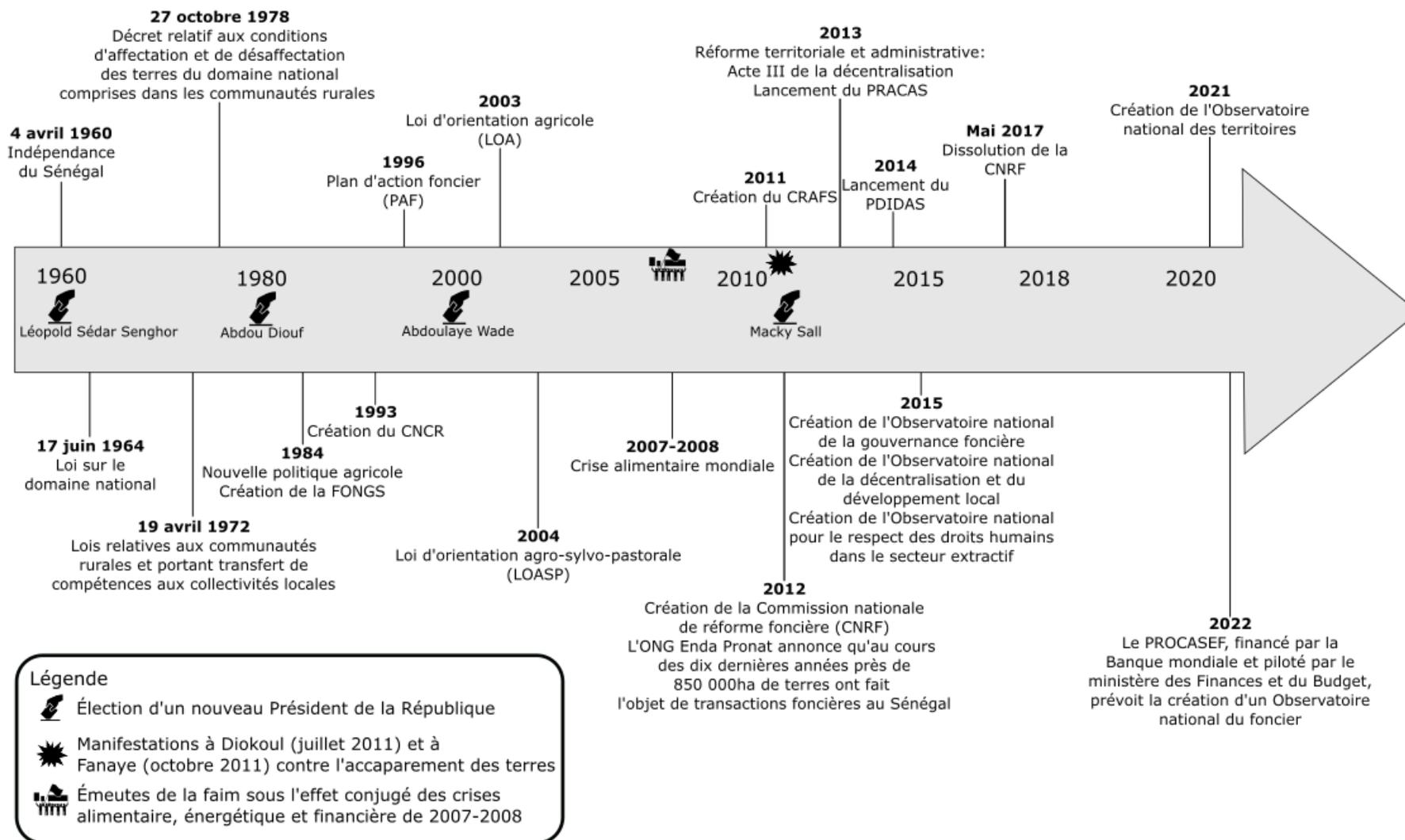
Observatoire foncier	Acronyme	Date d'émergence	Statut	Contextes ayant motivé la création des observatoires	Acteurs ayant porté les projets d'observatoires
Observatoire du foncier	OF	1996	Resté au stade de projet de papier	Proposition de Plan d'action foncier (PAF) afin d'apporter des changements à la loi sur le domaine national	Administration foncière
Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré	OHMi-Tessékéré	2009	Actif	Mise en œuvre de la Grande muraille verte (GMV)	Centre national de la recherche scientifique (CNRS, Marseille) et université Cheikh Anta Diop (UCAD, Dakar)
Observatoire du foncier rural	OFR	2015-2016	Abandonné	Mise en œuvre du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS)	Banque mondiale et université Gaston Berger de Saint-Louis
Observatoire national du suivi de la réforme foncière	ONSRF	2015	Resté au stade de projet de papier	Processus de réforme foncière entamé dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière (CNRF)	Administration foncière
Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif	ONRDH-SE	2015	Actif	Boom des activités dans le secteur extractif (or, phosphate, zircon, etc.)	Comité sénégalais des droits de l'homme (CSDH)
Observatoire national de la décentralisation et du développement local	ONDDL	2015	Actif	Acte III de la décentralisation (2013)	Agence de développement local (ADL)
Observatoire national de la gouvernance foncière	ONGF	2015	Actif	La multiplication des grandes acquisitions foncières à la suite de l'envolée des prix agricoles en 2007-2008, le processus de réforme foncière entamé dans le cadre de la CNRF et la mise en œuvre du PDIDAS	Organisations de la société civile, organisations paysannes, <i>think tank</i>

Observatoire foncier	Acronyme	Date d'émergence	Statut	Contextes ayant motivé la création des observatoires	Acteurs ayant porté les projets d'observatoires
Observatoire du foncier de la vallée du fleuve Sénégal	OFVFS	2019	Resté au stade de projet de papier	Conflits fonciers, boom des activités extractives, enjeux multiples autour de l'usage des ressources en terre et en eau par l'agriculture (irriguée, de décrue, pluviale), l'élevage pastoral, le tourisme, etc.	Centre d'excellence pour la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest (NELGA), université Gaston Berger de Saint-Louis et IPAR
Observatoire national des territoires	ONT	2021	Actif	Mise en œuvre du Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT, 2020)	Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)
Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest	ORFAO	2021	Actif	Mise en œuvre du projet d'appui à la création d'un environnement foncier favorable au développement du secteur agricole au sein de l'espace UEMOA	Commission de l'UEMOA
Observatoire national du foncier	ONF	2021/2022	En cours de mise en œuvre	Mise en œuvre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière (PROCASEF)	Banque mondiale et État du Sénégal à travers le ministère des Finances et du Budget

Réalisation : Grislain, 2022

Au fil des tentatives de réformes foncières et territoriales et à l'occasion de changements fonciers importants (tels que les projets de développement à vocation foncière et la forte augmentation des activités dans le secteur extractif), nous avons observé une diversité de projets d'observatoires fonciers portés par des acteurs divers (administration nationale, bailleurs de fonds, organisations de la société civile, universités, instituts de recherche). Ces initiatives d'observatoires sont hétérogènes dans leurs statuts (abandonné, en cours de construction, actif), leurs échelles d'actions (locale, nationale, régionale) et leurs finalités (appui aux politiques publiques foncières dans leur élaboration et/ou leur suivi, veille et alerte contre les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières, plateforme multi-acteurs d'échange et de concertation). En revanche, toutes ces initiatives ont en commun de vouloir produire et diffuser des informations sur la terre et les ressources qu'elle porte. De cette manière, nous montrons que les parties prenantes de l'action publique dans le champ du foncier, productrices de savoirs, sont nombreuses : ministères, bailleurs de fonds, mais aussi organisations de la société civile, universités, ONG, *think tanks*, etc. Cette pluralité des acteurs et des projets d'observatoires pose la question des rapports entre ces multiples acteurs et initiatives (coordination, superposition, compétition).

Figure 10 : chronologie de quelques événements marquants dans l'histoire foncière du Sénégal de l'indépendance à nos jours



Réalisation : Grislain, 2022

B. Cartographie diachronique des projets d'observatoires fonciers au Sénégal

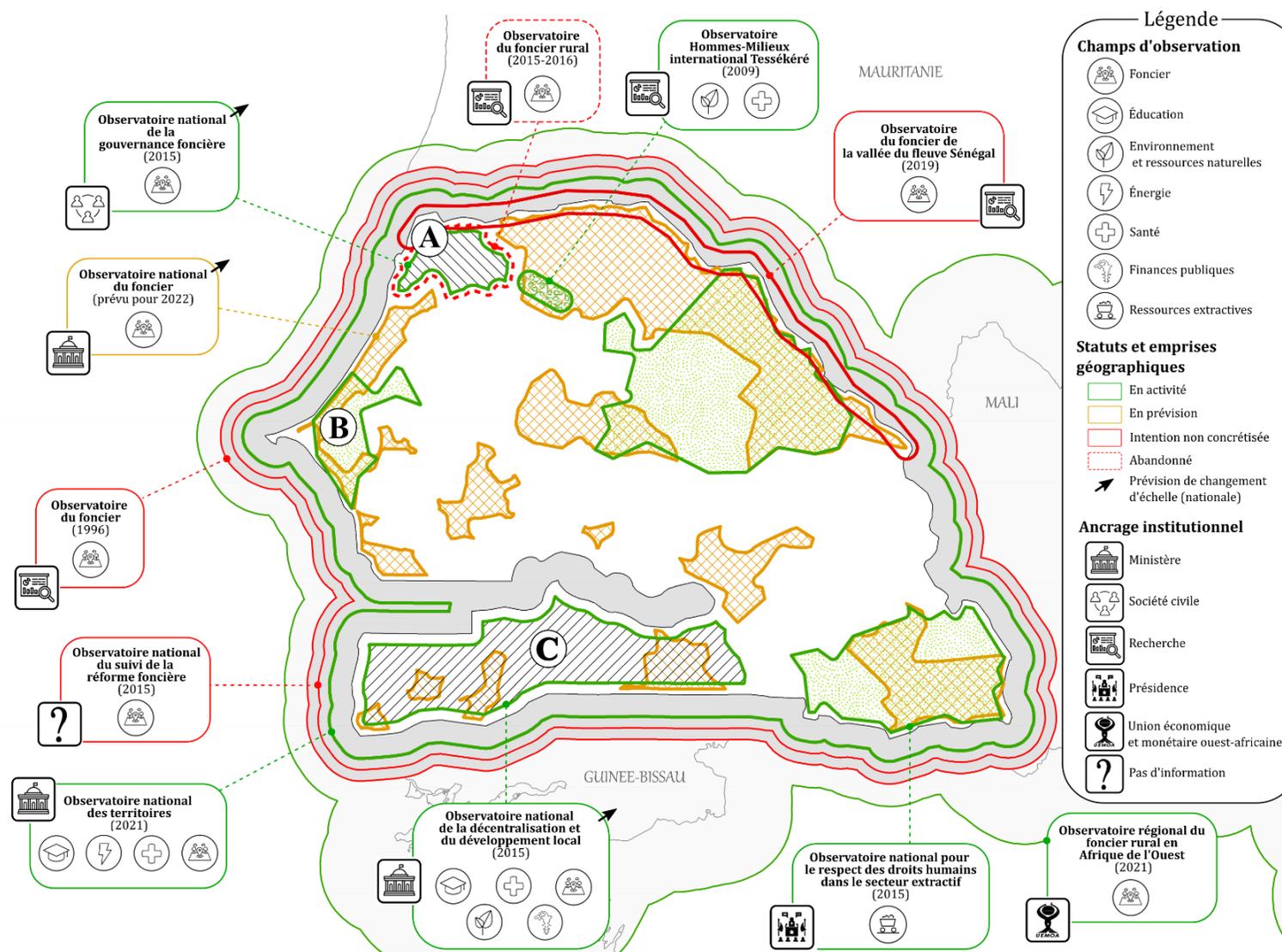
En nous appuyant sur nos analyses précédentes, nous avons représenté spatialement les projets d'observatoires sénégalais ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources¹⁸⁶.

Nous avons identifié et cartographié onze projets d'observatoires avec des statuts, des emprises géographiques, des ancrages institutionnels et des champs d'observation divers (Carte 3). Dans ce paragraphe, nous adoptons une approche descriptive afin de présenter les principaux résultats de notre cartographie des observatoires au Sénégal¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Pour ce faire, j'ai utilisé un outil de cartographie et de système d'information géographique Quantum GIS (QGIS), combiné à un outil de design (Inkscape).

¹⁸⁷ Nous avons cartographié les onze projets d'observatoires afin de mettre en évidence la diversité des projets et des formes d'observatoires au Sénégal ayant pour champs d'observation la terre et les ressources qu'elle porte. Cela nous permet également de mettre en lumière la superposition de certaines initiatives en particulier du point de vue géographique et des champs d'observation. En revanche, précisons qu'il ne s'agit pas de présenter et de détailler les onze projets au cas par cas. Nous faisons le choix de mobiliser et de détailler certains projets qui nous semble pertinents pour éclairer nos analyses. Dans le chapitre 6, nous étudions un cas en profondeur à savoir l'Observatoire national de la gouvernance foncière.

Carte 3 : cartographie des projets d'observatoires sénégalais ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources



Réalisation : Grislain, 2022

De manière générale, sur les onze projets représentés, trois sont restés au stade d'intention sans matérialisation sur le terrain, un a été abandonné après seulement quelques mois d'existence, six sont encore en activité et un est en cours de construction.

Si le concept d'observatoire foncier circule au Sénégal depuis le milieu des années 1990, il a connu un fort engouement à partir de la fin des années 2000. En effet, parmi les onze projets d'observatoires identifiés neuf ont émergé à partir des années 2010. Pour la seule année 2015, dans un contexte marqué par le processus de réforme foncière (2012-2017), par le déploiement du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (2014-2021) et par l'Acte III de la décentralisation (2013), cinq projets d'observatoires ont émergé.

Parmi ces cinq projets, un est resté au stade d'intention du fait de la dissolution de la CNRF (Observatoire national du suivi de la réforme foncière). Ensuite, un projet a été abandonné. Il s'agit du projet d'observatoire foncier (Observatoire du foncier rural) mis en place dans le cadre du projet PDIDAS. Porté par l'UFR des sciences juridiques et politiques de l'UGB, l'observatoire a connu une durée de vie très limitée (quelques mois). D'après mes enquêtes sur le terrain, les principales raisons avancées sont des conflits relatifs à l'ancrage institutionnel (tensions entre les juristes et les géographes et sociologues de l'UGB mais aussi avec certains acteurs de la SAED), la faible qualité des premiers rendus (rapports de terrain) et la mauvaise gestion du budget alloué par le PDIDAS à l'équipe de l'observatoire (du fait d'importants problèmes financiers au sein de l'UGB, une partie du budget de l'observatoire aurait été utilisée pour payer des salaires et du matériel). Pour toutes ces raisons, le PDIDAS a décidé de rompre le contrat avec l'UGB et de mobiliser des consultants de manière ponctuelle pour la réalisation d'études sur le suivi des dynamiques foncières dans la zone d'intervention du projet. Enfin, trois projets sont encore en activité (Observatoire national de la gouvernance foncière, Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, Observatoire national de la décentralisation et du développement local).

Ces trois observatoires ont des champs d'observation divers (foncier minier, foncier agricole, environnement) et ont, initialement, des emprises géographiques différentes : la zone d'intervention du projet PDIDAS pour la phase pilote de l'ONGF (2015-2018) ; la Casamance pour l'ONDDL ; les régions de Kédougou, Matam et Thiès pour l'ONRDH-SE. En revanche, à travers la mise en œuvre de l'Observatoire national des territoires en 2021 et du projet en cours de construction de l'Observatoire national du foncier (2022), on constate une superposition des initiatives à la fois d'un point de vue géographique et des champs d'observation. Ce constat est accentué par l'ambition nationale de l'ONGF et de l'ONDDL qui ont également pour champ d'observation le foncier en particulier rural. En effet, depuis 2019 et l'appui financier de la Land Matrix, l'ONGF tente d'observer et de documenter

les mouvements d'acquisitions foncières à grande échelle dans l'ensemble du pays. Concernant l'ONDDL, d'après son directeur, l'observatoire a entamé au cours de l'année 2021 une mise à l'échelle afin de prendre en compte l'ensemble du territoire sénégalais. Par conséquent, au cours de l'année 2022, cinq observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources, avec un intérêt particulier pour le foncier, devraient couvrir et observer l'ensemble du territoire national.

Concernant l'analyse croisée des champs d'observation et des zones observées, nous notons que les projets d'observatoires se déploient dans des territoires d'intérêts stratégiques.

Par exemple, nous observons une superposition des initiatives d'observatoires dans la zone du delta du fleuve Sénégal (zone A) (quatre projets identifiés). Plusieurs explications peuvent être avancées. Depuis les années 1950¹⁸⁸, cette zone fait l'objet d'une forte compétition entre acteurs (agriculteurs, éleveurs, acteurs institutionnels, secteurs privés) pour la gestion de l'espace et l'accès aux ressources naturelles (Mathieu *et al.*, 1986). Cette dynamique s'est accélérée depuis le début des années 2000, dans un contexte où les pouvoirs publics insistent sur les besoins d'intensification agricole, à travers la promotion de l'entrepreneuriat privé et du secteur agro-industriel. Dans cette perspective, la vallée du fleuve Sénégal a été identifiée comme un pôle de développement des dynamiques de production agro-industrielles (Benegiamo, 2020a, 2020b; Bourgoin *et al.*, 2016a, 2016c). Par conséquent, le développement rapide des aménagements hydro-agricoles, en particulier autour du lac de Guiers qui offre la plus importante réserve d'eau douce du pays (Mar et Magrin, 2008), mais aussi le mouvement d'appropriation privée des terres agricoles, ont créé divers pôles de tension, générant des conflits à divers niveaux : conflits entre agriculture et élevage, entre collectivités locales à propos des limites de leurs territoires et entre populations autour du foncier (Seck *et al.*, 2005). Enfin, comme le montre le Tableau 8 ci-dessous, la zone du delta du fleuve Sénégal constitue un « laboratoire » historique pour les projets de développement à vocation foncière et/ou agricole. Pour ces différentes raisons, cette partie du territoire constitue une zone à forts enjeux fonciers particulièrement intéressante à observer et à documenter dans le cadre d'une démarche d'observatoire.

¹⁸⁸ Période à laquelle l'agriculture irriguée par pompage a été introduite à grande échelle dans la vallée du fleuve Sénégal. Sur les rives sénégalaises, au moment de la rédaction de l'ouvrage *Espaces disputés en Afrique noire* (1986), plus de 25 000 hectares au total étaient aménagés en périmètres irrigués (Mathieu *et al.*, 1986).

Tableau 8 : identification (non exhaustive) des projets de développement agricole passés (depuis 2007) et actuels dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal

Nom du projet	Date	Partenaires techniques et financiers	Objectifs sectoriels	Superficie totale (ha)	Budget (million USD)
Projet de développement des marchés agroalimentaires et agricoles (PDMAS)	2007-2014	Banque mondiale et autres partenaires financiers (Agence canadienne de développement international, Agence française de développement, Union européenne)	Horticulture et aménagements hydrauliques	2 500	35
Le Millennium Challenge Account (MCA)	2011-2015	La Millennium Challenge Corporation (États-Unis)	Aménagements hydrauliques et hydro-agricoles pour le riz et l'horticulture	43 500	540
Projet de promotion de partenariats rizicoles dans le delta du fleuve Sénégal (3PRD)	2011-2015 (avec une extension de quatre années)	Agence française de développement, Banque ouest-africaine de développement, gouvernement sénégalais et des opérateurs privés	Culture du riz	2 500	36,8
Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal (PDIDAS)	2014-2021	Banque mondiale et Fonds pour l'environnement mondial	Horticulture	67 467	86
Projet de développement économique local et transition agro-écologique dans le delta du fleuve Sénégal (DELTA)	2021-2026	Agence française de développement	Riz, horticulture, fourrage vers l'agroécologie	6 000	55,3

Réalisation : Grislain, adapté de Bourgoin et al., 2022

De la même manière, la zone des Niayes (zone B) cristallise l'observation territoriale (trois projets). Cette partie du territoire, située au nord-ouest du Sénégal, couvre la frange côtière et son arrière-pays qui s'étend de Dakar à Saint-Louis sur une longueur de 180 km avec une largeur variant de 5 à 30 km. Sa position en bordure de mer et ses conditions écologiques particulières en ont fait l'une des principales zones de concentration humaine et économique du Sénégal (Touré et Seck, 2005). La zone des Niayes assure 80 % de la production maraîchère du pays (Fall et al., 2000). Aussi, la zone est marquée par sa richesse en ressources minières (mines de phosphate et de zircon) et par une forte pression foncière liée notamment à l'augmentation d'espaces urbanisés (Faye, 2008).

Autre exemple, la Casamance (zone C) située au sud-ouest du Sénégal, où nous avons identifié trois projets d'observatoires. Région la plus arrosée du pays, avec une précipitation moyenne de 1200 mm/an, les cultures sont principalement représentées par le riz pluvial, l'arachide, le mil, le sorgho et la pêche. Les investissements réalisés à partir d'activités non agricoles sont particulièrement importants dans cette zone, marquée notamment par la présence de migrants (autorités religieuses

et opérateurs économiques) provenant principalement du Bassin arachidier (Bourgoin *et al.*, 2020). En outre, cette zone est d'intérêt stratégique pour le gouvernement sénégalais en raison des conflits et des revendications indépendantistes qui touchent cette région du Sénégal depuis 1982 (Awenengo, 2006).

Enfin, la Carte 3 présente l'ancrage institutionnel des onze projets d'observatoires. Nous avons identifié cinq types de montage institutionnel à savoir des observatoires portés par un ministère sectoriel (ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des territoires, ministère des Finances et du Budget) ; par des organisations de la société civile regroupées au sein du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal ; par la recherche en particulier l'UGB fortement impliquée sur les recherches foncières au Sénégal depuis la fin des années 1990 ; par la Présidence de la République à travers le Comité sénégalais des droits de l'homme et enfin ; par la Commission de l'UEMOA qui héberge l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest.

II - La multiplication des projets d'observatoires fonciers : de la promotion de la bonne gouvernance à la concurrence entre acteurs

A. Analyse de réseaux : panorama des acteurs incontournables dans les projets d'observatoires fonciers au Sénégal

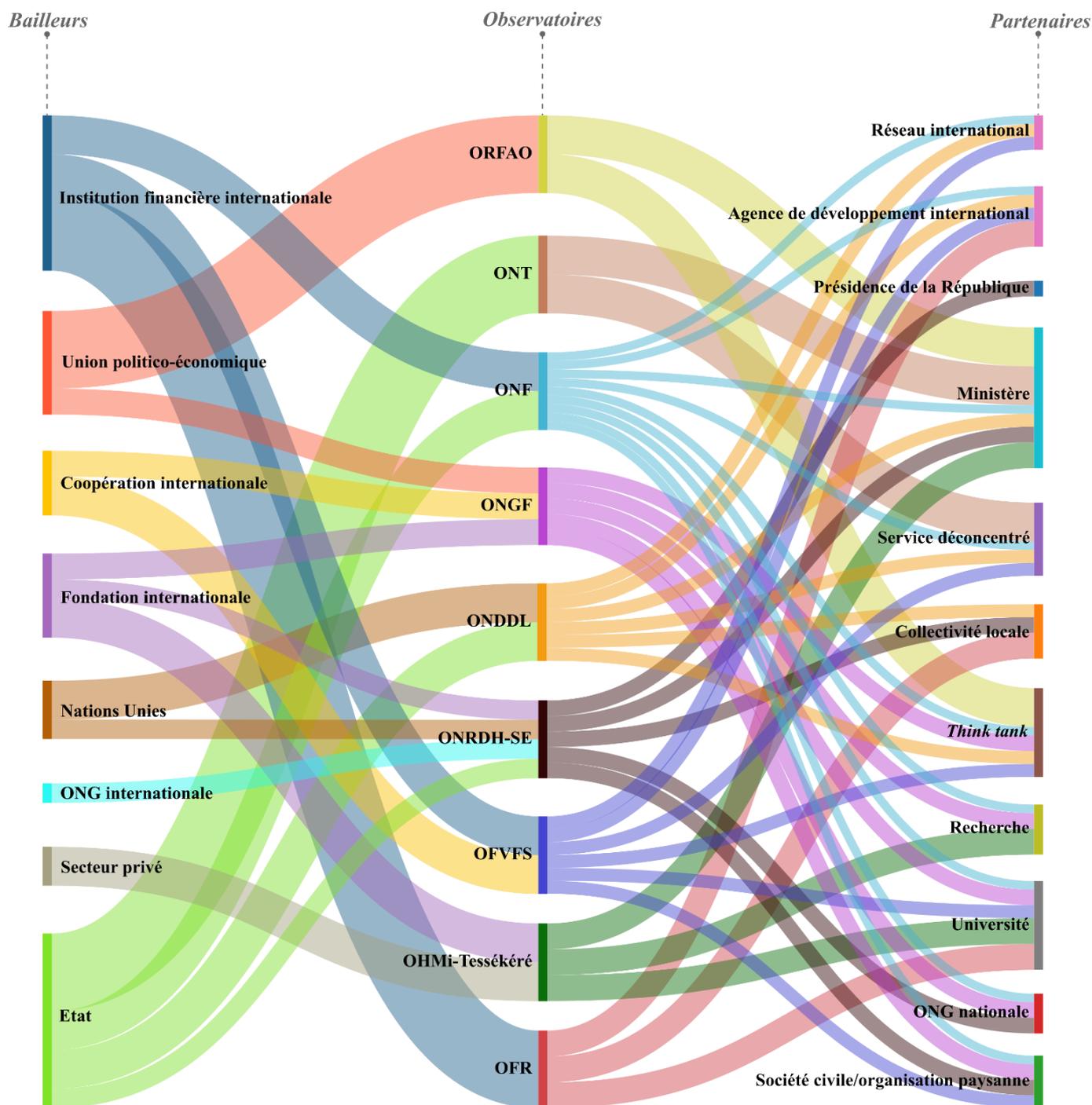
Nous souhaitons mettre en relation les initiatives d'observatoires avec leurs principaux bailleurs et partenaires afin de révéler les réseaux d'acteurs impliqués dans les projets d'observatoires fonciers au Sénégal (Figure 11)¹⁸⁹.

La Figure 11 met en évidence deux typologies. La première concerne les principaux bailleurs des projets d'observatoires fonciers (à gauche). Nous avons défini huit types de bailleurs à savoir : institution financière internationale, union politico-économique, coopération internationale, fondation internationale, Nations Unies, ONG internationale, secteur privé, État. La seconde concerne les principaux partenaires des projets d'observatoires fonciers (à droite). Nous avons défini onze types de partenaires à savoir : réseau international, agence de développement international, Présidence,

¹⁸⁹ Nous ne considérons ici que les observatoires pour lesquels les financeurs et les partenaires sont connus (c'est-à-dire tous sauf le projet d'observatoire du foncier dans le cadre du Plan d'action foncier ainsi que le projet d'observatoire dans le cadre de la Commission nationale de réforme foncière). En outre, il est important de noter que tous nos résultats ne représentent qu'une photographie à un moment donné et non exhaustive des projets d'observatoires qui continuent à poursuivre leurs trajectoires.

ministère, service déconcentré, collectivité locale, *think tank*, recherche, université, ONG nationale, société civile/organisation paysanne¹⁹⁰.

Figure 11 : principaux réseaux d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des observatoires fonciers au Sénégal



Réalisation : Grislain, 2022

¹⁹⁰ J'ai identifié ces différents types d'acteurs par l'intermédiaire des entretiens réalisés sur le terrain et en visioconférence, et en naviguant sur les sites Internet des observatoires. Pour représenter ces réseaux j'ai construit un sankey plot à l'aide du logiciel libre SankeyMATIC (<https://sankeymatic.com/>).

Centralité des bailleurs de fonds internationaux : vers une « onguisation » des observatoires

La partie gauche de la Figure 11 met en évidence la diversité et la nature des acteurs qui financent les projets d'observatoires fonciers au Sénégal. Pour sept observatoires sur neuf, des bailleurs étrangers sont identifiés. Nous pouvons mettre ce résultat en perspective avec l'étude sur les observatoires fonciers en Afrique (Grislain, 2018). J'avais alors montré que dans les sept cas étudiés sur huit, ce sont des financements étrangers qui ont contribué à la réalisation des projets d'observatoires. La nature des bailleurs est hétérogène, à savoir : agence publique de développement (AFD, coopération suisse), réseau international d'organisations intergouvernementales et de la société civile (ILC), organisation internationale (FIDA, FAO), gouvernement étranger.

Cette internationalisation des projets d'observatoires nationaux fait écho aux travaux de Carmona *et al.* (2013) sur les observatoires des conflits miniers en Amérique latine. Dans leur étude *Imaginario a cielo abierto. Una mirada alternativa a los conflictos mineros en Perú y Bolivia*, les auteurs évoquent un phénomène croissant d'« onguisation » des observatoires des industries extractives. Dans un contexte où chaque ONG et institution d'aide au développement appuient un projet d'observatoire, les auteurs notent la multiplication des projets et réseaux en parallèle ainsi que la dispersion des efforts : « *En este contexto, cada ONG promueve su propia plataforma y observatorio de análisis. ¿Con qué resultado? Redes paralelas y dispersión de esfuerzos. La competencia por la legitimidad social y los fondos de las agencias financieras se ha traducido en un fenómeno creciente de "oenegización" de los observatorios* » (Carmona *et al.*, 2013, p. 14).

Au Sénégal, l'omniprésence de l'aide saute littéralement aux yeux : « sur la route de Thiès à Saint-Louis, les nombreuses infrastructures sont toutes, ou presque, panneau à l'appui, marquées du sceau de l'origine du financement qui les a rendues possibles : château d'eau japonais, forages italiens, écoles de l'Union européenne, écoles coraniques payées par des pays arabes, etc. » (Magrin, 2013, p. 62). La capacité du Sénégal à tirer profit des rentes du développement tient notamment aux ressources de sa situation, à sa capacité à entretenir des relations favorables avec les pays du monde, et à la stabilité offerte par ce pays agréable à vivre pour ceux chargés de mettre en œuvre les projets de développement (Magrin, 2013).

Dans le champ du foncier, cela se traduit par une multiplication des projets d'observatoires, par la dispersion des ressources à la fois financières et humaines ainsi que par le manque de coordination entre les initiatives (superposition des champs d'observation et des zones observées). On assiste donc à une forme de compétition entre bailleurs qui veulent se positionner sur un concept à la mode, comme il en existe couramment dans le champ du développement (Cartier-Bresson *et al.*, 2009). Au Sénégal, au cours des cinq dernières années, des projets d'observatoires fonciers ont été appuyés

successivement par la FAO pour la mise en place d'un observatoire du suivi de la réforme foncière (Basserie et Ka, 2018), par la Banque mondiale pour la création d'un Observatoire national du foncier dans le cadre du PROCASEF (Ka, 2021) ou encore par l'Agence française de développement, à travers le Comité technique « Foncier et développement », afin de redynamiser les activités de l'ONGF.

En outre, en mobilisant les deux derniers exemples, l'analyse croisée de la nature des bailleurs de fonds et du type d'observatoire foncier promu reflète des agendas et des objectifs différents au sein des acteurs de l'aide internationale. D'un côté, la Banque mondiale finance la création d'un observatoire foncier qui sera rattaché au ministère des Finances et du Budget. Sur la base du suivi d'un certain nombre d'indicateurs (tels que le nombre de communes disposant de capacités à délivrer un titre, le nombre de titres délivrés et la superficie des titres délivrés), l'ONF aura pour mission principale la production d'informations de terrain pour accompagner la mise en œuvre et le suivi du Projet de cadastre et de sécurisation foncière. De l'autre, au cours de l'année 2021, le Comité technique « Foncier et développement » a apporté un appui financier au CRAFS afin de redynamiser les activités de l'ONGF. Ce dernier est présenté par ses promoteurs comme un outil de la société civile qui vise à alimenter en données de terrain le plaidoyer des organisations du CRAFS dans la lutte contre les accaparements fonciers. Ce faisant, à travers ces appuis financiers, ce sont des visions différentes des observatoires, qui sont mis au service des agendas des acteurs : appuyer l'immatriculation de la terre pour promouvoir l'agribusiness d'un côté (Banque mondiale) ; appuyer le plaidoyer de la société civile pour freiner l'attribution de terres paysannes à des investisseurs privés de l'autre (CTFD).

L'État au cœur des démarches d'observatoires fonciers : entre instrument de politique publique et outil de « lisibilisation » du territoire et de ses ressources

Tout d'abord, nous notons que l'État, notamment à travers ses ministères sectoriels, finance exclusivement les observatoires qui sont rattachés au sein de l'appareil étatique. Il s'agit de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local rattaché à l'Agence de développement local du ministère des Collectivités territoriales ; de l'Observatoire national des territoires logé au sein de l'Agence nationale de l'aménagement des territoires du ministère des Collectivités territoriales ; de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif qui dépend de la Présidence et de l'Observatoire national du foncier hébergé au sein du ministère des Finances et du Budget. Les observatoires sont ainsi perçus comme des outils d'aide aux institutions gouvernementales pour orienter les décisions et les choix politiques. Cette image des observatoires fonciers comme instruments de politique publique a d'ailleurs été soulignée par un membre du ministère des Finances et du Budget à l'occasion de l'atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'ONF : « L'observatoire c'est avant tout un outil pour

accompagner les politiques publiques. Les politiques publiques c'est l'État, donc l'observatoire c'est dans l'État ».

Au-delà de ce lien entre observatoire et politique publique, le positionnement des observatoires au sein de l'appareil étatique, permet également aux administrations concernées d'exercer une forme de contrôle sur les observatoires. Cela peut se matérialiser par le conditionnement des financements aux activités réalisées et à la nature de l'information produite ou par le contrôle sur les missions de l'observatoire. Pour l'ONRDH-SE, par exemple, l'équipe de l'observatoire n'a jamais disposé des moyens nécessaires en termes financiers, humains et matériels, pour atteindre les objectifs initiaux de production et de mise en transparence de l'information sur les impacts des activités extractives sur les populations locales¹⁹¹.

En outre, la Figure 11 montre que l'État n'appuie aucune dynamique d'observatoire hors de son périmètre. Le contrôle des démarches d'observatoires peut également s'interpréter comme un désir d'éviter l'émergence de toute forme de contre-pouvoir à travers une organisation potentiellement productrice d'informations contradictoires. Cela est particulièrement saillant lorsqu'il est question de la production d'informations sur le territoire et ses ressources. Le contrôle de la production d'informations sur la terre et les ressources qu'elle porte est un enjeu de pouvoir en ce qu'il sous-tend des visions politiques et des scénarios de gestion quant à l'accès et aux usages des ressources naturelles (Riegel, 2017). En fonction du choix des indicateurs, des champs d'observation, des thématiques traitées mais aussi des arbitrages qui sont faits par les équipes des observatoires sur les méthodologies et les outils de collecte des données, ces dispositifs sociotechniques diffusent une certaine conception des ressources, de leur localisation, de leur disponibilité mais aussi de leur accès et de leurs usages (Chouquer, 2012a; Nalepa et Bauer, 2012).

Cette idée renvoie aux travaux du politiste et anthropologue américain James Scott qui souligne les effets de la mutation de l'État moderne amorcée au cours du XVII^e siècle en Europe en termes de production de connaissances sur les ressources (Scott, 1998). À cette période, « les revenus de l'État provenaient majoritairement des impôts sur les transactions et sur la terre, qui constituaient les sources principales de richesse » (Scott, 2021, p. 62). Ainsi, à la suite des travaux de Michel Foucault sur la "gouvernementalité"¹⁹² à la fin des années 1970, il décrit, à partir de la mise en place d'instruments d'information sur la sylviculture en Prusse ou sur le foncier en France, le changement radical de cet État. Comme le mentionne Scott dans le premier chapitre de son ouvrage *L'œil de*

¹⁹¹ Nous revenons plus en profondeur sur ce point dans le chapitre 6.

¹⁹² Michel Foucault parle de gouvernementalité pour « souligner un changement radical dans les formes d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée, processus qui résulte d'un processus de rationalisation et de technicisation. Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 19).

*l'État*¹⁹³ intitulé *Les projets étatiques de lisibilité et de simplification*, l'État moderne cherche à développer une vision « synoptique », c'est-à-dire une vue d'ensemble, par le haut, de ses ressources naturelles par le biais de dispositifs informationnels (cadastres, statistiques forestières). Désormais, « celui-ci n'envisage plus son rôle comme distancié de ses sujets, qu'il se contentait auparavant de taxer, d'enrôler dans ses armées, ou de réprimer. Il lui faut maintenant "prendre en charge" les ressources humaines et physiques de son territoire pour rendre celles-ci plus productives. Pour Scott, cette "prise en charge" commence par des efforts de "lisibilisation" (*legibility*) du territoire » (Gautreau, 2018, p. 42). L'observation territoriale est donc historiquement une affaire d'État (Lenormand, 2011). Quelle que soit l'échelle de gouvernement, la connaissance des territoires et des populations est un enjeu pour les autorités publiques (Aguilera *et al.*, 2021). En termes scottiens, la mise en œuvre d'observatoires ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources renvoie à un processus de *lisibilisation* du territoire et des ressources par l'État.

La société civile dans les projets d'observatoires fonciers : entre revendication d'expertise et instrumentalisation de la participation

Comme évoqué précédemment, l'émergence d'une gouvernance informationnelle des territoires est marquée par le recentrage d'une grande part des actions des mouvements sociaux autour de demandes d'accès à l'information, à côté des actions classiques visant à modifier législations et pratiques (Gautreau et Noucher, 2013). Cela est particulièrement visible dans le champ environnemental et plus précisément autour des enjeux de gestion des ressources naturelles, où la société civile est devenue un acteur majeur des mobilisations politiques et sociales (Bouleau et Barthelemy, 2007; Grisoni et Némoz, 2017; Rodary, 2011). Ainsi, au Sénégal, les organisations de la société civile et les organisations paysannes sont devenues des acteurs centraux des projets d'observatoires (quatre liens) et plaident pour une amélioration de la transparence et de la fiabilité des informations sur les questions d'accès aux terres et aux ressources (Bourgoin *et al.*, 2019).

En outre, en s'investissant directement dans les projets d'observatoires fonciers, la société civile tend à se positionner comme un producteur de savoirs sur le foncier. Cette idée renvoie à l'analyse selon laquelle les luttes sociales sont aussi des luttes symboliques et idéologiques (Granjon, 2018). Dans les champs de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, les conflits qui s'y développent sont des conflits constitués aussi bien de luttes pour les ressources matérielles que de combats d'idées liés à ces ressources (Benjaminsen et Svarstad, 2009). Ainsi, la mise en œuvre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal peut se lire comme une dimension de la lutte

¹⁹³ Ouvrage initialement publié en 1998 sous le titre *Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (Scott, 1998). Dans le cadre de la thèse, j'ai lu la version traduite en français par Olivier Ruchet et publiée en 2021 aux éditions La Découverte (Scott, 2021).

symbolique des organisations de la société civile dans leur combat pour la reconnaissance de leur capacité à s'ériger en producteurs de savoirs sur le foncier. Cette idée se matérialise à travers les propos d'un expert foncier impliqué dans le processus de création de l'ONGF : « stratégiquement il y avait un enjeu de visibilité et d'image avec cette idée pour le CRAFS de dire nous ne sommes pas que des organisations de la société civile qui faisons du plaidoyer, de la dénonciation, nous sommes aussi force de proposition, capable de dialoguer, de produire de l'expertise, d'alimenter les débats autour des accaparements fonciers et de la réforme foncière¹⁹⁴ ». Derrière la mise en œuvre de l'ONGF, il y avait donc l'ambition pour les organisations de la société civile de mettre en avant leurs propres priorités (par exemple les accaparements fonciers, la promotion des exploitations familiales) pour tenter de les faire reconnaître comme problèmes à traiter au sein de l'arène foncière et d'influencer le cadrage de la réforme foncière.

En dehors de l'ONGF, on retrouve également la présence de la société civile au sein de deux observatoires rattachés à l'administration à savoir l'Observatoire national du foncier, en cours de construction, et l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif. Cependant, la représentativité des organisations de la société civile au sein des projets d'observatoires nationaux soulève une autre question. En effet, cette implication de la société civile dans des observatoires portés par l'État peut également renvoyer à une « offre de participation » (Gourgues, 2012a) instrumentalisée dans le but de mettre en avant des démarches participatives et inclusives (Lavigne Delville, 2019).

Le « tournant participatif mondial » (Mazeaud *et al.*, 2016) s'est matérialisé par la circulation transnationale d'ingénierie participative (ateliers participatifs, conférences de citoyens, forums multi-acteurs) à tous les niveaux de l'action publique et dans toutes les sociétés, au Nord comme au Sud. Cela est particulièrement saillant dans les pays « sous régime d'aide », où « toute action publique doit désormais passer par un ou des ateliers associant tous les acteurs afin de partager l'information, d'en améliorer les contenus, et de valider les orientations ou les résultats » (Boughedada et Lavigne Delville, 2021, p. 104). Cette offre de participation, plus qu'à proposer un débat ouvert sur les principes à partir desquels penser la politique en question, vise souvent à légitimer des options prédéfinies, qui seront dès lors présentées comme consensuelles puisque résultant d'un processus participatif (Lavigne Delville *et al.*, 2021).

Le cas de l'atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier au Sénégal est particulièrement intéressant à cet égard (Photo 10). Il renvoie en de nombreux points à l'analyse proposée par Thibault Boughedada et Philippe Lavigne

¹⁹⁴ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021.

Delville (2021) au sujet du forum national sur le foncier au Bénin en 2018 : « La sélection stratégique des participants, la remise tardive des documents supports, les débats souvent très langue de bois, l'absence ou la médiocrité des synthèses convergent fréquemment pour en neutraliser le potentiel de débat et en faire des exercices ritualisés de légitimation des points de vue des commanditaires qui se terminent par un concert d'applaudissements légitimant des décisions prises par avance » (Boughedada et Lavigne Delville, 2021, p. 105). Dans le cadre de l'atelier de restitution de l'étude sur le processus de mise en œuvre de l'ONF, les termes de références prévoyaient des sessions de discussions autour des modalités d'ancrage institutionnel et des indicateurs du futur observatoire.

Le premier thème a été effectivement discuté durant une trentaine de minutes, laissant la possibilité à des représentants du CRAFS et de l'ONGF de prendre la parole. Ces derniers ont souligné les enjeux autour de la neutralité et de l'indépendance d'un observatoire ancré au sein du ministère des Finances et du Budget et de la nécessité de prendre en compte l'existant à savoir l'observatoire de la société civile. Ces discussions se sont finalement conclues par une intervention d'un membre du PROCASEF : « On peut tergiverser sur l'ancrage institutionnel de l'observatoire mais on va perdre beaucoup de temps. Et on se trouvera en 2022 et rien ne sera en place. L'option de l'ancrage de l'ONF au sein du ministère des Finances a été validée lors de l'atelier à Saly¹⁹⁵, maintenant il faut avancer ».

Pour le second thème, concernant les indicateurs de l'observatoire, faute de temps, les « discussions » se sont limitées à une brève présentation des champs d'observation prioritaires et des principaux indicateurs de l'observatoire sans aucun temps d'échange avec les participants. Le manque de temps accordé à la discussion sur les indicateurs, censés être « définis par toutes les parties prenantes », a d'ailleurs été critiqué par un participant au cours de l'atelier¹⁹⁶: « On se donne beaucoup de temps pour rédiger l'étude, beaucoup d'énergie et d'argent sont dépensés pour préparer cet atelier, mais lors de la validation c'est comme si tout devait être passé rapidement. Cet atelier ne devrait pas être juste la restitution d'une étude. Il aurait fallu se donner plus de temps, programmer l'atelier en plusieurs moments et faire des groupes de travail pour discuter, réfléchir ensemble sur les différentes parties de l'étude ». Nous rejoignons l'analyse de Kama Cissoko et Ramatou Touré (2005), qui étudient les modalités de la participation des organisations de la société civile à l'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, selon laquelle « la participation de la société civile a donc servi à valider et « crédibiliser » un processus déjà « ficelé » par les acteurs étatiques et les partenaires techniques et financiers » (Cissoko et Touré, 2005, p. 147).

¹⁹⁵ Un atelier sur l'Observatoire national du foncier s'est tenu à Saly du 26 au 28 novembre 2020.

¹⁹⁶ Il s'agit d'un chercheur du Centre national de recherches forestières de l'Institut sénégalais de recherches agricoles.

En outre, malgré le caractère itératif du processus de rédaction de l'étude, avec plusieurs allers-retours entre la Banque mondiale, le ministère des Finances et du Budget et les organisations du CRAFS (en particulier le CNCR, IPAR et Enda Pronat), les propositions issues de la société civile n'ont été que très peu prises en compte dans le document final. Par exemple, le principe du « contrôle citoyen¹⁹⁷ » mis en avant par les leaders du CRAFS dans les différentes versions provisoires du document ainsi que lors de l'atelier national de restitution n'apparaît pas dans les centaines de pages de la version finale de l'étude (Ka, 2021). Un mail illustre avec beaucoup de clarté le peu de profondeur de cette participation dans le cadre de la construction de l'Observatoire national du foncier. À la suite du partage de la version finale de l'étude sur les modalités de mise en place de l'ONF¹⁹⁸, un membre d'une institution internationale d'aide au développement a répondu par retour de mail (le 27/12/2021) : « Merci pour le partage et excusez la réponse tardive. Sauf erreur de notre part il doit s'agir du mauvais document comme c'est exactement le même que le draft que nous avons commenté et retourné avant l'atelier (veuillez voir mail et PDF en annexe). Est-ce que vous pouvez, s'il vous plait, voir si le bon document a été envoyé comme version finale ? Et si c'est le cas, est-ce qu'on pourrait avoir un éclaircissement pourquoi aucun de nos commentaires a été pris en compte ? ». À ce jour, après une nouvelle relance en date du 14/2/2022, aucune explication n'a été donnée par les acteurs du PROCASEF concernant l'absence de prise en compte des nombreux commentaires formulés par les différentes parties prenantes dans la version finale de l'étude.



Photo 10 : restitution de l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier au Sénégal.

En introduction, la personne en charge de présenter les principaux résultats de l'étude a insisté sur le fait qu'il s'agissait d'une restitution et non d'une validation car « sinon on va être suspendu à la validation de tous les acteurs, et en réalité, les gens ont souvent tendance à revenir sur des choses qu'ils ont validé auparavant ».

Cliché : auteur, Dakar (Sénégal), novembre 2021.

¹⁹⁷ Ce principe de « contrôle citoyen » renvoie à la mise en œuvre de comité inter-villageois dans chaque zone d'intervention du projet PROCASEF pour assurer la fonction de veille et d'alerte sur le foncier. Les OSC plaident pour que cette fonction de « contrôle citoyen » soit une composante de l'ONF et soit assurée par les organisations du CRAFS. À ce stade, outre des échanges oraux, les OSC n'ont reçu aucune garantie concrète en ce sens.

¹⁹⁸ La version finale de l'étude a été envoyée par mail à l'ensemble des participants le 13/12/2021 par le responsable de la formation et du dialogue multi-acteurs au sein du PROCASEF.

« L'âge des think tanks¹⁹⁹ » : le rôle d'une organisation multi-positionnée dans la promotion des projets d'observatoires fonciers au Sénégal

Enfin, la Figure 11 met en évidence la centralité d'un *think tank* (cinq liens) au sein d'un grand nombre de projets d'observatoires fonciers. Selon Erik Neveu, les *think tanks* sont devenus « l'outil le plus stratégique d'intervention sur les agendas médiatiques et de *policies*, un support central de mise en circulation de problèmes publics » (Neveu, 2015, p. 54). Ils sont définis comme des « organisations engagées sur une base régulière dans la recherche et le plaidoyer sur un sujet quelconque lié à des questions de politiques publiques. Ils font le pont entre la connaissance et le pouvoir dans les démocraties modernes » (Stone, 2007, p. 259). Ainsi, compte tenu de leur positionnement à l'interface entre la recherche et l'action, la connaissance et la décision, ces organisations sont au cœur de l'action publique (Neveu, 2015). La sociologie des promesses scientifiques s'est beaucoup attachée à analyser comment des « champions de la promesse » (van Lente et Rip, 1998), situés à l'interface entre communautés académiques et décideurs politiques, s'érigent en point de passage obligé et sont capables de tirer profit des effets d'opportunités qui accompagnent les promesses technoscientifiques (Granjou *et al.*, 2015).

Au Sénégal, dans le champ du foncier, un *think tank* s'érige en champion de la promesse. Il s'agit de l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR). Il est présenté par ses membres comme un espace de réflexion, de dialogue et de proposition pour des politiques agricoles et rurales concertées au Sénégal et dans la région ouest-africaine. Cette organisation multi-positionnée à l'interface de plusieurs échelles et d'univers sociaux différents (Delpeuch, 2009) ne se positionne ni du côté de la société civile, ni du côté du monde politique, ni purement dans le milieu de la recherche. Elle renvoie à ce que Cash *et al.* (2003) qualifient de « *boundary organization* » à savoir des organisations intermédiaires censées favoriser la communication, la médiation et la traduction entre acteurs distants les uns des autres du point de vue politique et cognitif (Cash *et al.*, 2003). En maintenant ce flou autour de son positionnement, cet « acteur hybride à loyautés multiples » (Nakanabo Diallo, 2012, p. 144) apparaît aux yeux des acteurs du foncier sénégalais et internationaux comme étant au centre de l'arène foncière sénégalaise, le point de contact incontournable (Allal, 2010b) de tout projet à vocation foncière.

Cette forte visibilité, l'organisation la doit principalement à son directeur, véritable entrepreneur-frontière (Bergeron *et al.*, 2013) au sein de l'arène foncière sénégalaise. Un entrepreneur doit à la fois posséder des ressources importantes (positionnelles, matérielles et d'expertise) ainsi que des capacités relationnelles (notamment une capacité à construire des réseaux) lui permettant de naviguer

¹⁹⁹ Nous faisons référence au titre d'une partie de l'ouvrage d'Erik Neveu (Neveu, 2015, p. 54).

au sein de différents univers sociaux (Hrabanski, 2015). Parce qu'ils ont un fort capital social, occupent des positions qui leur donnent une légitimité ou des connexions dans des espaces sociaux divers (acteurs multi-positionnés), ces individus ont une capacité de connexion forte entre des types d'acteurs *a priori* éloignés (Neveu, 2015). Le directeur actuel de l'IPAR, Cheikh Oumar Ba, possède ces différentes compétences et ressources. Docteur en sociologie, ancien directeur du Bureau d'analyses macro-économiques de l'ISRA, il dispose à la fois de ressources matérielles (très ancré dans les réseaux internationaux de l'aide au développement, il capte de nombreux financements), politiques (légitimité pour accéder à des acteurs politiques et des arènes multiples), sociales (densité des réseaux relationnels sur lesquels il peut s'appuyer) et de savoir (capacité d'expertise dans le champ du foncier). Ainsi, par l'intermédiaire de son directeur et de son réseau de chercheurs associés, cette organisation circule entre plusieurs arènes nationale et internationale, adapte son discours et se positionne en fonction des opportunités. Par exemple, ce *think tank* est à la fois membre fondateur du CRAFS et impliqué dans l'ONGF, et un interlocuteur privilégié des partenaires techniques et financiers notamment de la FAO à l'occasion de l'étude de faisabilité pour la mise en œuvre d'un observatoire du suivi de la réforme foncière et de la Banque mondiale dans le cadre du projet de l'Observatoire national du foncier²⁰⁰. En outre, à travers son directeur, le *think tank* a également entamé des discussions au sujet d'une convention de partenariat avec le directeur de l'ONDDL (sur le volet foncier de l'observatoire) et a été le principal promoteur du projet d'observatoire du foncier dans la vallée du fleuve Sénégal, en partenariat avec le NELGA et l'UGB.

Dans cette perspective, ce *think tank* semble appréhender les projets d'observatoires comme autant d'opportunités pour se donner de la visibilité auprès des bailleurs de fonds et se positionner sur un concept à la mode. Dans ce contexte, les projets d'observatoires considérés comme moins intéressants, en termes de visibilité, de financement, de construction ou de consolidation de réseaux d'acteurs, sont délaissés au profit d'une nouvelle opportunité plus attrayante. Bien que ces projets d'observatoires ne se traduisent que rarement en dispositifs effectifs, ils relèvent de ce que Foyer, Viard-Créat et Boisvert (2017) qualifient « d'économie de la promesse », dont la principale manifestation est l'émergence d'acteurs qui se rendent incontournables, en tant qu'experts des projets d'observatoires fonciers et plus largement en tant que producteurs de savoirs sur le foncier.

²⁰⁰ Lors d'un atelier portant sur l'ONF qui s'est déroulé à Saly du 26 au 28 décembre 2020 c'est un chercheur de ce *think tank* qui était chargé d'introduire la séance et de présenter l'objet « observatoire foncier » au Sénégal. C'est ce même chercheur qui a ensuite réalisé et restitué l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'ONF.

B. Coordonnez-vous mais derrière moi : quand les ambitions de transparence et de production de données se trouvent confisquées par des luttes institutionnelles

Les promesses qui accompagnent la mise en œuvre d'une innovation, qu'elle soit sociotechnique, scientifique ou organisationnelle, peuvent créer des opportunités en termes de ressources financières, sociales, de savoir, etc. (Audétat, 2015). Ce faisant, les projets d'observatoires, en tant que mythes sociotechniques censés réduire les asymétries d'information et promouvoir la transparence dans la gouvernance foncière, peuvent être analysés sous l'angle des ressources et des opportunités qu'ils offrent.

Au Sénégal, dès 2004, dans le cadre d'une étude sur le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et sur la mise en place d'un observatoire de la pauvreté au Sénégal, Tarik Dahou et Abdourahmane Ndiaye posaient la question suivante : « la pluralité des observatoires cache-t-elle de nouvelles stratégies de captation des ressources disponibles ? » (Dahou et Ndiaye, 2004, p. 12). Les deux auteurs faisaient alors le constat d'une pluralité des observatoires au Sénégal et révélaient les enjeux sous-jacents à la mise en œuvre des projets d'observatoires en termes de captation de ressources : « Au Sénégal, il existe des observatoires logés dans les départements ministériels notamment ceux de l'Industrie, de la Femme, de l'Enfant, de la Pêche et de l'Emploi. Ces observatoires sont créés à partir du milieu des années 1990 pour alimenter les politiques publiques et réduire le déficit en informations (...) Cependant, au lieu de permettre une restructuration de l'administration, autour d'une progression de la cohérence entre les politiques publiques, la multiplicité des observatoires semble davantage indiquer une concurrence accrue dans la captation des fonds de l'aide publique au développement. Cette concurrence s'opère entre départements ministériels, entre directions d'un même ministère et entre acteurs publics. Aucun effort de mise en cohérence n'est constaté entre ces différentes structures qui se mettent en place » (Dahou et Ndiaye, 2004, p. 12).

Cet extrait fait écho avec ce que nous avons observé dans le champ du foncier. En effet, 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, les observatoires semblent s'inscrire parfois non plus dans une idée de bonne gouvernance mais dans une optique de concurrence entre territoires et entre acteurs (Lenormand, 2011). Finalement, si l'observatoire foncier est un instrument porteur d'une volonté de démocratisation de l'accès et de l'usage des données et d'une mise en transparence de l'information, ces promesses sont bien souvent confisquées par les luttes institutionnelles au sein de l'arène foncière. Certaines institutions pensant, peut-être, par les projets d'observatoires, trouver une façon de se donner de la visibilité auprès des bailleurs de fonds, de se positionner au sein de l'arène foncière et de capter des ressources matérielles et informationnelles. Cette hypothèse prend tout son sens lorsqu'on s'intéresse aux initiatives d'observatoires portées par l'administration sénégalaise. Nous avons

sélectionné trois extraits d'entretiens afin de mettre en exergue le manque de coordination entre acteurs et la multiplication des projets concurrents au sein d'une même administration.

Le premier extrait renvoie à la perception du directeur de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDDL) logé au sein de l'Agence de développement local (ADL) concernant l'Observatoire national des territoires (ONT) logé au sein de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) (Extrait d'entretien 21). Ces deux agences sont rattachées au sein du ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des territoires (MCTDAT).

Extrait d'entretien 21

« L'Observatoire national des territoires c'est un autre décret de création qui a été pris l'année dernière avec l'Agence nationale de l'aménagement du territoire. Mais la mission de cet observatoire est plus orientée vers la cartographie des territoires, vers les questions d'aménagement du territoire. Alors qu'ici, l'ONDDL, c'est plus un observatoire de la gouvernance territoriale dans son ensemble. L'observatoire de l'ANAT il est plus spécifique sur la cartographie et l'aménagement du territoire tandis que l'ONDDL est plus global, transversal. Franchement nous prenons tout en charge. Quand vous souhaitez regarder l'utilisation du foncier par exemple, c'est ici au sein de notre observatoire ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec le directeur de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local, le 19/11/2021 à Dakar

Le second extrait d'entretien renvoie à la perception du responsable de l'Observatoire national des territoires (ONT) concernant l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDDL) (Extrait d'entretien 22).

Extrait d'entretien 22

« Nous (Observatoire national des territoires) n'avons eu aucune discussion avec l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local. Mais l'ONDDL est un tiroir de l'Observatoire national des territoires. C'est un observatoire sectoriel donc toutes les informations collectées dans le cadre de cet observatoire, y compris sur le foncier, seront reversées dans l'ONT. C'est pareil pour tous les autres observatoires sectoriels. L'ONT est plus global il va avaler les autres observatoires ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec le responsable de l'Observatoire national des territoires, le 18/11/2021 à Dakar

Le dernier extrait d'entretien renvoie à la perception de la responsable de la cellule planification et suivi-évaluation de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) concernant l'Observatoire national du foncier (ONF) en cours de construction dans le cadre du projet PROCASEF (Extrait d'entretien 23).

Extrait d'entretien 23

« Lors d'une discussion avec le coordonnateur du projet PROCASEF sur les perspectives de partenariat entre l'Observatoire national des territoires et l'Observatoire national du foncier, je lui ai dit que pour nous (ANAT), l'Observatoire national du foncier sera un tiroir de l'Observatoire national des territoires. Mais pour monsieur le coordonnateur c'est plutôt l'Observatoire national des territoires qui doit être un tiroir de l'Observatoire national du foncier (*rires*). Mais nous arriverons à nous mettre d'accord. Plus sérieusement, l'ONF sera rattaché au ministère des Finances et plus précisément à la Direction générale des impôts et des domaines. Il s'intéressera surtout au cadastre. Tandis que l'Agence nationale de l'aménagement du territoire est beaucoup plus globale, on s'intéresse à tous les domaines qui intéressent les territoires aussi bien l'éducation, que l'énergie, la santé et le foncier dans son ensemble. On est beaucoup plus global. Donc c'est normal que le plus global englobe ce qui est plus local et spécifique ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec la responsable de la cellule planification et suivi-évaluation de l'ANAT, le 18/11/2021 à Dakar

À la lecture de ces extraits d'entretiens, nous avons le sentiment d'un foisonnement d'observatoires dont on ne sait réellement où commence les uns et où s'arrêtent les autres, comment ils fonctionnent les uns avec les autres. Derrière cette pluralité des projets et des acteurs, des jeux politiques et des jeux de gouvernance se font jour sur les territoires. Tout cela renvoie à une question majeure, celle de la logique derrière la multiplication des projets d'observatoires au sein de l'administration sénégalaise.

Tout d'abord, ces observatoires semblent le revers de la pièce dont l'autre face est constituée par les nombreuses agences d'exécution, aux finalités comparables. Dit autrement, les observatoires sont un objet parmi d'autres qui illustrent les dysfonctionnements de gouvernance liés à ce type de régime d'aide rentier extraverti particulièrement performant (dans la capacité à attirer des bailleurs et des projets) (Magrin, 2013). Dans cette perspective, les observatoires constituent des formes d'« enclaves bureaucratiques » (Blundo, 2011) définies comme des espaces administratifs créés au sein de ministères nationaux et financés par des bailleurs de fonds internationaux (Nakanabo Diallo, 2012). Les premiers, les agents des ministères, espèrent bénéficier d'une haute rémunération, en général bien supérieure à celle des fonctionnaires ne relevant pas d'enclaves bureaucratiques, d'importants moyens matériels et financiers, etc. Pour les seconds, les bailleurs de fonds, elles permettent de répondre aux injonctions d'*empowerment* et d'appropriation (*ownership*) de l'agenda du développement par les pays récipiendaires, tout en étant un instrument pour agir directement au cœur d'un service (Nakanabo Diallo, 2014). Cependant, à la différence des enclaves bureaucratiques décrites par Giorgio Blundo au sein des services forestiers du Niger et du Sénégal (2011) et par Rozenn Nakanabo Diallo concernant l'unité TFCA (*Transfrontier conservation areas*, aires de conservation transfrontalières) du ministère du Tourisme au Mozambique (2014), les observatoires fonciers sont souvent très peu dotés en termes de ressources (matérielles, financières, politiques, etc.) et ne

constituent pas des objets de rentes pour les parties prenantes concernées (élites administratives, agents de terrain, experts nationaux).

Ainsi, nous pensons que la dynamique de création des observatoires fonciers s'inscrit principalement dans un parcours pour la reconnaissance, au sens de Paul Ricoeur, c'est-à-dire d'une reconnaissance de l'aptitude, de l'utilité des individus ou groupes d'individus (Ricoeur, 2004). Dans cette perspective, « ce qui fait ressource » au sein d'un projet d'observatoire foncier, c'est avant tout une ressource sociale, de reconnaissance, de positionnement au sein de l'arène foncière. Dans une société de la connaissance (Stiglitz et Greenwald, 2017) qui produit et diffuse toujours plus de données, d'opinions, d'expériences et de savoirs (Tonneau *et al.*, 2017a), la construction d'un observatoire serait un moyen d'être reconnu comme un producteur de savoirs légitime sur le foncier au sein de l'arène foncière. Dit autrement, « je dispose d'un observatoire du foncier donc je suis légitime pour parler du foncier ». La création d'un observatoire permettrait ainsi aux différents services de l'État de se doter d'un instrument pour se positionner dans l'espace de l'observation territoriale et, le cas échéant, de prendre en charge l'espace d'action en question.

Enfin, nous pensons que les instruments tels que les observatoires constituent une ressource essentielle dans la maîtrise d'une capacité technique, c'est-à-dire de savoirs, savoir-faire et compétences comme le suivi-évaluation, la production d'indicateurs, l'observation des changements (Crespy, 2008). Dans cette perspective, la maîtrise d'une technicité et d'un savoir-faire, au moins en apparence, dans les discours, est susceptible de conférer une reconnaissance plus grande à l'entité qui porte l'observatoire par rapport aux autres services de l'État.

Conclusion du chapitre 5

Dans ce chapitre, à partir d'une étude de cas au Sénégal, nous avons montré qu'au-delà des logiques de bonne gouvernance de la terre et des ressources naturelles, les observatoires sont vecteurs de concurrences entre territoires et entre acteurs. D'une part, en réalisant une cartographie de onze projets d'observatoires nous avons mis en évidence la superposition à la fois géographique et thématique de plusieurs initiatives. D'autre part, par le biais d'une analyse de réseaux, nous avons étudié les acteurs incontournables des projets d'observatoires fonciers (bailleurs de fonds internationaux, État, société civile, *think tank*). Dans un premier temps, nous avons éclairé les raisons qui les poussent à appuyer et/ou se mobiliser dans un projet d'observatoire foncier. Par exemple, nous avons montré que certains bailleurs de fonds internationaux appuient des projets d'observatoires fonciers qui répondent à leurs agendas afin de se positionner sur un concept à la mode et promouvoir une certaine conception du foncier, ou que des organisations de la société civile se mobilisent et portent un projet d'observatoire afin de mettre en avant une capacité d'expertise. Dans un second temps, nous avons mis en évidence les relations qu'entretiennent ces acteurs entre eux en lien avec les projets d'observatoires fonciers. Par exemple, nous avons mis en lumière la centralité d'un *think tank* multi-positionné qui navigue entre divers univers sociaux et au sein de multiples réseaux pour se rendre incontournable dans toutes les initiatives d'observatoires ou encore la façon dont la participation de la société civile à un projet d'observatoire foncier est instrumentalisée par l'administration nationale et la Banque mondiale afin de mettre en avant un processus inclusif et participatif.

En outre, en mettant en évidence la multiplication des projets d'observatoires fonciers en particulier au sein de l'administration sénégalaise, nous avons souligné que les acteurs impliqués dans les projets d'observatoires ont tendance à suivre leurs propres logiques et intérêts, et que la coordination, l'utilité, la finalité des dispositifs, sont reléguées au second plan et relèvent souvent des discours, des postures et des jeux d'acteurs.

Enfin, nous avons enrichi la réflexion sur « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire foncier ainsi que sur les rapports de pouvoir qui se font jour autour de la captation des ressources. De manière générale, et en lien avec nos analyses développées dans le chapitre 4, nous pensons que les luttes institutionnelles autour des observatoires fonciers sont avant tout des luttes symboliques pour la ressource sociale, c'est-à-dire pour la reconnaissance sociale d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs (Hassenteufel, 2011). Dit autrement, compte tenu des ressources matérielles (moyens financiers et logistiques) souvent limitées, de la difficulté à produire des données de terrain sur le foncier (ressource informationnelle), la compétition entre acteurs est principalement une compétition pour se positionner sur le « label » observatoire, pour s'ériger en promoteur des promesses associées au

concept (transparence, participation, *evidence-based policy*). Par exemple, pour les organisations de la société civile la création d'un observatoire peut se lire comme une dimension de leur lutte symbolique pour la reconnaissance de leur capacité à s'ériger en producteurs de savoirs sur le foncier. Il en est de même pour certains services de l'État qui mettent en œuvre des observatoires dans une optique de reconnaissance d'une capacité d'action dans le champ de l'observation territoriale.

Il nous reste à analyser les décalages entre les objectifs annoncés par les promoteurs des observatoires fonciers et ce qu'il advient sur le terrain, ainsi que les effets des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise. En accordant une attention particulière à la capacité des agents impliqués dans les observatoires à produire et diffuser des données de terrain sur le foncier, nous approfondissons l'analyse autour de la ressource informationnelle dans une démarche d'observatoire foncier.

Chapitre 6 – Des observatoires sans données ? Promesses et effets des projets d’observatoires fonciers sur l’action publique sénégalaise

L’émergence et la mise en œuvre des observatoires fonciers s’accompagnent de promesses sur leur capacité à produire des données de terrain pour animer les débats de politique foncière, mettre en transparence et partager les résultats des analyses pour fournir des éléments d’aide à la décision aux décideurs ou encore favoriser le libre accès aux données pour réduire les asymétries de pouvoir entre acteurs. Ainsi, la multiplication des projets d’observatoires fonciers au Sénégal soulève une question majeure, celle de la continuité de la connaissance territoriale à la fois dans un sens horizontal et vertical (Roux et Feyt, 2011). D’une part, de façon horizontale, est-ce que la multiplicité des observatoires permet aux acteurs du territoire (collectivités territoriales, administration nationale, agents de terrain, etc.) d’avoir une connaissance continue sur le territoire ? En d’autres termes, est-ce que la multiplication des projets d’observatoires fonciers sur le territoire sénégalais contribue à une meilleure connaissance du territoire à travers la production d’information régulière (dimension temporelle) et couvrant l’ensemble du territoire (dimension spatiale) ? D’autre part, de façon verticale, est-ce que les observatoires fonciers dans le jeu de l’organisation territoriale permettent de regarder plus finement ce qui se passe au niveau local pour rendre compte au niveau national des réalités territoriales ? En d’autres termes, est-ce que la multiplication des observatoires sur le foncier à des échelles différentes, du local au régional en passant par le niveau national, contribue à une compréhension plus fine du territoire et à une meilleure circulation des informations entre échelles et entre acteurs ?

En lien avec ces questionnements, nous montrons dans le chapitre 6 les décalages importants entre les promesses, c’est-à-dire ce qui est annoncé par les promoteurs des observatoires, et les réalités sur le terrain, c’est-à-dire ce que les équipes des observatoires parviennent à faire concrètement dans la pratique. Face à la compétition entre acteurs pour se positionner sur un concept à la mode, mais aussi aux contraintes financières, matérielles, organisationnelles et humaines qui caractérisent ce type de dispositif sociotechnique, nous observons au Sénégal de nombreux observatoires sans données. Par conséquent, nous proposons de reprendre l’idée d’effets latents, processuels et multidimensionnels des dispositifs, pour analyser les effets des observatoires fonciers sur l’action publique sénégalaise (Gourgues, 2012b). En cherchant à analyser les effets, attendus et inattendus, des observatoires sur l’action publique, nous voulons éviter le biais évoqué par Emmanuelle Bouilly des études qui « bien que critiquant l’approche normative et comptable des praticiens du développement fondé sur des indicateurs, ces travaux s’inscrivent eux aussi dans une évaluation des impacts, des effets de ces

programmes et des pratiques populaires, sans qu'on puisse toujours saisir ce sur quoi repose leur « mesure » du « succès » ou de « l'échec » de ces derniers » (Bouilly, 2019, p. 20).

Le chapitre 6 vise ainsi à répondre aux questions suivantes : qu'est-ce que les observatoires fonciers produisent dans la pratique en termes d'informations ? L'information sur quoi donne des ressources à qui ? Au-delà de la production de connaissances et de l'influence sur la seule décision, quels effets les observatoires fonciers produisent-ils sur l'action publique ?

Pour répondre à ces questionnements, nous inscrivons nos réflexions dans les études sociales des sciences et des techniques afin d'analyser les promesses sociotechniques (Audétat, 2015; Briday, 2019) qui accompagnent la genèse des projets d'observatoires à la lumière des réalisations concrètes sur le terrain. Nous mobilisons également la littérature sur les instruments d'action publique (Buisson-Fenet et Le Naour, 2008; Halpern *et al.*, 2014; Lascoumes et Le Galès, 2004) qui permet de dépasser l'approche fonctionnaliste qui présente le choix des instruments comme relevant de simples choix techniques. En effet, nombre d'études de l'action publique l'envisagent sous un angle fonctionnaliste, c'est-à-dire comme une démarche politico-technique de résolution de problèmes via des instruments. Ces études ne problématisent pas les instruments et ne les interrogent qu'en termes d'efficacité et d'adéquation aux problèmes formulés par un acteur ou une institution (Gautreau, 2018). En identifiant plusieurs effets d'instruments, nous montrons que les (projets d') observatoires produisent des effets, plus ou moins discrets, souvent différents de ceux définis au départ par les individus et les institutions qui les mettent en œuvre (Lenormand, 2014).

Le chapitre 6 s'organise en deux parties. Dans la première, nous mettons en évidence les « discours de la promesse » que portent les promoteurs des projets d'observatoires fonciers (transparence de l'information, démocratisation de l'accès et de l'usage des données) et les confrontons aux réalisations concrètes des observatoires sur le terrain. Dans la seconde, nous abordons la question des effets des observatoires fonciers au-delà des problèmes qu'ils sont censés résoudre.

I - Les projets d'observatoires fonciers sénégalais face à la réalité du terrain : la difficile concrétisation des promesses de transparence et de démocratisation des données

A. Des discours aux données : analyse des décalages entre les objectifs annoncés et les réalisations observées sur le terrain

Au Sénégal, depuis le milieu des années 1990, le concept d'observatoire foncier circule de façon fluide mais les difficultés sont nombreuses quand il s'agit de passer de l'idée portée par quelques acteurs à un dispositif en place et fonctionnel. En effet, au-delà des objectifs annoncés en termes de production et diffusion de connaissances, de promotion de la transparence dans la gouvernance foncière, les contraintes sont multiples lorsqu'on souhaite mettre ces promesses en œuvre : *turn over* important au sein des équipes des observatoires fonciers, agents « multi-casquettes », contraintes financières, difficulté d'accès à l'information, etc.

Le tableau ci-dessous (Tableau 9) présente les principaux objectifs annoncés par les promoteurs des projets d'observatoires fonciers au Sénégal (suivi-évaluation de politique publique, production de connaissances, mise en transparence de l'information) (3^{ème} colonne) et les confronte à ce qui est concrètement produit et diffusé par les équipes des observatoires (4^{ème} colonne). Il s'agit d'analyser les décalages entre les discours et les pratiques ainsi que les principales raisons avancées par certains membres des observatoires pour justifier de la difficile concrétisation des promesses de mise en transparence des analyses et de démocratisation de l'accès et de l'usage des données (5^{ème} colonne). Pour ce faire, j'ai réalisé des entretiens semi-directifs avec des membres de ces observatoires, collecté et analysé les sources écrites (note conceptuelle, rapport de recherche, carte, statistique) accessibles sur Internet, et, quand ils existent, navigué sur les sites Internet des observatoires pris en compte dans cette recherche. Notre attention se porte ici sur les produits des observatoires qui ont été structurés dans un but de communication entre acteurs différents : les bases de données, les cartes, les rapports produits par les équipes des observatoires destinés uniquement à leurs propres usages internes ne rentrent donc pas dans notre corpus. Autrement dit, nous considérons l'information en tant qu'elle est destinée à être mise en débat dans l'espace public, donc celle dont la publicisation et la diffusion est prévue ou recherchée par ses auteurs.

Tableau 9 : décalage entre les objectifs annoncés et les réalisations observées sur le terrain²⁰¹

Nom et acronyme	Date et statut	Principaux objectifs annoncés	Nature des produits (<i>outputs</i>) accessibles sur Internet	Principales difficultés dans la production et l'usage des données de terrain sur le foncier
Observatoire du foncier (OF)	1996 •	Suivi-évaluation de politique publique		
Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré (OHMi-Tessékéré)	2009 <i>actif</i>	Production de connaissances Appui technique	Nombreuses publications scientifiques accessibles sur le site et dans la revue de l'observatoire	Aucune difficulté dans la production et la diffusion des analyses Appropriation difficile des résultats scientifiques par les principaux bénéficiaires
Observatoire du foncier rural (OFR)	2015/2016 •	Production de connaissances Mise en transparence de l'information	Aucun document accessible	Initiative qui a connu une durée de vie très limitée Déficit dans la définition des dimensions fonctionnelles et institutionnelles de l'observatoire
Observatoire national du suivi de la réforme foncière (ONSRF)	2015 •	Suivi-évaluation de politique publique		
Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif (ONRDH-SE)	2015 <i>actif</i>	Production de connaissances Promotion du dialogue multi-acteurs Promotion de bonnes pratiques Mise en transparence de l'information	Deux publications sur les droits des communautés locales (2015) et les conflits dans les zones d'exploitations suivies (2016)	Ancrage institutionnel Contraintes financières Contraintes en ressources humaines (quantité, compétence, <i>turn over</i>)
Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDDL)	2015 <i>actif</i>	Suivi-évaluation de politique publique Promotion du dialogue multi-acteurs Production de connaissances Mise en transparence de l'information	Statistiques, cartes, indicateurs sur les champs d'observation de l'éducation et de la santé (en revanche aucune donnée sur le foncier)	Complexité de la thématique foncière Contraintes financières Contraintes en ressources humaines (quantité, compétence, <i>turn over</i>) Contraintes techniques

²⁰¹ Le symbole • indique les projets abandonnés ou restés au stade de projet de papier.

Observatoire national de la gouvernance foncière (ONGF)	2015 <i>actif</i>	Production de connaissances Promotion du dialogue multi-acteurs Mise en transparence de l'information Appui aux communautés locales Rôle de veille et d'alerte	Note conceptuelle (2016) Quatre bulletins d'information sur l'actualité foncière au Sénégal	Faible dynamique collective Déficit dans la définition des dimensions fonctionnelles et institutionnelles de l'observatoire Priorité aux activités de terrain Contraintes financières Contraintes en ressources humaines (quantité, compétence, <i>turn over</i>) Décalage entre la nature de l'information produite et les agendas des organisations membres
Observatoire du foncier de la vallée du fleuve Sénégal (OFVFS)	2019 •	Production de connaissances Promotion de bonnes pratiques		
Observatoire national des territoires (ONT)	2021 <i>actif</i>	Suivi-évaluation de politique publique Production de connaissances Mise en transparence de l'information	Aucun document accessible pour le moment	Initiative récente Plateforme numérique est en cours de construction
Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO)	2021 <i>actif</i>	Production de connaissances Promotion du dialogue multi-acteurs Promotion de bonnes pratiques Suivi-évaluation de politique publique Appui technique Mise en transparence de l'information	Publication des quatre premiers numéros du bulletin d'information bimestriel de l'ORFAO (octobre et décembre 2021 et février et août 2022)	Initiative récente
Observatoire national du foncier (ONF)	2022 <i>en cours de construction</i>	Production de connaissances Promotion du dialogue multi-acteurs Suivi-évaluation de politique publique Mise en transparence de l'information	Étude sur les modalités de mise en œuvre de l'ONF (2021)	

Réalisation : Grislain, 2022

En partant des informations présentées dans le Tableau 9, nous nous intéressons aux observatoires qui ont effectivement été mis en œuvre (7/11). Parmi ces sept observatoires identifiés, l'Observatoire du foncier rural n'a connu qu'une durée de vie très limitée (moins d'un an) tandis que l'Observatoire national des territoires et l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest ont émergé au cours de l'année 2021. Ainsi, au regard du manque de recul historique il est difficile d'analyser la concrétisation des objectifs annoncés pour ces trois initiatives.

Parmi les quatre observatoires encore en activité et ayant une ancienneté suffisante pour notre analyse, un seul semble répondre aux objectifs annoncés par ses promoteurs en particulier en termes de production et de diffusion de connaissances scientifiques. Il s'agit de l'Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré. L'intégralité de la production scientifique de l'OHMI (articles, ouvrages) est recensée sur le site Internet de l'observatoire (<http://ohmi-tessekere.in2p3.fr/publications-scientifiques-list>). La majorité des articles produits par l'équipe de l'observatoire mais aussi par les doctorants et chercheurs de passage, est publiée dans la revue de l'observatoire lancée en 2011 : Cahiers de l'observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré (Ducourneau, 2012; Richebourg, 2012). En revanche, si les activités de production et de diffusion de connaissances sont assurées par l'OHMI-Tessékéré, des critiques ont été émises sur leurs usages et appropriations par les cibles de l'observatoire. En effet, la connaissance produite par l'observatoire est considérée par ses principaux bénéficiaires, notamment les agents de l'Agence nationale de la Grande muraille verte, comme difficilement utilisable et mobilisable sur le terrain. Nous avons observé un décalage entre l'exigence scientifique et la production de connaissances par l'observatoire et les besoins opérationnels des cibles de l'OHMI-Tessékéré.

En outre, la nature et l'orientation des analyses produites par l'OHMI-Tessékéré ont suscité des critiques au sein même de l'observatoire. Indépendamment de la qualité de sa production scientifique, l'observatoire contribue plus ou moins indirectement à légitimer et à appuyer l'approche forestière dominante au fondement de la stratégie du projet de la GMV. Compte tenu de la place centrale occupée par les sciences de la nature et notamment l'écologie végétale dans les projets de recherche, l'observatoire ne paraît pas être un lieu propice à la production d'un discours critique ou *a minima* distancié sur les plantations devenues objets d'étude privilégiés malgré leurs impacts parfois négatifs pour le territoire (Extrait d'entretien 24). De même, la marginalisation technique et politique du foncier pastoral dans le projet se double d'une marginalisation scientifique, compte tenu de la faiblesse relative des recherches menées par l'observatoire sur les interactions foresterie-élevage, ce qui est à nouveau un facteur de non remise en cause de l'approche relativement exclusive de la Muraille vis-à-vis des éleveurs (Mugelé, 2018a).

Extrait d'entretien 24

« En théorie, cet observatoire est un outil formidable. Mais en pratique il souffre de nombreux maux. Le principal étant le positionnement de l'observatoire par rapport à son objet d'étude à savoir la Grande muraille verte. D'après moi le rôle de l'observatoire est d'identifier les problèmes et de produire de l'information et des connaissances afin de proposer des alternatives et de trouver des solutions. Ce n'est pas seulement de mettre en valeur ce qui fonctionne et les avantages de la GMV. Car j'ai vu beaucoup de résultats issus de la recherche scientifique qui allaient contre le sens d'une reforestation dans certaines zones du Sénégal au profit d'une régénération naturelle. Nous voulons tous que le projet de la GMV fonctionne mais pour ce faire il faut voir les problèmes en face, il ne faut pas les cacher. Cela questionne finalement la position et le rôle du chercheur au sein d'un observatoire ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre international de l'OHMi-Tessékéré, le 13/11/2020

Enfin, les analyses produites et plus largement l'image de l'OHMi-Tessékéré font l'objet de critiques au regard de certains partenariats et sources de financement de l'observatoire. D'abord, dès 2008, l'institut français Klorane lié à l'industrie cosmétique a signé un partenariat avec l'Observatoire Homme-Milieu international de Tessékéré concernant le lancement d'une gamme de shampoings aux extraits de savonniers (*Balanites aegyptiaca*). Plus récemment, en 2020, la Fondation Total s'est associée avec l'observatoire afin de financer un certain nombre d'activités (reboisement de trois parcelles de 300 hectares, bourses de thèse). Ce partenariat suscite des tensions et des interrogations au sein de l'observatoire en particulier en termes d'éthique et d'orientation des analyses. Cela a contribué à la prise de distance de certains chercheurs membres de l'observatoire qui n'adhèrent pas à ces orientations et ne souhaitent pas contribuer à la stratégie de « reverdissement de l'image de Total » à travers ce type de projet (« grandir oui mais pas à n'importe quel prix²⁰² »).

L'exemple de l'Observatoire Homme-Milieu international de Tessékéré permet de compléter les analyses précédentes sur l'appropriation de l'information produite par les équipes des observatoires. À travers cet exemple, nous avons mis en évidence qu'un observatoire peut réussir sur ses objectifs annoncés en termes de production et de diffusion de connaissances, mais échouer, ou du moins rencontrer des difficultés, sur des objectifs moins visibles, en particulier en termes d'usage et d'appropriation des informations par les cibles identifiées des observatoires. À ce titre, le choix de ces cibles peut aussi être discuté. Finalement, dans le cas de l'OHMi Tessékéré, il s'agit sans doute plus de fournir de la matière légitimante vis-à-vis de la scène internationale (médias, institutions qui financent,

²⁰² Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un ancien membre international de l'OHMi-Tessékéré, le 13/11/2020.

etc.) que des informations utiles aux gestionnaires du territoire, et encore moins à ses habitants (Mugelé, 2018a).

Pour les trois observatoires qui ont émergé au cours de l'année 2015 à savoir l'ONRDH-SE, l'ONDDL et l'ONGF, l'atteinte des objectifs annoncés semble beaucoup plus problématique en termes de production et de diffusion de connaissances. En partant des informations présentées dans le Tableau 9, les raisons avancées par les membres des observatoires pour justifier les décalages entre les objectifs annoncés et les concrétisations dans la pratique sont liées à de multiples contraintes.

Les contraintes financières inhérentes au fonctionnement par projets s'ajoutent à des enjeux en termes de ressources humaines. Par exemple, certains projets d'observatoires font face à un important *turn over* des employés dont les compétences sont recherchées pour rendre compte de la complexité de la thématique foncière. Dans un contexte marqué par la faiblesse des moyens affectés à la recherche par les pouvoirs publics en Afrique, de nombreux spécialistes des questions foncières se dirigent souvent vers des activités d'expertise et de consultance au sein de bureaux d'études ou d'organisations internationales de développement (Olivier de Sardan, 2011). Ces contraintes fonctionnelles sont combinées à des contraintes plus structurelles, notamment le déficit en amont de la création des observatoires des définitions des rôles de chacun des membres et des finalités du dispositif (un observatoire pour observer quoi ? pour qui ? comment ?). D'autres contraintes plus spécifiques à certaines expériences d'observatoires révèlent par exemple l'accent mis sur les activités de terrain au détriment de la valorisation et de la production de connaissances ou encore les enjeux relatifs à l'ancrage institutionnel de l'observatoire qui ne permet pas de conduire des recherches en toute indépendance.

Pour l'ONRDH-SE, créé en décembre 2015, en dehors de quelques activités réalisées²⁰³, l'observatoire n'est pas parvenu jusqu'à aujourd'hui à remplir ses missions et à répondre aux attentes initiales, en particulier en termes de production et diffusion d'informations sur les activités liées à l'exploitation des ressources minérales et à leurs impacts sur les populations locales. Plusieurs raisons sont avancées par les membres de l'ONDRH-SE. L'observatoire, logé au sein du Comité sénégalais des droits de l'homme, est une institution nationale. Ce faisant, l'observatoire dépend directement de la Présidence de la République et son budget provient de l'État. En pratique, si l'observatoire constate un cas effectif de violation des droits de l'homme et que l'État ou une de ses administrations est impliqué, il doit faire une correspondance adressée directement à l'autorité compétente (ministère ou Présidence) pour

²⁰³ La production d'un livret de vulgarisation des instruments juridiques et des voies de recours en cas de violation des droits des communautés locales traduit en trois langues (français, wolof et pulaar), une cartographie sur les conflits fonciers dans les zones d'exploitation des ressources minérales au Sénégal et trois tournées d'information et de formation des communautés locales au sein des trois zones d'intervention de l'observatoire (Kédougou, Matam, Thiès).

attirer son attention et « l'inviter à prendre des mesures nécessaires²⁰⁴ ». Selon les entretiens réalisés, l'observatoire est très restreint dans ses activités et son indépendance en termes de production et de diffusion d'informations sur les activités extractives est limitée. Nous notons également que, deux ans après sa création, l'observatoire a changé de nom. Initialement « Observatoire national pour le respect des droits humains et la transparence dans le secteur de l'exploitation des ressources minérales », le terme de « transparence » a été supprimé dans l'appellation de l'observatoire au cours de l'année 2017 (Photo 11). D'après mes enquêtes, ce changement sémantique est révélateur d'une certaine réticence de la part de l'administration de mettre en transparence les informations relatives aux activités extractives. Par conséquent, l'activité de production et de diffusion d'informations, initialement mise en avant par les promoteurs de l'observatoire, n'apparaît plus dans la pratique comme un objectif de l'ONRDH-SE.



Photo 11 : lancement de l'Observatoire national pour le respect des droits humains et la transparence dans le secteur de l'exploitation des ressources minérales (4/12/2015).

À partir de 2017 et d'un changement de directeur, le nom de l'observatoire a été modifié pour devenir l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif. Ce changement sémantique, qui marque un tournant dans la vie sociale de l'observatoire, a été critiqué par les organisations de la société civile impliquées dans l'ONRDH-SE.

Cliché : site Internet de l'ONRDH-SE.

²⁰⁴ Propos recueillis lors d'un entretien avec l'ancien animateur de l'ONRDH-SE, le 17/11/2020 à Dakar.

En outre, pour le secrétaire de l'observatoire, la difficile concrétisation des promesses initiales peut se lire à travers l'aspect très politique de l'observatoire et les changements organisationnels au sein de la structure. L'observatoire a été créé et présidé de 2015 à 2016 par Alioune Tine. Ancien président du Comité sénégalais des droits de l'homme et de la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (Raddho), ancien directeur régional d'Amnesty International, Alioune Tine, bénéficiait d'une forte légitimité et reconnaissance auprès des organisations de la société civile sénégalaise. Il était perçu comme un opposant au pouvoir en place et un fervent défenseur des communautés locales. C'est grâce à cette image qu'il est parvenu à intégrer de nombreuses organisations de la société civile au sein de l'observatoire (ONG La Lumière, Forum civil Sénégal, Raddho). En 2016, par décret du Président de la République, il est remplacé par Maître Pape Sen, avocat et militant de l'Alliance pour la République, parti politique de l'actuel Président Macky Sall. Outre une double fonction (avocat à la cour et président du CSDH²⁰⁵) qui ne lui a pas permis de s'investir pleinement dans l'observatoire, privilégiant ses activités à la cour, cette nomination a provoqué de nombreuses réactions de contestation au sein des organisations de la société civile. Celles-ci perçoivent la nomination de Maître Pape Sen, proche de Macky Sall, comme un affront et symboliserait le manque de neutralité et d'indépendance du CSDH et de l'observatoire par rapport au pouvoir en place²⁰⁶. Ce faisant, elles ont remis en cause la légitimité et la raison d'être de l'observatoire. Au cours des années 2016 et 2017, une partie des organisations de la société civile a donc décidé de se retirer de l'ONRDH-SE (Extrait d'entretien 25). Pourtant, ce sont ces mêmes organisations qui sont censées dans chacune des trois régions d'intervention de l'observatoire (Kédougou dont le point focal est l'ONG La Lumière, à Matam dont le point focal est la Raddho et à Thiès dont le point focal est le Forum civil) remonter de l'information du terrain au niveau national via WhatsApp ou directement par échange téléphonique. Ainsi, peu de temps après la création de l'observatoire, la coordination nationale basée à Dakar s'est retrouvée coupée de ses relais locaux, sans moyen d'accéder à des données de terrain.

Extrait d'entretien 25

« Un observatoire est un outil de veille, d'alerte, de collecte des données, de production et diffusion d'informations mais c'est un outil politique avant tout. L'observatoire a perdu toute légitimité auprès des organisations de la société civile en nommant à sa tête un magistrat et politicien de la même couleur politique que le Président Macky Sall. Par conséquent, une partie des OSC qui sont au cœur du fonctionnement de l'observatoire, qui nous font remonter les données depuis le terrain, a boycotté et a décidé de se retirer de l'observatoire ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec l'ancien animateur de l'ONRDH-SE, le 17/11/2020 à Dakar

²⁰⁵ Le président du Comité sénégalais des droits de l'homme est également le directeur de l'ONRDH-SE.

²⁰⁶ https://www.seneweb.com/news/Politique/presidence-du-csdh-me-pape-sene-nomme-le_n_171125.html

Enfin, au sein même de la structure à Dakar, l'ancien animateur de l'observatoire et seul spécialiste des questions extractives a également quitté l'observatoire. Titulaire d'une maîtrise en droit de l'entreprise à l'UGB de Saint-Louis (Sénégal) et d'un master en gestion des activités extractives pour le développement (master GAED²⁰⁷) de l'université des Sciences, de technologie et de médecine de Nouakchott (Mauritanie), il a rejoint en 2019 une ONG internationale. À ce jour, il n'a toujours pas été remplacé et c'est un membre du CSDH, spécialiste des migrations, qui est en charge de l'animation de l'ONRDH-SE (Extrait entretien 26).

Extrait d'entretien 26

« Depuis 2017/2018 l'équipe du CSDH et de l'observatoire s'est très fortement réduite car beaucoup de membres ont quitté. D'ailleurs au début je n'étais pas du tout impliqué dans l'observatoire. J'ai aucune formation sur les questions minières. Je suis un spécialiste des migrations et de la torture. Mais celui qui était en charge de l'observatoire a quitté et j'ai dû prendre en plus cette fonction. J'ai choisi de rester car cela me permet de faire des activités à côté. Je ne suis pas toujours au bureau, je travaille souvent depuis chez moi et j'en profite pour faire d'autres activités notamment pour un autre *think tank* au sein duquel j'assure la coordination et donc je gagne un peu plus. Les gens ne sont plus motivés. Ce n'est pas comme au début ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre du CSDH et de l'ONRDH-SE, le 16/10/2020 à Dakar

Pour l'ONDDL, créé en 2015 et logé au sein de l'Agence de développement local, deux raisons principales sont avancées pour justifier l'absence de données sur le foncier sur le site de l'observatoire : une contrainte technique et une contrainte opérationnelle.

Tout d'abord, précisons que l'observatoire s'organise autour d'un directeur basé à Dakar au sein du siège de l'ADL et de relais sur le terrain au sein des services déconcentrés du ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des territoires. Il s'agit notamment des agents des services régionaux d'appui au développement local, des services départementaux d'appui au développement local et des centres d'appui au développement local (CADL). D'après le directeur de l'observatoire, des points focaux sont identifiés au sein de chacun de ces services et contribuent à faire remonter l'information, par mail, au niveau national à Dakar. C'est le directeur de l'observatoire, également directeur des systèmes d'information au niveau de l'Agence de développement local, qui est en charge de la mise en ligne des données. Après une phase pilote de six ans (2015/2021) au niveau du pôle Casamance (régions de Ziguinchor, Sédhiou et Kolda), le directeur de l'observatoire a entamé le processus de mise à l'échelle du dispositif afin de couvrir l'ensemble du territoire sénégalais. À ce jour, sur le site de l'ONDDL²⁰⁸, des données sont disponibles sur les champs d'observation relatifs à

²⁰⁷ Master porté conjointement par l'université Al Aasriya de Nouakchott et l'UGB de Saint Louis.

²⁰⁸ <https://www.observatoiredl.net/>

l'éducation (pourcentage d'écoles préscolaires disposant de matériels ludo-éducatifs, répartition des enseignants du collège de la région de Ziguinchor par département), à la santé (répartition des hôpitaux du pôle Casamance par département) et à la gouvernance administrative (répartition du personnel administratif du pôle Casamance).

En revanche, malgré les objectifs annoncés, aucune donnée n'est pour le moment disponible sur les questions foncières. Selon le directeur de l'ONDDL, l'observatoire a collecté et centralisé des données foncières issues du pôle Casamance relatives à la délimitation des parcelles, aux conflits fonciers et aux processus d'affectation et de désaffectation des terres par les communautés rurales. Ce dernier justifie, dans un premier temps, la non mise en ligne des données par un argument technique (Extrait d'entretien 27).

Extrait d'entretien 27

« Pour le moment nous n'avons pas encore mis les indicateurs et les données foncières en ligne sur la plateforme de l'observatoire mais cela sera fait bientôt. Nous avons rencontré quelques difficultés techniques dans la conceptualisation de l'application avec les indicateurs. Mais un collègue est en train de résoudre le problème, c'est juste un contretemps technique ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec le directeur des systèmes d'information au niveau de l'Agence de développement local et directeur de l'ONDDL, le 19/11/2021 à Dakar

En outre, après avoir avancé ce premier argument, le directeur de l'ONDDL a également mis l'accent sur la difficulté de produire des données de terrain sur le foncier. Cet argument fait écho à nos analyses présentées dans le chapitre 4. En abordant les méthodologies de collecte des données et les thématiques foncières observées au sein du pôle Casamance, ce dernier a mis en avant le fait que « c'est beaucoup plus long de collecter et de mettre en ligne des données sur le foncier car c'est quand même plus complexe. Le foncier c'est très sensible surtout en Casamance avec les revendications indépendantistes historiques dans cette zone. Il faut des moyens, des ressources humaines, des compétences pour faire de la recherche sur le foncier²⁰⁹ ». Mes enquêtes sur le terrain ne me permettent pas de définir clairement la part de la contrainte technique et de la contrainte opérationnelle dans la non mise en ligne des données sur le foncier. En revanche, en mettant en perspective ces résultats issus du terrain sénégalais avec les autres expériences d'observatoires fonciers en Afrique, il apparaît évident que la production de données de terrain sur le foncier est complexe et nécessite du temps ainsi que des ressources humaines spécialisées et financières adéquates. Ainsi, alors même que le directeur de l'ONDDL présente l'observatoire comme « un outil pour appuyer la bonne gouvernance foncière à l'échelle locale », l'organisation actuelle de l'ONDDL

²⁰⁹ Propos recueillis lors d'un entretien avec le directeur des systèmes d'information au niveau de l'Agence de développement local et directeur de l'ONDDL, le 19/11/2021 à Dakar.

basée sur des agents de services déconcentrés du MCTDAT chargés de faire remonter des informations sur des champs d'observation aussi divers que le foncier, l'éducation et la santé, semble peu adaptée à la production de données de première main sur le foncier.

Enfin, pour l'ONGF, créé en juin 2015, les raisons permettant d'expliquer la non concrétisation des objectifs en termes de production et de diffusion de connaissances sont multiples. Au cours du chapitre 4 nous en avons présenté certaines, en particulier l'accent mis par les organisations membres de l'observatoire sur les activités de terrain au détriment de la production de connaissances. Nous poursuivons et approfondissons ces analyses dans la prochaine section. Pour ce faire, il est nécessaire de revenir en détail sur la genèse et la nature de l'ONGF ainsi que sur le contexte politique et institutionnel dans lequel l'observatoire évolue.

B. L'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal : la matérialisation d'un projet ambitieux qui n'a pas réussi à concrétiser les promesses de ses concepteurs

L'ONGF : la concrétisation d'une longue expérience de mobilisation collective des OSC au Sénégal

Au regard du rôle du CNCR dans la création de l'ONGF et de l'implication des organisations de la société civile qui composent le CRAFS dans l'observatoire, il est indispensable de revenir sur la genèse du CNCR et du CRAFS pour comprendre le contexte et les conditions d'émergence de l'ONGF. Cette contextualisation du processus de création de l'ONGF permet de mettre en lumière certaines difficultés relatives à la production, à la diffusion et à l'usage de l'information par l'équipe de l'observatoire.

- La reconnaissance des organisations paysannes sénégalaises dans l'action publique : émergence et enracinement du Conseil national de concertation des ruraux

Pendant longtemps les producteurs agricoles sénégalais n'ont pas été associés aux grandes décisions concernant les politiques de développement. Ainsi, ils ont assisté au début des années 1980 à la fin du programme agricole public marquant l'arrêt de la mise à disposition des intrants agricoles à des prix fortement subventionnés, et au début de la mise en place progressive de différents plans d'ajustement structurel. Ils ont également assisté à la mise en place en 1984 de la Nouvelle politique agricole, axée sur un désengagement de l'État, la libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles et la suppression de la caisse de stabilisation. Si la NPA a entraîné la diminution, voire la suppression des subventions au monde rural notamment dans le domaine des intrants, elle a permis en même temps de libérer les initiatives du fait du retrait des services publics de nombre d'activités en amont et en aval de la production, et ainsi de faciliter l'action collective au sein du monde paysan (de Janvry et Sadoulet, 2004). La notion d'action collective employée ici renvoie à deux critères. Il s'agit d'un agir-

ensemble intentionnel, marqué par le projet explicite des protagonistes de se mobiliser de concert. Cet agir-ensemble se développe en outre dans une logique de revendication, de défense d'un intérêt matériel ou d'une cause (Neveu, 2019).

Ce faisant, en 1984, la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS) est créée, elle se développe, prend des initiatives économiques et financières, rachète, grâce à une aide extérieure, une partie des actions de l'État dans la Caisse nationale du Crédit agricole du Sénégal. En outre, pour assurer une représentativité plus grande au monde paysan, la FONGS décida d'organiser en février 1993 un forum²¹⁰ destiné à s'ouvrir aux regroupements de ruraux autres que ceux qui la composaient. Ce fut un succès qui aboutit à la création, le 17 mars 1993, du Comité (puis Conseil) national de concertation des ruraux du Sénégal (CNCR) (Cissokho, 2009). Le CNCR fédère les différentes organisations et fédérations paysannes du Sénégal²¹¹. À partir de 1994, à travers le CNCR, les producteurs sont associés à la plupart des débats sur les questions de politiques de développement avec l'État sénégalais (Pesche, 2009). Symbole de cette reconnaissance et moment marquant dans l'histoire des organisations paysannes sénégalaises, la rencontre du 13 février 1997 au palais présidentiel à Dakar entre cent-cinquante leaders ruraux, dont Mamadou Cissokho, coordinateur du CNCR, et le Président Abdou Diouf.

Dès sa création en 1993, le CNCR a fait de la problématique foncière au Sénégal une question cruciale sur le plan politique, mais aussi social (Touré *et al.*, 2012a). En 1996, le CNCR est reconnu par l'État comme principal interlocuteur représentant les organisations de producteurs. C'est dans ce cadre qu'il est choisi pour participer au comité de pilotage de réflexions sur le Plan d'action sur le foncier. Inquiet des réflexions en cours, le CNCR a voulu mener une réflexion interne approfondie et faire ses propres propositions de réforme. Il a lancé dès la fin des années 1990 un ambitieux processus de concertation sur la question foncière, partant d'ateliers locaux pour construire progressivement des propositions paysannes, dont la recevabilité est testée avec les acteurs locaux de la gestion foncière (élus locaux, administration déconcentrée) puis nationaux. Ce processus était en cours lorsque le Président Abdoulaye Wade a été élu, marquant le passage à une politique économique beaucoup plus libérale et à la promotion de l'agrobusiness. Il s'est achevé en 2004 avec la publication des propositions paysannes (CNCR, 2004) qui proposent une réforme limitée de la loi sur le domaine national, pour renforcer les droits fonciers des paysans et rendre possible une « cessibilité encadrée » des droits d'usage, au sein des communautés rurales (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Par l'utilisation de « répertoires d'action collective protestataire relativement mesurés, ne négligeant pas des épreuves de force comme le boycott des négociations avec l'État en 1996 mais aussi par des modes d'actions se

²¹⁰ Forum intitulé « Quel avenir pour le paysan sénégalais ? »

²¹¹ En 2001 le CNCR compte une vingtaine de fédérations représentant l'ensemble des catégories de producteurs du pays.

rapprochant de ceux des groupes d'intérêts, avec par exemple la mobilisation d'une expertise proche des pouvoirs publics et l'utilisation des colloques et séminaires pour construire une vision et promouvoir des idées » (Pesche, 2009, p. 141), le CNCR s'est imposé comme un interlocuteur incontournable auprès des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds. En outre, à travers la production et la diffusion d'un rapport sur les propositions paysannes sur la réforme foncière, le CNCR a mis en avant sa capacité à collecter et produire de l'information sur le foncier.

Ainsi, le Sénégal a une longue trajectoire de développement d'organisations au niveau de ses populations paysannes. Dès l'aube de la décolonisation, l'État a pris en main la promotion de l'organisation paysanne pour la modernisation de la production du monde rural sous forme de coopératives, de groupements de promotion féminine et de sociétés régionales de développement rural. Avec l'ajustement structurel et le désengagement de l'État au début des années 1980, les organisations sont devenues endogènes à la vie villageoise (formation de groupements d'intérêt économique) et se sont regroupées de leur propre initiative en fédérations (exemple de la FONGS) et en une confédération de fédérations (le CNCR). Le Sénégal est donc aujourd'hui un pays d'une grande richesse institutionnelle aussi bien au niveau des milliers de villages dispersés sur son territoire que de puissantes organisations nationales (de Janvry et Sadoulet, 2004). Cette histoire et expérience de mobilisation collective des organisations paysannes a facilité la dynamique d'action collective des OSC sénégalaises, d'abord, dans la lutte contre les accaparements de terres à partir du début des années 2010, puis dans la contribution aux débats sur la réforme foncière (2012-2017).

- Retour sur la genèse du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal : mobilisation collective et émergence d'une organisation informelle nationale

En 2008, le débat international concernant l'attribution de terres paysannes à des acteurs privés rencontre un grand écho sur la scène nationale sénégalaise, où des acteurs civils et ruraux revendiquent pour une gestion sobre des ressources naturelles (d'Aquino *et al.*, 2017). Dans ce contexte, les mouvements sociaux avec les paysans à la tête mènent des actions pour faire entendre leur voix dans un souci d'améliorer et de protéger les droits fonciers des exploitations familiales et lutter contre les menaces de ce qu'ils ont considéré comme des accaparements de terres (Benegiamo, 2020b; Gagné, 2019; Hopsort, 2012).

En 2010, une première étude conduite par un réseau d'ONG²¹² mobilisé sur la sécurité alimentaire dénonce que 80.000 ha ont été attribués dans des conditions contestables à un promoteur étranger pour un projet touristique (Sambacké, 2010). Les organisations mobilisées sur le foncier au Sénégal

²¹² Réseau IFSN dont font partie le CNCR et ActionAid.

prennent alors conscience que l'absence de réglementation nationale ne se traduit pas par *un statut quo* des actions gouvernementales en matière foncière. Au contraire, cette situation foncière floue a laissé le champ libre au gouvernement pour favoriser l'attribution de terres paysannes à des privés (Sy *et al.*, 2013). Cette prise de conscience les motive à multiplier les études pour avoir une compréhension plus précise du phénomène et être à même de mieux se positionner dans les débats publics. Parmi ces organisations, Enda Pronat qui mène depuis 1996 un programme pour défendre l'accès des femmes au foncier, a réalisé sa première grande étude sur le phénomène d'accaparement des terres en Afrique de l'Ouest début 2010, en partenariat avec l'Institut de recherche et de promotion des alternatives en développement (Irpap-Mali) et l'Association Diobass (Burkina Faso). À la même période, la production d'un film documentaire sur l'ampleur du phénomène, avec les témoignages de paysannes et de paysans évoquant les impacts engendrés sur les conditions d'existence en milieu rural, a permis de disposer d'un premier support de plaidoyer. Ce film a été projeté lors de l'atelier de restitution des résultats de l'étude sur l'accaparement des terres, organisé à Dakar en août 2010, en partenariat avec des organisations de la société civile et en présence du ministère de l'Agriculture et d'instituts de recherche (Enda Pronat, 2015). Cet atelier a accentué la prise de conscience des organisations de la société civile sur la gravité de la situation et a abouti à leur volonté de se regrouper de façon plus pérenne et structurée (Hopsort, 2014b).

Ce moment fort est le déclencheur d'une dynamique d'action collective d'envergure nationale. En octobre 2010, la publication finale de cette étude d'Enda Pronat offre l'occasion aux organisations impliquées de se retrouver dans les locaux d'ActionAid et de réaffirmer leur désir de mutualiser leurs efforts. L'objectif qui émerge progressivement est double, d'une part structurer les actions pour freiner les attributions de terres et, d'autre part, favoriser l'élaboration d'une réforme foncière plus soucieuse des exploitations familiales (Faye *et al.*, 2019).

C'est dans ce contexte qu'en avril 2011, les organisations de la société civile sénégalaise se mobilisent pour faire émerger une structure informelle nationale, le Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal. Le CRAFS est le résultat d'une mobilisation définie comme « une action collective concertée, plus ou moins formalisée, d'individus ou de groupes d'individus poursuivant des buts communs, y compris hétérogènes, et une identité collective » (Bouilly, 2019, p. 25). Il regroupe une diversité d'organisations (Illustration 9).



Illustration 9 : principales organisations membres du CRAFS.

Au-delà de la lutte contre l'accapement des terres qui a été fondatrice, ces organisations cherchent à construire une plateforme d'échanges, de réflexion et d'actions aussi large que possible, pour réaliser des activités d'analyse et de plaidoyer visant à promouvoir une meilleure gouvernance du foncier (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Pour ce faire, le CRAFS regroupe une diversité de membres tels qu'une organisation paysanne faitière représentant le monde rural (CNCR), des organisations militantes menant des interventions directes sur le terrain (Enda Pronat, ActionAid), des organisations de recherche et de production de connaissances (IPAR, IED Afrique) ou encore des organisations de consommateurs qui interviennent sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CICODEV).

Globalement, les motifs qui ont conduit les organisations, aux profils et statuts divers, à se mobiliser pour faire émerger le CRAFS sont triples : mettre un terme à la dynamique d'attribution des terres à des privés, créer un rapport de force qui incite les acteurs publics à partager l'information relative aux investissements fonciers à grande échelle, et diffuser de l'information sur les accapements de terres pour ouvrir un large débat impliquant les communautés à la base (Hopsort, 2014b). Rapidement, des premières actions sont alors définies collectivement au sein du CRAFS : élaboration d'un état des lieux sur les attributions de terres à des investisseurs privés, soutien aux populations locales s'opposant aux attributions, analyse critique des projets en cours de réforme foncière de l'État, et enfin définition d'une stratégie d'élargissement du réseau afin de renforcer son efficacité.

En mobilisant un répertoire d'action collective diversifié (appui direct aux populations et organisation de manifestations, recours juridiques, production et diffusion d'informations), les organisations du CRAFS se sont investies dans de nombreux cas d'accapements fonciers. Ces mobilisations étaient organisées en fonction de leur expérience dans la zone concernée et de leur ancrage territorial mais aussi de leur agenda et disponibilité. Si toutes les organisations n'étaient pas impliquées dans chaque cas, l'ensemble des interventions était fait au nom du CRAFS. Ces mobilisations étaient d'abord villageoises à travers la constitution de collectifs locaux de défense de terre (Collectif des 99 paysans

sans terres, Collectif de défense des terres du Ndiaël²¹³). Les habitants de certaines localités concernées par les accaparements fonciers, majoritairement paysans, se mobilisaient et interpelaient les organisations du CRAFS ayant un maillage national pour que ces dernières leur viennent en aide (Hopsort, 2014b). Le CRAFS, en tant qu'organisation, s'est investi dans l'appui aux populations de Fanaye qui étaient menacées par un projet de production de 20 000 ha de biocarburants (sur des terres réservées à l'élevage)²¹⁴ (Gagné, 2021). Il s'est également investi sur d'autres cas manifestes d'accaparements de terres à Ndiaël (département de Dagana), Dodel (département de Podor) mais aussi à Diokoul (département de Kébémér), Wassadou (département de Tambacounda)²¹⁵ et Kédougou (département de Kédougou). Le CRAFS s'est ainsi constitué pour être le relais des organisations à la base, faire circuler l'information, apporter des appuis matériels, logistiques et juridiques aux collectifs villageois de lutte contre l'accaparement des terres (Lavigne Delville *et al.*, 2021).

À travers ces mobilisations collectives multiformes, les organisations membres du CRAFS ont progressivement développé en commun, de façon endogène, un système de veille et de défense des droits fonciers des communautés locales. Ce système s'est mis en place progressivement et s'est révélé performant tout en restant informel, en l'absence de toute formalisation ou de conceptualisation et sans ressource financière spécifique. Il s'est appuyé 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 étaient des personnes formées dans les communautés locales (animateurs fonciers, para-juristes, assistants communautaires) par divers membres du CRAFS sur les questions foncières²¹⁶. Ils étaient mobilisés pour jouer un rôle de veille et d'alerte sur les accaparements fonciers. Pour ce faire, ils étaient chargés de collecter des données, via leur réseau et le « bouche à oreille », sur les cas d'accaparement foncier (nom de l'investisseur, commune concernée, superficie annoncée). Cette fonction de veille et d'alerte consistait également à envoyer, au niveau du CNCR qui héberge le secrétariat du CRAFS, le plus rapidement possible les données provenant « du terrain », par mail ou téléphone (groupe WhatsApp). Ensuite, les organisations du CRAFS étaient chargées de les analyser et de les consolider à travers des missions sur le terrain. Sur ce point, le CRAFS a bénéficié au cours de ces premières années d'existence du soutien

²¹³ https://www.mediapart.fr/journal/international/260822/le-combat-des-eleveurs-du-ndiael-pour-recuperer-leurs-terres?utm_source=article_offert&utm_medium=email&utm_campaign=TRANSAC&utm_content=&utm_term=&xtor=EPR-1013-%5Barticle-offert%5D&M_BT=2078357817291

²¹⁴ https://www.agter.org/bdf/docs/web_rapport_afrique_fao_agter_2018.pdf

²¹⁵ <http://www.hubrural.org/A-Wassadou-un-conflit-foncier.html?lang=fr>

²¹⁶ Depuis les années 2000, le CNCR a formé des animateurs fonciers dans le cadre de ses réflexions sur la réforme foncière. Cette action a été renforcée en 2011 avec la formation de nouveaux animateurs et la mise en place de cellules de veille sur la gouvernance du foncier au niveau des différents départements et zones agro-écologiques du pays. De manière parallèle, des actions similaires ont été développées par les organisations de la société civile membres du CRAFS (Enda Pronat, CICODEV, IED Afrique), à travers la formation d'animateurs, de para-juristes et la constitution de cellules de veille.

de chercheurs et de consultants spécialistes des questions foncières. Il s'agissait notamment de Sidy Mohamed Seck, professeur de géographie à l'UGB, d'Oussouby Touré, sociologue rural, ancien chercheur à l'IPAR ou encore d'Iba Mar Faye, ancien chargé de projet à l'IPAR. De cette manière, les organisations du CRAFS, appuyées par quelques chercheurs et consultants, ont produit et diffusé des connaissances sur le phénomène des accaparements fonciers (CRAFS/GRAIN/Re:Common, 2013; Enda Pronat, 2015; Faye *et al.*, 2011; Ipar, 2012a). Sans en avoir pris l'appellation, la fonction de veille, qui était la première composante de ce système, pouvait tout à fait être considérée comme un observatoire des attributions de terres ne respectant pas les droits des populations concernées (Basserie et Ka, 2018).

C'est dans ce contexte marqué par une forte expérience collective des OSC et d'actions organisées sur le territoire, que l'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal va émerger en juin 2015.

- Création de l'Observatoire national de la gouvernance foncière : une initiative individuelle au nom du CRAFS

Les paragraphes précédents montrent que le processus de création d'une organisation, en l'occurrence un observatoire foncier, n'arrive pas en terrain vierge. L'Observatoire national de la gouvernance foncière s'inscrit dans une histoire particulière (longue histoire de mobilisation et d'action collective des organisations paysannes au Sénégal) marquée par des dynamiques d'acteurs existantes (CRAFS) et un contexte propice à la mobilisation collective (lutte contre les accaparements de terres, processus de réforme foncière). Nous souhaitons comprendre à présent pourquoi les OSC sénégalaises se sont mobilisées et ont décidé de mettre en place un Observatoire national de la gouvernance foncière. Ces mêmes organisations sont déjà liées au sein du CRAFS depuis le début des années 2010 et ont développé en commun, de façon endogène, un système de veille et d'alerte sur les affectations de terres illégitimes à des acteurs externes aux communautés.

D'après mes enquêtes sur le terrain, la création de l'ONGF répond plus à une initiative individuelle reversée ensuite dans le cadre du CRAFS qu'à une action collective organisée de la part des organisations du CRAFS. Sous l'impulsion du CNCR²¹⁷, l'idée de mettre en œuvre un observatoire foncier de la société civile s'est concrétisée grâce à la disponibilité de financement dans le cadre d'un projet. Il s'agit du projet *Disso ci suuf* (2014-2016) financé par la Délégation de l'Union européenne et la Fondation Rosa Luxemburg et mis en œuvre par le CNCR et le GRET.

²¹⁷ Au sein du CNCR une personne a joué un rôle central dans l'émergence de l'ONGF. Il s'agit d'El Hadji Thierno Cissé, alors assistant du coordinateur de la cellule d'appui technique du CNCR. Depuis mai 2019, il est le coordinateur du CNCR.

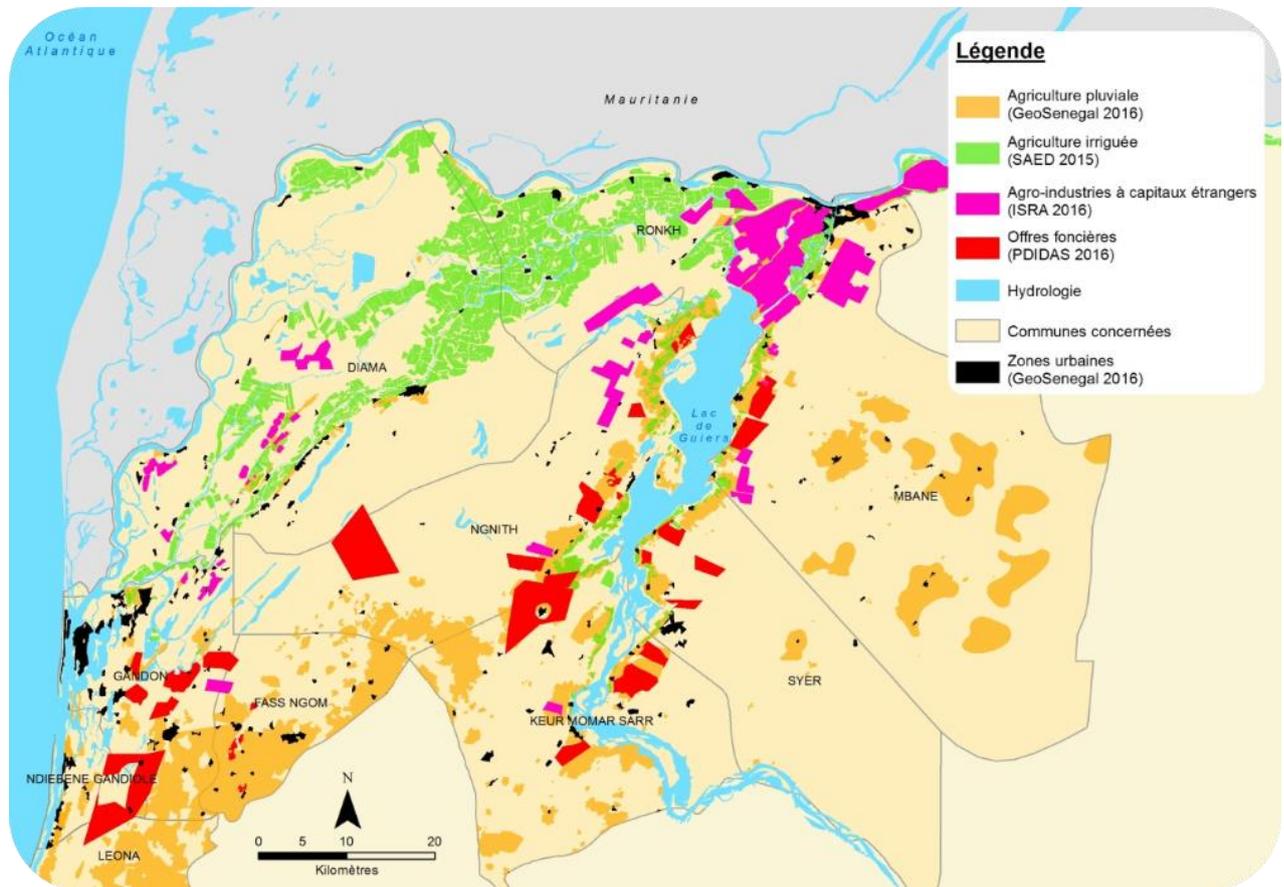
L'intérêt du CNCR pour l'objet observatoire est antérieur au projet *Disso ci suuf*, lancé en mai 2014. En effet, dès 2012, le CNCR avait reçu mandat du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) pour travailler au Sénégal ainsi qu'à l'échelle régionale sur la création d'un observatoire des exploitations familiales. Quelques mois plus tard, le CNCR a lancé officiellement l'observatoire national des exploitations familiales le 17 décembre 2013, lors du lancement de l'année internationale de l'agriculture familiale²¹⁸. Rapidement, les acteurs du CNCR, conscients de l'importance de la défense et de la promotion de l'agriculture familiale, se sont entendus sur le fait que l'observatoire national des exploitations familiales ne pouvait pas être un observatoire global qui allait prendre en compte toutes les thématiques relatives aux exploitations familiales. C'est ainsi que les membres du CNCR ont réfléchi à la manière de développer d'autres observatoires sur des thématiques spécifiques, toujours dans une logique de promotion de l'agriculture familiale. Ainsi, le foncier a été l'un des premiers axes d'intérêt pour le CNCR et le projet *Disso ci suuf* a été perçu par le CNCR comme une opportunité pour mettre en place un observatoire national sur la gouvernance foncière.

À la différence du CRAFS, le processus de création de l'ONGF répond moins à une démarche organisée et collective qu'à une opportunité saisie par le CNCR au nom des organisations de la société civile sénégalaise. Ce faisant, si l'ONGF rassemble la majorité des organisations du CRAFS ainsi qu'un institut national de recherche (ISRA/BAME), il est perçu par certains acteurs de la société civile comme « l'observatoire du CNCR ». Le processus qui a sous-tendu la création de l'ONGF peut expliquer, en partie, la difficile appropriation de l'observatoire par les OSC déjà mobilisées au sein du CRAFS.

L'ONGF a été lancé officiellement en juin 2015 à l'occasion d'un atelier à Dakar. À la suite de la création officielle de l'ONGF, le CRAFS s'était engagé à mener une phase test dans une zone à forts enjeux fonciers. La zone d'intervention du PDIDAS correspondait parfaitement à ce critère du fait de l'importance de l'assiette foncière visée par les aménagements hydro-agricoles et de l'expérimentation d'un schéma de gestion foncière qui pourrait influencer la réforme foncière en cours à cette époque (Benkahla *et al.*, 2016). Ainsi, la phase test de l'ONGF a été mise en œuvre dans cette partie du pays 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 Ngom, Ndiébène Gandiol et Diama traversées par la vallée du Ngalam (Carte 4). Initialement prévue pour une durée de six mois, la phase test de l'ONGF s'est déroulée sur trois ans (2015-2018). À l'issue de ces trois années et jusqu'à aujourd'hui, les objectifs annoncés par

²¹⁸ <http://www.cncr.org/fr/observatoires/exploitations-familiales>

les promoteurs de l'ONGF en termes de production et diffusion de connaissances ne se sont pas concrétisés.



Carte 4 : insertion territoriale des différents systèmes de production dans la zone du delta du fleuve Sénégal (Bourgoin *et al.*, 2017).

Cette zone du territoire concentre une diversité de systèmes de production notamment de nombreuses agro-industries à capitaux étrangers et suscite l'attrait de nombreux investisseurs étrangers et nationaux pour l'achat de terres agricoles fertiles et aménagées. Par conséquent, cette partie du territoire était particulièrement intéressante à observer et à documenter dans le cadre de la phase test de l'ONGF.

La société civile sénégalaise face aux enjeux de production et d'utilisation des données sur le foncier

Comme présenté dans le Tableau 9, en dehors d'une note conceptuelle de deux pages (Benkahla *et al.*, 2016) et de quatre bulletins d'information sur l'actualité foncière au Sénégal, aucune information n'est disponible sur Internet. Comment expliquer cette situation alors même que l'observatoire était présenté comme un outil de « production de connaissances et d'informations susceptibles d'alimenter les réflexions et débats sur la gouvernance foncière et faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal » (Benkahla *et al.*, 2016). Dans le chapitre 4, nous avons déjà souligné certaines difficultés relatives à l'accès aux données (réticence des principales sources d'information à

partager des données), à la production de connaissances sur le foncier (accent mis sur les activités de terrain) ainsi qu'à leur diffusion (divergence au sein de l'observatoire sur l'orientation des analyses). Ici, nous souhaitons mettre en avant et analyser des facteurs d'explication complémentaires.

- Changements organisationnels : d'une dynamique collective à une trajectoire plus individuelle

Tout d'abord, notons que les organisations qui composent l'ONGF sont quasiment les mêmes qui composent le CRAFS. La structuration et le mode de gouvernance des deux organisations sont similaires, c'est-à-dire des plateformes informelles et flexibles, nationales et multi-niveaux. Ainsi, pour comprendre la difficile opérationnalisation de l'ONGF, il faut s'intéresser à la trajectoire organisationnelle au sein du CRAFS.

À partir de 2014, dans le cadre du processus de réforme foncière, un comité technique émerge au sein du CRAFS. Ce comité technique est chargé de produire des analyses, des notes de position et d'organiser l'harmonisation des propositions des différentes OSC en vue d'asseoir la position du CRAFS concernant la politique foncière du Sénégal. Ce comité technique est incarné par les « techniciens » des organisations membres du CRAFS. Chaque organisation distingue en son sein les « leaders » des « techniciens » (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Quand on parle des leaders, ce sont les dirigeants de ces organisations, ceux qui portent les revendications à l'échelle nationale, auprès des médias, des décideurs politiques. Les leaders incarnent la représentation politique de l'organisation et également son pouvoir décisionnel. Les techniciens en revanche, juristes, sociologues, géographes, etc., sont davantage des conseillers ou des agents de terrain qui sont directement impliqués dans les réunions du CRAFS et contribuent à son fonctionnement. En tant que techniciens ou « seconds » au sein de leur organisation, ils dédient la majorité de leur temps et de leur énergie aux activités du CRAFS en termes de descente sur le terrain, de formation des communautés locales ou encore d'organisation d'atelier de réflexion. Depuis la fin des années 2010, le CRAFS est en train d'évoluer et les techniciens d'hier sont les leaders politiques d'aujourd'hui, ou en passent de le devenir, au sein de leurs organisations respectives (Extrait d'entretien 28). Par conséquent, ces acteurs qui composaient le noyau dur du comité technique du CRAFS n'ont plus le temps de se mobiliser dans les activités de terrain. À cela s'ajoute la difficulté à renouveler les équipes et à trouver de nouveaux techniciens susceptibles de prendre leur suite.

En outre, les chercheurs et consultants initialement investis dans le CRAFS pour appuyer les organisations de la société civile dans la production de propositions et d'informations alternatives sur le phénomène des grandes acquisitions foncières ont pris leur distance par rapport au CRAFS et ne se sont pas mobilisés dans le cadre de l'ONGF.

Précisons également que la dissolution de la CNRF en mai 2017 par le Président Macky Sall a profondément marqué les organisations de la société civile. Cette dissolution, qui sonne comme un désaveu majeur, marque la fin d'un long travail de mobilisation collective, de sensibilisation, de descente sur le terrain de la part de la société civile sénégalaise (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Ce faisant, la trajectoire organisationnelle au sein du CRAFS a fortement évolué d'une dynamique collective à une trajectoire plus individuelle centrée non plus sur la mobilisation collective mais sur la mobilisation au sein de chaque organisation. Dans cette perspective, la trajectoire organisationnelle au sein du CRAFS a eu un impact direct sur l'opérationnalisation de l'ONGF avec pour conséquence une faible mobilisation des OSC dans le fonctionnement et les activités de l'observatoire.

Extrait d'entretien 28

« Nous sommes passés d'une dynamique centrée sur le CRAFS à une dynamique centrée sur les organisations notamment parce que les personnes qui constituaient le noyau dur du CRAFS sont aujourd'hui à la tête de leur organisation. Zakaria Sambakhé, au départ était très impliqué dans le CRAFS et le lancement de l'ONGF, mais il est devenu à partir de 2018 le directeur pays d'ActionAid. Mamadou Fall, au départ coordinateur des programmes au sein d'IED Afrique, a remplacé Bara Gueye pour en devenir le directeur exécutif. Iba Mar Faye, principal porteur du projet d'observatoire, est passé au cours de l'année 2020 de chercheur au sein du GRET à responsable du GRET pour le Sénégal. El Hadji Faye a commencé en tant qu'agent d'Enda Pronat au début des années 2010 et aujourd'hui il est le coordinateur d'Enda Pronat et tend à prendre de plus en plus de place avec le départ progressif de Mariam Sow. El Hadji Thierno Cissé était l'assistant du coordinateur du CNCR et depuis mai 2019 c'est lui le coordinateur du CNCR. Donc avec tous ces changements au sein des organisations du CRAFS il est aujourd'hui très difficile de mobiliser ces personnes au sein du CRAFS et encore plus dans le cadre de l'ONGF. Il n'est plus possible de les interpeler comme c'était le cas il y a 4 ou 5 ans quand ils étaient techniciens au sein de leur organisation. Nous avons essayé de mettre des gens pour nous remplacer mais ce n'est pas facile, cela demande du temps ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile sénégalaise, le 19/11/2020 à Dakar

- Un contexte mouvant : évolution de la dynamique des grandes acquisitions foncières et émergence de nouveaux acteurs

Un autre argument avancé par certaines organisations de l'ONGF pour justifier le décalage entre les objectifs annoncés en termes de production et diffusion de connaissances et les réalisations concrètes concerne les changements dans la nature et la perception de la thématique des acquisitions foncières dans le pays.

Au Sénégal, à partir de 2010, les mouvements d'acquisitions foncières prennent de l'ampleur en termes de superficie annoncée et de médiatisation. Par exemple, à Fanaye (département de Podor),

le conseil rural a octroyé en 2011, par délibération, 20 000 ha de terres à un investisseur italien, Président directeur général de la filiale sénégalaise de la société Senhuile-Senethanol sa, pour la production de biocarburants. En 2012, dans le village de Wassadou en haute Casamance (région de Tambacounda), c'est un particulier franco-sénégalais qui a revendiqué sur 2 000 ha un titre d'affectation datant de 1931 pour y faire de l'agriculture irriguée d'exportation. Ces grands projets d'investissements dans le secteur foncier ont été très mobilisateurs pour les OSC : il s'agit le plus souvent de vastes superficies annoncées (plusieurs milliers d'hectares) sur des terres rurales et agricoles, impliquant des investisseurs privés étrangers (marocain, italien, français) et dont les projets d'investissements sont orientés vers la monoculture à grande échelle ou la production d'agro-carburants destinés, en grande partie, à l'exportation.

Depuis les années 2017/2018, la nature des acquisitions foncières à grande échelle au Sénégal a progressivement évolué. Sur la base des entretiens réalisés lors de mes enquêtes, il semblerait que la dynamique des acquisitions foncières soit moins mobilisatrice aujourd'hui pour les OSC : les superficies annoncées sont plus petites (rarement au-dessus de 200 ha), les investisseurs sont autant étrangers que nationaux (élites économique, politique et religieuse sénégalaises, promoteurs immobiliers), les investissements qui sont les plus médiatisés concernent surtout le foncier urbain et le péri-urbain (littoral dakarois, nouvelle ville de Diamniadio). Ainsi, la dynamique actuelle d'investissement dans le foncier urbain et péri-urbain touche moins les agricultures familiales et suscite donc moins d'engouement auprès du CRAFS, qui a toujours eu pour mission principale la protection des exploitations familiales en milieu rural. Enfin, de manière générale, la baisse du prix des matières premières après 2014, combinée à la conscientisation croissante des populations locales à travers les actions menées par le CRAFS sur le terrain, ont contribué à réduire les investissements fonciers à grande échelle dans le pays.

En parallèle des changements dans la dynamique des acquisitions foncières au Sénégal, d'autres acteurs se sont saisis du rôle de veille et d'alerte sur les accaparements fonciers, en particulier des nouveaux mouvements sociaux tels que Y en a marre, le Forum civil Sénégal et le Front pour une révolution anti-impérialiste populaire et panafricaine (FRAPP) (Encadré 14). Un mouvement social se définit par l'identification d'un adversaire (Neveu, 2019). Si des collectifs se mobilisent « pour », cette activité revendicative ne peut se déployer que « contre » un adversaire désigné : administration Wade, promoteur immobilier, investisseur étranger. Le conflit, ou du moins la contestation, constitue donc une composante centrale des mouvements sociaux. De la dimension conflictuelle découle une deuxième caractéristique : l'orientation vers le changement. Les mouvements sociaux promeuvent un changement, ou tentent d'y résister (Bouilly, 2019). Nous retrouvons ces différentes caractéristiques

dans les initiatives qui ont émergé au cours des années 2000 et 2010 autour notamment de la lutte contre le bradage du patrimoine foncier sénégalais par les pouvoirs publics.

Les finalités du CRAFS (appui aux communautés locales, suivi des situations) et de l'ONGF (collecte de données, production et diffusion de connaissances) sont censées aller au-delà des ambitions des mouvements sociaux (dénonciation, manifestation). Pourtant, la place croissante prise par ces organisations dans le rôle de veille et d'alerte contre les accaparements fonciers tend également à concurrencer le CRAFS sur ces questions, impactant directement la mobilisation collective au sein de l'ONGF.

Encadré 14 : émergence de nouveaux mouvements sociaux dans la lutte contre l'accaparement des terres au Sénégal

Depuis le début des années 2010, de nouveaux acteurs de l'arène foncière sénégalaise se sont saisis de la question des accaparements fonciers. Le deuxième mandat du président Wade (2006-2012) est marqué par différents mouvements sociaux et politiques. Ces mouvements remettent en question le fonctionnement de la société et dénoncent les carences étatiques. Il s'agit de mouvements de grande ampleur tels que les Assises Nationales (2008), Y en a marre (janvier 2011) ou encore le M 23 (juin 2011) (Hopsort, 2014b). Le contexte socio-politique de remise en question du régime a donc facilité l'émergence d'une dynamique collective spécifique contre les accaparements de terres (Hopsort, 2014a). Ainsi, en parallèle des organisations du CRAFS, de nouveaux mouvements sociaux ont émergé à partir de 2010 et se sont investis progressivement dans la lutte contre les accaparements de terres. Parmi les plus connus on peut citer Y en a marre, mouvement lancé en janvier 2011 par cinq figures charismatiques sénégalaises issues de la scène artistique (rappeur) et médiatique (journaliste). Le mouvement a su s'imposer dans l'espace public comme un mouvement incontournable de contestation. Il dénonce les problèmes tels que les coupures à répétition d'électricité, la corruption et plus récemment l'accaparement des terres. La mobilisation contre le « bradage des terres » en particulier du littoral dakarois est aujourd'hui au cœur des préoccupations de nombreux mouvements et collectifs citoyens. C'est également le cas du Front pour une révolution anti-impérialiste populaire et panafricaine (FRAPP) qui par l'intermédiaire de son chef de file, Guy Marius Sagna, organise de nombreuses marches et manifestations ainsi que des conférences de presse afin de dénoncer les accaparements de terres. Le répertoire d'action de FRAPP se base essentiellement sur des opérations coups de poing et médiatiques afin d'alerter l'opinion publique (*sit-in* devant les portes du palais de la République, grève de la faim). Grâce à de nombreux relais au sein des journaux sénégalais et à l'utilisation des réseaux sociaux (Facebook, Twitter), le mouvement FRAPP sensibilise la jeunesse sénégalaise aux accaparements fonciers (cas de la Sedima à Rufisque, des Industries Chimiques du Sénégal dans le village de Tobène). D'autres mouvements ont émergé avec pour objectif initial la lutte contre les accaparements de terres. C'est le cas du collectif « *Aar Sunu Suff-Aar Sunu littoral* », qui regroupe une vingtaine d'organisations de la société civile et de mouvements citoyens de

Guédiawaye, Yeumbeul, Malika et Tivaouane Peulh²¹⁹. Le collectif a été lancé au cours de l'année 2020 pour lutter contre l'accaparement du littoral dakarois. Pour Michel Mendy, coordonnateur du collectif, « c'est une certaine élite, constituée de magistrats, inspecteurs des domaines, maires, conseillers municipaux, politiciens et autres promoteurs, qui est en train de profiter des privilèges que leur offre une position au sein de l'administration, et qui a fait main basse sur le foncier au détriment du reste des populations²²⁰ ». Impliqué dans de nombreuses manifestations, le collectif tente de mettre en lumière via les réseaux sociaux et les médias, l'implication de certaines élites politique, économique et religieuse dans le bradage du foncier sénégalais. Ces mouvements citoyens impliqués dans la lutte contre les accaparements de terres sont marqués par trois caractéristiques communes : un leader charismatique qui donne une forte visibilité au mouvement, l'utilisation des réseaux sociaux notamment pour sensibiliser et mobiliser la jeunesse sénégalaise et un répertoire d'action qui permet une large couverture médiatique afin d'alerter l'opinion publique et interpeler l'État. Ce type de mouvements sociaux s'inscrit dans la vision de Charles Tilly à savoir « ceux qui sont orientés vers le système politique et qui cherchent à accéder à l'État, ou à influencer ses politiques, par des modes d'action protestataire visibles dans l'espace public » (Bouilly, 2019, p. 22)²²¹.

- Décalage entre le rythme de production des connaissances et les controverses à l'agenda des acteurs nationaux et internationaux

Au cours de l'année 2019, l'ONGF a bénéficié d'un appui technique et financier de la Land Matrix et du CIRAD. Cela a notamment permis la mise en place d'un comité scientifique piloté par l'ISRA-BAME²²². Au cours de cette même année, sur financement de la Land Matrix, l'ONGF a lancé une campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière.

Ce travail de recensement national a été pensé comme un état des lieux de la dynamique des acquisitions foncières à grande échelle au Sénégal (ONGF, 2020). Ainsi, sur l'ensemble des quarante-quatre départements enquêtés (tous les départements sauf Dakar), les différents types d'investissements à incidence foncière supérieurs à 50 ha ont été identifiés et localisés dans la mesure du possible. Le seuil de 50 ha a été choisi par les membres de la plateforme à l'occasion d'une réunion au sein des locaux du CNCR. Le seuil est en dessous de celui de la Land Matrix (200 ha), ce qui offre l'avantage de couvrir davantage de cas et d'être plus en lien avec le contexte du Sénégal où les grandes

²¹⁹ Communes et quartiers de Dakar.

²²⁰ <https://www.lequotidien.sn/spoliation-fonciere-aar-sunu-suff-aar-sunu-littoral-inquiet-du-silence-des-maires/>

²²¹ Dans ses travaux sur une mobilisation de femmes contre l'émigration au Sénégal, Emmanuelle Bouilly souligne le caractère restrictif de cette vision qui ne reflète pas la diversité des mobilisations. Elle montre par exemple, que la conflictualité n'est pas toujours le pivot central d'une action collective et que l'État n'est pas toujours le seul adversaire identifié (Bouilly, 2019).

²²² Il est important de préciser que si l'ONGF est une plateforme multi partie-prenantes, les interactions entre la Land Matrix et l'observatoire sénégalais se matérialisent uniquement à travers deux personnes rattachées à l'ISRA/BAME. Il s'agit d'un chercheur spécialiste des questions foncières et très impliqué dans les activités de la société civile depuis une dizaine d'années et d'un géomaticien, en charge de la mise en ligne des données sur la plateforme globale Land Matrix. Ce sont également ces deux mêmes personnes qui assistent, au nom de l'ONGF, aux formations organisées par la Land Matrix.

exploitations agricoles sont définies par les agences de statistiques nationales à partir de 20 ha (Bourgoin *et al.*, 2019). À la suite de cette première campagne nationale de collecte de données, l'ONGF à travers les enquêteurs formés et supervisés par une équipe de l'ISRA/BAME, a recensé mille-cent-quarante-quatre cas d'acquisitions foncières supérieures à 50 ha. Parmi les mille-cent-quarante-quatre cas recensés initialement, la base de données (après apurement) compte aujourd'hui sept-cent-quatre cas²²³.

Ces données devaient ensuite être mobilisées afin d'alimenter des projets de recherche au sein de l'observatoire, de produire des notes politiques et d'organiser des activités de plaidoyer auprès des responsables politiques (ONGF, 2020). Cependant, jusqu'à présent, la production de connaissances et la mise en partage des analyses ne sont pas mises en face des objectifs annoncés. Cela s'explique, en partie, parce que l'information produite par l'observatoire sur les grandes acquisitions foncières est en décalage avec les priorités actuelles de la société civile et les thématiques inscrites à l'agenda des décideurs et des bailleurs de fonds internationaux. Dit autrement, les premières analyses produites à la suite de la campagne nationale de collecte des données sont arrivées au cours de l'année 2021, c'est-à-dire à contretemps du moment où le sujet des acquisitions massives de terres se trouvait aussi bien à l'agenda des chefs d'États qu'à celui des institutions mondiales, ainsi qu'au programme de nombreuses associations et ONG (Chouquer, 2012a).

Cela est à mettre en perspective avec la place croissante de nouvelles thématiques, ou anciennes revenues sur le devant de la scène internationale, qui contribuent à modifier les agendas et les priorités de certaines organisations membres de l'ONGF. Si au début des années 2010, la place des accaparements fonciers était centrale dans les agendas des OSC (Enda Pronat, 2012; Faye *et al.*, 2011; Ipar, 2012a, 2012b; Kanoute *et al.*, 2011), aujourd'hui elle semble reléguée au second plan en particulier face à l'agroécologie (Extrait d'entretien 29). Prenons l'exemple d'une organisation comme Enda Pronat à travers le rôle joué par sa secrétaire exécutive, Mariam Sow. Entre 2011 et 2015, Mariam Sow a fait des accaparements fonciers un combat permanent au sein d'Enda Pronat et a milité pour mettre à l'agenda politique cette problématique. Elle est intervenue à de très nombreuses reprises dans le cadre d'émissions de radio, d'ateliers nationaux et internationaux et a rédigé des articles dans la presse pour dénoncer l'accaparement des terres au Sénégal (Le Point, 2015²²⁴ ; RFI, 2013²²⁵ ;

²²³ Les membres de l'ISRA/BAME impliqués dans l'ONGF ont découvert des erreurs dans les données collectées par les enquêteurs sur le terrain et/ou de nombreuses variables non renseignées pour des cas identifiés (absence d'information concernant la superficie et la nature de l'investissement, superficie déclarée décalée de la réalité, mauvaise prise de point GPS). Parmi les 704 cas recensés, 213 sont supérieurs ou équivalents à 200 ha et 491 cas sont inférieurs à 200 ha (entre 50 et 200 ha).

²²⁴ https://www.lepoint.fr/economie/afrique-mariam-sow-l-accaparement-des-terres-un-probleme-serieux-qui-menace-le-monde-rural-30-03-2015-1917052_28.php

²²⁵ <https://www.rfi.fr/fr/emission/20131207-1-mariam-sow-accaparement-terres-senegal>

Farmlandgrab, 2014²²⁶). À partir de la fin des années 2010, même si l'agroécologie constitue depuis le début des années 1980 un objet de recherche et de plaidoyer central au sein d'Enda Pronat (Sow *et al.*, 2017), elle est (re)devenue la thématique prioritaire au sein de l'agenda de l'organisation. Dans un contexte marqué par le Plan Sénégal Emergent Vert (plan de reforestation, Sénégal « Zéro déchet ») et le lancement en mai 2019 de la Dynamique pour la transition agroécologique au Sénégal²²⁷ (DyTAES)²²⁸, la secrétaire exécutive d'Enda Pronat a fait l'actualité au Sénégal ainsi qu'à l'échelle internationale en faisant la promotion de l'agroécologie, notamment lors du *One Planet Summit* en 2021²²⁹.

Extrait d'entretien 29

« Aujourd'hui la question des accaparements de terres perd un peu du terrain au profit de nouveaux enjeux de politique agricole et notamment d'agroécologie. Les organisations membres du CRAFS se retrouvent dans d'autres dynamiques, d'autres projets où elles portent d'autres combats, d'autres thématiques. Donc en fonction des opportunités notamment des financements il faut parfois être stratégique et donc certaines thématiques qui étaient au premier plan passent au second plan. Aujourd'hui l'agroécologie prend de plus en plus d'importance notamment depuis que l'État a adopté le PSE VERT ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF et du CRAFS, le 28/10/2020 à Dakar

Le rythme de la production de connaissances sur le foncier et l'évolution des controverses dans le champ du développement sont des facteurs essentiels pour comprendre les enjeux relatifs à l'usage des données. Ici, nous apportons un élément de réponse à la critique que formule Pierre Gautreau à l'égard de certains travaux en *political ecology* qui « se contentent trop souvent du mantra selon laquelle l'information "est" pouvoir, et sans suffisamment démontrer "comment" » (Gautreau, 2018, p. 15). Dans cette perspective, nous montrons que l'information est source de pouvoir et d'intérêt si elle entre dans le champ stratégique des acteurs ou groupes d'acteurs concernés, dans un contexte favorable. Pour être mobilisée et devenir un levier d'action, l'information produite doit répondre à des thématiques inscrites à l'agenda des décideurs et des bailleurs de fonds internationaux.

Ces enjeux autour de la collecte, de la production et de l'usage des données de terrain sur le foncier nous amènent à interroger la pertinence d'une démarche d'observatoire pour des acteurs de la société civile. Au Sénégal, nous avons vu que, dans le cadre du CRAFS, la société civile sénégalaise est parvenue à développer un véritable dispositif de contestation, couplant mobilisations, médiatisation,

²²⁶ <https://www.farmlandgrab.org/post/view/24348-mariam-sow-a-la-defense-de-la-terre>

²²⁷ <https://dytaes.sn/>

²²⁸ Toutes les organisations membres de l'ONGF sont également membres de la DyTAES (CNCR, Enda Pronat, CICODEV, ISRA/BAME, etc.).

²²⁹ <https://rasa-africa.org/2021/01/13/one-planet-summit-contribution-de-madame-mariam-sowenda-pronat/>

publications et recours juridiques. Entre 2011 et 2015, alors que les débats internationaux sur les grandes transactions foncières aux Suds sont en plein essor, les demandes en informations de la part des organisations de la société civile portaient sur très peu d'indicateurs avec pour objectif une capacité de mobilisation rapide sur les territoires touchés par un cas d'accaparement foncier. Ainsi, en se focalisant sur des cas emblématiques (grande superficie annoncée, investisseur étranger, conflit foncier) et en mobilisant des données secondaires (source journalistique, informateur sur le terrain), le CRAFS a réussi à plusieurs reprises à bloquer des attributions de terres paysannes à des investisseurs privés (Fanaye, Wassadou) (Hopsort, 2014b).

En revanche, dans une démarche d'observatoire foncier, la collecte de données de terrain, leur traitement et leur analyse, ainsi que la production de connaissances exigent du temps et des ressources humaines et matérielles importantes. Par conséquent, une démarche d'observatoire foncier semble en décalage avec les répertoires d'action de la société civile et ses objectifs : se mobiliser rapidement sur le terrain, être en phase avec les agendas des bailleurs de fonds et des décideurs, s'adapter aux controverses du moment pour peser sur l'action publique. Ainsi, nous montrons qu'il est difficile pour les organisations de la société civile de produire de l'information au rythme de leur besoin (dimensions politique/plaidoyer), et dans le même temps, de s'investir dans une démarche de recherche qui exige des enquêtes de terrain, un travail d'analyse des discours et de recoupement des sources d'information (dimensions scientifique/recherche).

Finalement, au regard du positionnement institutionnel et des acteurs qui portent les observatoires fonciers, il semble nécessaire de limiter les objectifs et les missions assignées aux observatoires : plus un observatoire a une vocation de recherche, de production de connaissances scientifiques selon des méthodologies rigoureuses, plus il doit s'articuler autour d'un *pool* restreint d'experts et de chercheurs capables de s'investir sur la durée dans le processus d'enquête ; plus un observatoire a une vocation de plaidoyer, plus il doit avoir une capacité de renouvellement des controverses et être organisé autour d'un entrepreneur inséré dans plusieurs réseaux, capable de mobiliser et traduire des données secondaires pour alimenter les débats et faire du plaidoyer.

II - Au-delà des promesses : quels effets des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise ?

« À l'heure où globalisation et anthropocène concourent à une unification des problèmes environnementaux et des propositions de solution, une promesse latente irrigue le monde des décideurs et de certains praticiens de l'information environnementale : le fantasme de

l'interconnexion croissante et inéluctable des systèmes d'information. Son avènement permettrait de couvrir la Terre d'une tunique sans couture et un pilotage vertueux de l'ensemble de la planète, dont sa portion vivante. Pour l'heure, ceux qui s'intéresseront aux manifestations matérielles de ce Grand Œuvre ne trouveront, aux hasards de leurs prospections dans les ministères, de leur arpentage d'Internet ou des confidences des activistes des mouvements socioenvironnementaux, qu'un vaste rapiéçage de données environnementales, de systèmes sans données et de données sans systèmes » (Gautreau, 2021, p. 17). Le constat que dresse Pierre Gautreau en introduction de son ouvrage *La Pachamama en bases de données* au sujet des systèmes d'information environnementale en Amérique du Sud (Argentine Bolivie, Brésil, Uruguay), s'avère pertinent pour la grande majorité des observatoires fonciers en contextes africains en général et au Sénégal en particulier.

Dans cette section, nous faisons un pas de côté par rapport aux recherches qui s'intéressent à l'usage et aux effets des contenus des dispositifs sociotechniques (Gautreau et Vélez, 2011; Nalepa et Bauer, 2012; Noucher *et al.*, 2017). Nous nous intéressons à la partie immergée des observatoires, aux effets moins visibles à savoir les effets de (dé)politisation, de résistance, de rhétorique, produits par les projets d'observatoires fonciers au Sénégal. Ainsi, nous n'avons pas pour ambition de quantifier des effets, de mesurer des impacts, ce qui, de toute évidence, serait très difficile.

Pour analyser les effets des observatoires fonciers sur l'action publique, nous avons choisi une approche par les instruments d'action publique. « 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, purement techniques. Ils 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 (Buisson-Fenet et Le Naour, 2008).

A. Effet de politisation-dépolitisation : les observatoires fonciers comme instruments pour dépolitiser les processus de politique foncière ?

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)²³⁰.

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. Nous accordons une attention particulière au projet d'Observatoire national du foncier, instrument parmi d'autres, mobilisé par la Banque mondiale et l'État du Sénégal pour accompagner 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 (Parizet, 2021; Petiteville, 2016). Ces questionnements ne sont pas étrangers aux recherches sur la tendance à la dépolitisation des organisations internationales, renvoyant à leur préférence pour des registres de légitimation technique (Robert, 2021), en particulier pour limiter les controverses idéologiques qu'elles pourraient susciter lors de leurs interventions (Klein *et al.*, 2015).

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 (Plan d'action foncier en 1996, loi d'orientation agricole en 2003, Commission nationale de réforme du droit sur la terre en 2005, Commission 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

²³⁰ À rebours de ces analyses, d'autres travaux soulignent la politisation de l'action publique importée par les instruments. Yann Ferguson (2014) montre, par exemple, que le volontarisme politique qu'implique l'action instrumentée dans les projets urbains agit comme un puissant moteur de politisation de l'action publique. Dit autrement, les instruments politisent l'action publique dans la mesure où ils transforment la nature des échanges, passant d'échanges économiques à des échanges politiques (Ferguson, 2014).

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 PROCASEF prévoit la mise en œuvre et la généralisation d'un certain nombre d'instruments²³¹ dans le but de réformer le foncier sénégalais : bureaux fonciers communaux, titres d'affectation/d'occupation, systèmes d'information foncière communaux, 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 projet (sous-composante 3.4). Voici comment l'Unité de coordination et de formulation du Projet de cadastre et de sécurisation foncière justifie la création d'un Observatoire national du foncier au Sénégal :

« 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, souligné par l'auteur).

Si la question de la réforme foncière est 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. 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 des instruments. Ce constat s'inscrit dans les débats en sociologie de l'action publique sur la mobilisation d'instruments pour mener de manière discrète et en douceur des réformes qu'il est difficile de mener frontalement (Jeannot et Guillemot, 2010).

²³¹ Nous adoptons ici 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).

Cependant, 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, cette illusion 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.

« 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. Par exemple, « 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) sources de contestations et de résistances au sein de l'arène foncière.

En outre, les tentatives de dépolitisation de l'action publique par la prolifération d'instruments s'accompagnent souvent d'un discours consensuel, présentant les instruments comme des innovations neutres et apolitiques. C'est par exemple ce qu'Acselrad nomme les « techniques du consensus » (Acselrad, 2010, p. 107), qui visent à dépolitiser les débats et les conflits socio-environnementaux. Cette dépolitisation des instruments permet également d'associer, autour d'un même objet, ici les observatoires fonciers, des partenaires disparates mus par des idéologies distinctes.

Dans le cadre du PROCASEF, par exemple, l'ONF censé « 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), est structuré autour des principes de transparence, de légitimité, de neutralité et de participation (Illustration 10). 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'Observatoire national du foncier est présenté comme un instrument neutre et apolitique qui veillera, entre autres, à faciliter un accès démocratique à l'information pour tous les acteurs et à créer les conditions pour une implication effective de l'ensemble des acteurs du foncier. Cependant, l'image d'un observatoire foncier neutre, positionné à équidistance des différentes parties prenantes, et inclusif, représentatif de toutes les catégories d'acteurs concernées par la problématique du foncier, ne résiste pas à l'analyse. Comme le faisait remarquer un expert foncier sénégalais, « 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 est-il réellement neutre ? ²³² ».

L'observatoire doit être un outil multi-acteurs fondé sur les principes ci-après :

- **Inclusion** : 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.
- **Légitimité** : la conception de l'observatoire est un processus consensuel entre tous les acteurs.
- **Crédibilité** : pour être crédible, l'observatoire doit veiller à la production de données scientifiques fiables (en qualité et en quantité).
- **Neutralité** : 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.
- **Durabilité** : L'ancrage institutionnel de l'observatoire au niveau du Gouvernement (MFB) lui garantit sa durabilité.
- **Participation** : 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.
- **Transparence** : L'observatoire veillera à faciliter un accès démocratique de l'information à tous les acteurs pour une effectivité du droit à l'information.
- **Progressivité** : l'observatoire doit s'inscrire dans une dynamique évolutive et d'amélioration continue avec différentes phases (phase pilote, phase de maturation, etc.)

Illustration 10 : extrait de la note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national du foncier.

Tout au long du processus de fabrication de l'Observatoire national du foncier (dans le cadre de la rédaction de la note d'orientation de l'ONF, à l'occasion de l'atelier national de restitution sur les modalités de mise en œuvre de l'observatoire), les acteurs impliqués dans le processus ont associé l'ONF à de nombreux paradigmes à la mode dans le champ du développement : participation, transparence, inclusion, etc.

Source : ministère des Finances et du Budget, 2020.

De la même manière, l'observatoire de la société civile sénégalaise est présenté de façon très consensuelle comme un outil chargé de « promouvoir une bonne gouvernance foncière » (Benkahla *et al.*, 2016). L'ONGF est censé à la fois sensibiliser l'opinion publique sénégalaise sur les enjeux de la gouvernance foncière, produire des connaissances pour faciliter la formulation de politiques foncières adaptées au contexte du Sénégal ou encore offrir aux acteurs du foncier des cadres de dialogue politique multi-acteurs à différents niveaux. Dans cette perspective, même si l'observatoire est une initiative de la société civile, il a pour ambition d'être ouvert et utile aux différents acteurs et associe donc les acteurs publics et privés à cette dynamique.

Cette neutralité politique est revendiquée par les concepteurs des observatoires fonciers, et elle est affichée dans les discours qui accompagnent la mise en œuvre de ces derniers : tous se réclament

²³² Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert foncier, le 3/11/2021 à Saint-Louis.

d'une amélioration de la gouvernance foncière et se veulent apolitiques et inclusifs. Nous rejoignons l'analyse de Jean-Pierre Olivier de Sardan (2021) au sujet des modèles voyageurs, selon laquelle la neutralité des instruments, bien que parfois contestable, n'est pas que pure mise en scène : elle a une part de réalité. Du fait de leur dépolitisation, certes relative, les instruments peuvent être adoptés par des organisations et des acteurs ayant des ambitions politiques et des visions du foncier très différentes.

Enfin, un certain niveau de flou autour des modes de gouvernance, des finalités et des cibles des observatoires semble nécessaire pour éviter tout rejet ou opposition au projet. Ainsi, dans la pratique, les acteurs du foncier (administration, bailleurs de fonds, organisations de la société civile) font souvent émerger les observatoires fonciers (le moyen) sans réellement définir les fins. Pour éviter les conflits et stabiliser, au moins au début, un réseau d'acteurs essentiel à la réussite de tout projet (Mosse, 2005), un certain nombre de questions fondamentales : qu'observe-t-on ? pourquoi ? pour qui ? comment ? avec quels objectifs de rendu ? ne sont pas suffisamment définies *a priori*. Ce flou et la neutralité politique qui accompagnent les projets d'observatoires fonciers permettent de limiter les conflits et les controverses idéologiques que ces projets pourraient susciter. Dans cette perspective, nous constatons une dépolitisation de l'action publique dans le champ du foncier à travers la dépolitisation de ses instruments.

B. Effet de résistance : la création d'un observatoire de la société civile pour se positionner comme contre-pouvoir et revendiquer une capacité d'expertise

Une réflexion centrée sur les observatoires fonciers, en tant qu'instrument d'action publique, implique de réintroduire les acteurs dans l'analyse et de montrer comment ils résistent ou s'adaptent aux projets d'observatoires fonciers (Crespy, 2008). En d'autres termes, comment les acteurs en présence se saisissent-ils (ou non) des projets d'observatoires fonciers et les articulent-ils à leurs pratiques ?

« 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 instruments d'action publique 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). Pour ce faire, nous orientons notre focale vers les 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 aux observatoires (Gautreau, 2018).

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 (Extrait d'entretien 30).

Extrait d'entretien 30

« 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 sur 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 et du CRAFS, 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 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 formatées par les questionnements de ces derniers (Extrait d'entretien 31).

Extrait d'entretien 31

« Il y avait aussi à ce moment-là sur la table le fait de mettre en place un observatoire dans le cadre de la CNRF. C'était M. Traoré qui était missionné pour faire des propositions et dessiner les contours de cet observatoire. Donc derrière la mise en place de l'observatoire de la société civile il y avait aussi un enjeu de dire : ne créez pas un observatoire de chercheur et de technocrate, on est là, on a lancé une dynamique d'observatoire et c'est avec nous que l'observatoire doit se faire ».

Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un membre d'une ONG internationale, le 22/1/2021

Au Sénégal, « la société civile [...] 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 international, impliqué dans plusieurs projets d'observatoires fonciers en Afrique, « la particularité que j'ai perçue au 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-acteurs. Et pour l'instant je n'ai pas retrouvé ce genre d'opposition ailleurs (Guinée, Burkina Faso, Madagascar)²³³ ».

En parallèle, au même moment, un autre projet d'observatoire foncier était en cours de conception dans le cadre du projet PDIDAS. 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 a 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 étrangers²³⁴ ». 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 (Extrait d'entretien 32).

Extrait d'entretien 32

« Dans le cadre de la CNRF, nous [Banque mondiale] avons prévu une provision budgétaire de 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 terres, 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 international de la Banque mondiale, le 19/2/2021

La création de l'ONGF, dans la continuité du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal, peut également se lire comme une forme de résistance de la part des organisations de la société civile sénégalaise à « la domination des systèmes experts » (Mouchard, 2020, p. 236) et comme la volonté de promouvoir le savoir « profane » (Wynne, 1999) en matière foncière.

²³³ Propos recueillis lors d'un entretien en visioconférence avec un expert foncier international, le 19/2/2021.

²³⁴ Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF et du CRAFS, le 18/11/2020 à Dakar.

En reprenant la typologie de l'expertise en sciences sociales élaborée par Isabelle Théry (Théry, 2005), Philippe Lavigne Delville et Pierre-Yves Le Meur analysent la montée de l'expertise de consensus (Lavigne Delville et Le Meur, *à paraître*). À partir des années 1980, la reconnaissance de la compétence des citoyens et les nombreuses situations d'incertitudes, tendent à remettre en cause la « double délégation » (Callon *et al.*, 2001), par les citoyens, du pouvoir aux politiques et du savoir aux experts. Cette évolution vers l'expertise de consensus va de pair avec la perte de monopole du savoir de l'expert et la reconnaissance de « l'expertise quotidienne » des acteurs (Sennett, 2009). Pour Richard Sennett, « le défi pour nos démocraties consiste à limiter le capital de prestige dont bénéficient les élites et, à l'inverse, à faire reconnaître les capacités d'expertise quotidienne d'une multitude d'individus aux compétences invisibles » (Sennett, 2009, p. 16). Dans ce contexte, les associations, les organisations de la société civile, les mouvements sociaux s'emparent de l'expertise, qui devient une forme de mobilisation (Delmas, 2011; Mathieu, 2005) et produisent à leur tour études, diagnostics, plaidoyers, eux-aussi orientés en fonction de leurs priorités et préoccupations (Lavigne Delville et Le Meur, *à paraître*). L'expertise devient ainsi un répertoire d'action collective, un mode d'action mobilisé par les OSC pour formuler des diagnostics différents de ceux posés par les services de l'État, plus proches du vécu quotidien des citoyens et de leurs problèmes.

Cela est particulièrement saillant au Sénégal, dans le secteur foncier, où les organisations de la société civile produisent et diffusent des informations et des analyses pour tenter de faire reconnaître leurs priorités comme des problèmes à traiter et pour influencer les processus de politique foncière (Lavigne Delville *et al.*, 2021). Les organisations de la société civile sénégalaise, regroupées au sein du CRAFS, se sont érigées en producteurs de savoirs sur le foncier, en particulier sur les accaparements fonciers (Fall et Ngaido, 2016; Faye *et al.*, 2011; Ipar, 2012b; Kanoute *et al.*, 2011) et le processus de réforme foncière (CNCR, 2012; CONGAD, 2014; CRAFS, 2016; Ipar, 2014; Touré *et al.*, 2012b). Derrière la production de connaissances sur les accaparements fonciers et la formulation de propositions alternatives de réforme foncière basées sur les revendications paysannes, la société civile sénégalaise vise « la démocratisation des connaissances et des choix » (Lascoumes, 2002) en matière foncière. La création de l'ONGF vient renforcer, au moins dans les discours, cette dynamique et vise à remettre en cause l'idée selon laquelle l'observatoire foncier est un outil au service de l'État (Extrait d'entretien 33).

Extrait d'entretien 33

« L'observatoire doit être logé au sein de l'État. Il doit être conçu autour d'une équipe restreinte d'experts afin de produire de l'information à destination des décideurs pour accompagner la mise en œuvre des politiques foncières au Sénégal ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre du ministère des Finances et du Budget et coordinateur du PROCASEF, le 20/10/2020 à Dakar

Finalement, 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. L'observatoire est un outil, parmi d'autres, de la société civile sénégalaise pour tenter de promouvoir la construction d'une vision alternative de la gouvernance foncière. Ces exemples montrent que même au stade de projet de papier, l'inscription des observatoires fonciers 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 cette institution. 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.

C. Effet de mise en désordre : l'impact d'un nouveau projet d'observatoire foncier sur les dynamiques d'acteurs existantes

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 d'effets d'ouverture en termes de visibilité, de financement, de réseau ou encore de positionnement (Crespy, 2008). Ces opportunités sont susceptibles de modifier les comportements et les stratégies des acteurs et/ou organisations ainsi que les rapports qu'ils entretiennent. 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 d'observatoire foncier sur les dynamiques d'acteurs existantes.

Comme nous l'avons montré précédemment dans le texte, le paysage institutionnel sénégalais dans le champ du foncier est marqué par une pluralité d'observatoires, de plateformes, de comités, etc. Ces initiatives émergent, le plus souvent, dans le cadre de projets de développement financés par des bailleurs de fonds étrangers (Banque mondiale, Agence française de développement, FAO). Dans cette perspective, une question émerge relative à l'impact de la multiplication des projets d'observatoires sur les dynamiques d'acteurs existantes, en particulier au sein des organisations de la société civile.

L'émergence d'un nouveau projet d'observatoire foncier peut contribuer à mettre en désordre l'arène foncière, et à créer et/ou raviver des tensions entre acteurs de la société civile (Extrait d'entretien 34).

Extrait d'entretien 34

« 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, le 3/11/2020 à Saint-Louis

Cet extrait d'entretien renvoie à l'analyse de Cissoko et Touré (2005) au sujet de la lutte contre la pauvreté au Mali. Les deux auteurs notent que « la multiplication des cadres de concertation aux objectifs communs est considérée comme une manœuvre des partenaires au développement pour fragiliser et diviser une « société civile » déjà affaiblie par son manque de capacités et sa dépendance à l'égard des bailleurs de fonds et de l'administration » (Cissoko et Touré, 2005, p. 148). Ils illustrent leurs propos en citant un membre de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali : « chaque bailleur a besoin de planter son drapeau, son projet, sa méthode, [...] les partenaires profitent de notre division pour instrumentaliser la société civile » (Cissoko et Touré, 2005, p. 148).

Au Sénégal, loin de se présenter comme un acteur homogène, la société civile sénégalaise est traversée par des clivages qui semblent avoir été revigorés par le projet PROCASEF. En effet, d'après certains témoignages, depuis les premières discussions autour du PROCASEF au cours de l'année 2019, des tensions se sont ravivées au sein du CRAFS, en particulier autour de l'ONF qui crée des effets d'opportunités en termes de financement²³⁵, de réseau d'acteurs et de visibilité. Au sein du CRAFS, chaque organisation dispose de son propre agenda et défend ses propres intérêts. La diversité des membres qui composent le CRAFS (organisations militantes structurées principalement autour du plaidoyer et de l'appui aux communautés locales, organisations de recherche, etc.) accentue les divergences de point de vue au sein de la plateforme. En outre, ces organisations ne possèdent pas les mêmes ressources (politiques, sociales, positionnelles) et adoptent donc des stratégies différentes

²³⁵ Le rapport provisoire sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier au Sénégal prévoit un budget estimatif de 1 400 000 000 CFA soit 2 100 000 euros sur les 5 ans du projet (2021-2026) pour le fonctionnement de l'observatoire.

face à de nouveaux projets portés par des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, 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. Certaines voient dans ce nouvel observatoire un moyen de se positionner, d'y jouer un rôle central et de capter des financements, tandis que d'autres souhaitent 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. C'est ce que nous avons montré dans le chapitre précédent à travers l'analyse d'un *think tank* multi-positionné qui s'érige en point de passage obligé pour tous les projets d'observatoires fonciers au Sénégal. Ainsi, les jeux d'acteurs et les stratégies de certaines OSC pour se rendre indispensables et se réapproprier certains projets d'observatoires suscitent des tensions et désorganisent les acteurs de la société civile.

D. Effet d'annonce : quand la dimension symbolique prend le pas sur la matérialité des observatoires et leurs productions

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 une problématique ou un enjeu 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), en particulier parce que produire du symbolique, le mettre en visibilité, en discussion, peuvent concourir à l'obtention de nouvelles capacités pratiques d'action et à l'ouverture de nouvelles opportunités (Granjon, 2018).

Ces réflexions sur la dimension symbolique des instruments font échos aux travaux en études sociales des sciences et des techniques autour de la performativité des promesses technoscientifiques (Joly, 2015). Par exemple, van Lente et Rip (1998) ont montré comment la mise en place d'un mécanisme de financement supplémentaire dans les années 1980 dans la plupart des pays industrialisés, appelé « science stratégique », a créé un espace de rhétorique dans lequel des promesses peuvent se présenter et ainsi créer des opportunités (van Lente et Rip, 1998).

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, comme nous l'avons montré précédemment, les organisations de la société civile sénégalaise ont mis en place dès 2011 un système de veille et d'alerte sur les accaparements de terres au sein du CRAFS. Ainsi, le passage de ce système à un Observatoire national de la gouvernance foncière, semble renvoyer, en partie, à cette logique afin de produire un effet d'annonce (Extrait d'entretien 35).

Extrait d'entretien 35

« 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 CRAFS car ce sont les mêmes activités et les mêmes personnes ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre d'une organisation de la société civile sénégalaise, le 16/11/2020 à Dakar

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 (Extrait d'entretien 36). À ce titre, le lancement officiel de l'ONGF le 17 juin 2015, à l'occasion du 51^e anniversaire de la loi sur le domaine national, n'est pas neutre et renforce la dimension symbolique de l'observatoire. L'atelier de lancement de l'observatoire a vu la participation d'un grand nombre d'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 un concept à la mode dans le champ du développement.

Extrait d'entretien 36

« Que cet observatoire soit réel ou pas, que cela 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 de cet observatoire et la visibilité que cela nous donne ».

Propos recueillis lors d'un entretien avec un membre de l'ONGF et du CRAFS, 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 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'intérêt des bailleurs de fonds internationaux pour la mise en œuvre d'observatoires fonciers. 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, aujourd'hui elle ne jouerait pas le même rôle et ne serait pas autant impliquée dans les discussions avec les acteurs du PROCASEF portant sur la création de l'ONF. Pour le coordinateur de la cellule d'appui technique du CNCR : « dans les discussions avec le PROCASEF nous avons mis en avant notre observatoire et le fait que la création de l'ONF ne peut pas se faire sans nous, il faut prendre en compte l'existant. Les activités de veille et d'alerte, de contrôle citoyen, tout cela doit revenir à la société civile et donc à l'ONGF. Alors pour le moment nous n'avons aucune garantie, mais on espère avoir les moyens financiers et matériels pour mener ces activités sur le terrain ». Cet extrait d'entretien révèle que malgré la faible matérialité de l'ONGF en termes de production et de diffusion d'informations, le simple fait qu'il existe permet aux acteurs de la société civile de se positionner et de se donner de la visibilité. Dans cette perspective, l'ONGF ouvre potentiellement de nouvelles opportunités aux OSC en termes de captation de ressources matérielles, sociales et informationnelles.

Conclusion du chapitre 6

À travers une analyse approfondie de l'Observatoire national de la gouvernance foncière et d'une mise en perspective avec d'autres initiatives d'observatoires au Sénégal, nous avons montré toute la complexité de mettre en place et de faire fonctionner ces dispositifs sociotechniques. En tant qu'instruments chargés de révéler des pratiques et de quantifier des faits (accaparements fonciers, conflits fonciers, violation des droits de l'homme dans le secteur extractif), les observatoires ne sont ni neutres, ni purement techniques, ni déconnectés des contextes sociaux et politiques dans lesquels ils sont conçus, développés et utilisés. Partant de ce constat, et face à l'ampleur et à la diversité des contraintes auxquelles sont confrontées les équipes des observatoires, nous avons mis en évidence de nombreux observatoires sans données au Sénégal.

Dans ce contexte, la dimension symbolique des observatoires fonciers semble largement aussi importante que leur matérialité objective et leurs productions. Qu'il s'agisse d'un projet porté par l'administration, un bailleur de fonds international ou la société civile, les observatoires fonciers sont présentés de manière consensuelle et apolitique comme des outils de promotion d'une « bonne gouvernance foncière ». Les promoteurs des projets d'observatoires fonciers se contentent, le plus souvent, de mettre en avant des promesses de transparence, de neutralité, de participation, pour enrôler un maximum d'acteurs autour de leur projet et éviter tout rejet ou opposition. De cette manière, les projets d'observatoires fonciers continuent de circuler dans le champ du développement, sans qu'aucune critique ne soit émise concernant leur production effective et leur effet sur l'action publique.

Enfin, nous avons poursuivi nos réflexions sur l'information en tant que ressource au sein des observatoires. D'une part, nous avons montré qu'une information produite en décalage avec les thématiques inscrites à l'agenda des décideurs et des bailleurs de fonds internationaux, ne constitue pas une ressource stratégique pour les membres des observatoires. D'autre part, une information peut potentiellement être source de pouvoir si quelqu'un est en mesure de traduire l'information en rapport de recherche ou en note politique. Autrement dit, si personne au sein des observatoires ne dispose des compétences adéquates, l'information risque de ne pas être mobilisée et restera largement confidentielle. De manière générale, nos analyses sur le rythme de production des connaissances sur le foncier, sur l'évolution des controverses dans le champ du développement et sur les acteurs qui composent les observatoires (intérêt pour la production de connaissances, capacité d'analyse) ont permis de mettre en évidence le faible impact des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise.

Conclusion générale

Cette recherche avait pour objectif d'éclairer la nature et le rôle des observatoires fonciers dans l'action publique en Afrique. Partant du constat de la multiplication des projets d'observatoires fonciers au sein du continent africain, il s'agissait de distinguer ce qui relève des dimensions matérielles, organisationnelles et pragmatiques des observatoires fonciers, de leurs aspects idéels, symboliques et performatifs. Pour cela, la réflexion proposée s'est organisée autour de la tension entre d'un côté, les hautes ambitions et la diversité des missions assignées aux observatoires fonciers et, de l'autre, les faibles réalisations sur le terrain. La question était de savoir pourquoi, alors que le concept d'observatoire foncier est promu de façon répétée depuis presque trente ans, avec de nombreuses tentatives avortées et peu de réalisations concrètes sur le terrain, les observatoires fonciers sont à la fois autant désirés et si peu fonctionnels.

Au terme de la démonstration, j'ai montré que l'attrait pour les observatoires fonciers dans le champ du développement s'explique par la flexibilité du concept, qui le rend attrayant pour des acteurs pourtant porteurs de valeurs et de visions du monde différentes. En présentant les observatoires fonciers comme des objets neutres et apolitiques censés améliorer la gouvernance foncière, les promoteurs des projets d'observatoires parviennent à associer des acteurs disparates mus par des idéologies et des intérêts distincts. En outre, les croyances et les promesses qui accompagnent l'émergence des observatoires fonciers peuvent créer des opportunités et être des supports pour les promoteurs des projets d'observatoires dans l'optique de capter des ressources financières, sociales ou encore symboliques. Enfin, la circulation du concept s'appuie sur une expérience fondatrice, celle de Madagascar, qui permet de légitimer et de justifier la production continue de projets d'observatoires fonciers en Afrique.

Cependant, dans la pratique, si l'idée d'observatoire foncier est attrayante et permet à ses promoteurs de répondre aux injonctions de transparence, de participation et d'*empowerment* par l'information, sa matérialisation sur le terrain est beaucoup plus problématique. J'ai mis en évidence les enjeux relatifs à la production, à la diffusion et à l'usage des données de terrain sur le foncier, la faiblesse des ressources matérielles (financières, infrastructures de base, moyens logistiques) ou encore la rareté des situations où un observatoire peut compter dans la durée sur une « cheville ouvrière » disposant de toutes les casquettes nécessaires (compétences techniques, politiques, de réseau, etc.). Ce faisant, mes entretiens, mes recherches sur les sites Internet et mes visites dans les bureaux, ont mis en lumière les nombreuses initiatives d'observatoires fonciers sans données. J'ai ainsi confirmé mon hypothèse de recherche en montrant que les dimensions symboliques et performatives des

observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique.

Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser les dimensions idéelles et matérielles, politiques et technologiques de dispositifs sociotechniques pour le développement

L'observatoire comme objet de recherche ne se perçoit dans sa totalité (aspects idéels et matériels, diversité des formes et des trajectoires) et dans toutes ses dimensions politiques, sociales, technologiques et informationnelles qu'en adoptant un regard multi-pays (analyse horizontale de plusieurs initiatives d'observatoires fonciers dans des contextes contrastés) et multiscalaire (questionnement vertical fondé sur l'articulation des échelles d'actions), et en combinant les apports théoriques de plusieurs disciplines, en particulier en géographie politique, en sociologie de l'action publique et en socio-anthropologie du développement. Dans cette perspective, la thèse enrichit les travaux en sciences de l'information et de la communication et en géographie (en particulier ceux spécialisés en aménagement du territoire) qui s'intéressent essentiellement aux aspects matériels et aux dimensions techniques, communicationnelles et méthodologiques des observatoires sur des terrains européens (Fargette *et al.*, 2015; Lemoisson et Passouant, 2012; Loireau *et al.*, 2014). En considérant les observatoires comme des « objets politiques non identifiés » (Martin, 1989) j'ai introduit une forte dimension sociale et politique à l'analyse géographique des observatoires fonciers en contextes africains. Cela m'a également permis de distinguer la part du « mythe sociotechnique », des promesses concrètement réalisées sur le terrain, de différencier les aspects idéels et symboliques des observatoires fonciers, des dimensions matérielles et pratiques de ces dispositifs sociotechniques.

L'importance des dimensions symboliques et idéelles des observatoires fonciers renvoie à 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. Ainsi, en distinguant clairement la performativité de la promesse (ce qu'induit son énonciation) de son opérationnalisation concrète, j'ai montré que la force de ces dispositifs sociotechniques repose autant dans leur rhétorique et leur flexibilité (chaque acteur peut s'approprier et ajuster le concept en fonction de ses besoins) que dans leur capacité à répondre aux objectifs annoncés par leurs promoteurs. Les observatoires fonciers ont une existence faite de symboles (logo, site Internet, note conceptuelle) et de représentations, illustrant l'analyse selon laquelle « 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).

Au-delà de l'idéal et de l'aspect symbolique mis en avant dans de nombreux projets d'observatoires fonciers, la thèse a également contribué à mettre en évidence les dimensions matérielles des observatoires fonciers. Ainsi, j'ai parlé de la matérialité de ces dispositifs sociotechniques, des experts, chercheurs, géomaticiens, géographes, etc. qui composent leurs équipes mais aussi de sites Internet et de bases de données.

L'analyse des dimensions matérielles des observatoires fonciers et de leurs effets concrets a révélé qu'un projet d'observatoire peut échouer sur ses objectifs explicites d'*empowerment* par l'information, de mise en transparence des données et d'influence sur les processus de politique foncière, et réussir sur d'autres, plus discrets, moins prévisibles. Par exemple, au Sénégal, l'ONGF a constitué un outil de contre-pouvoir pour les organisations de la société civile afin de se positionner et de peser dans les débats face aux représentants de la Banque mondiale et du ministère des Finances et du Budget dans le cadre du projet de création de l'Observatoire national du foncier.

En outre, j'ai montré qu'un projet d'observatoire foncier peut répondre aux attentes initiales de ses promoteurs dans des contextes particuliers. La difficulté principale dans une démarche d'observatoire réside dans la capacité des promoteurs des projets d'observatoires à construire et stabiliser un réseau d'acteurs dans la durée, dans un contexte de controverses sur les finalités des observatoires, de financements sur cycle de projet, de rivalités entre acteurs et de demandes politiques variables. Les observatoires fonciers étudiés dans la thèse sont des organisations insérées dans des contextes incertains et mouvants, extravertis et dépendants qui peuvent concrétiser certains objectifs sur une période donnée. Par exemple, à Madagascar, dans un contexte favorable (besoin en information émis par les décideurs pour suivre l'avancement de la réforme foncière, disponibilité de financements internationaux, une équipe constituée et stabilisée) l'observatoire foncier est parvenu pendant une dizaine d'années à produire des données de terrain sur une diversité de thématiques et à les mettre en débat. L'observatoire a également permis d'atteindre des objectifs plus implicites en termes de développement d'une capacité d'agir, d'un apprentissage collectif et, *in fine*, de construction d'une véritable communauté de recherche malgache sur le foncier. Ensuite, à partir des années 2017/2018, l'évolution du contexte national et international (baisse des financements internationaux, changements de gouvernement, départ du premier directeur) a contribué à la « déréalisation » du projet d'observatoire foncier malgache.

En résumé, un projet d'observatoire foncier peut échouer sur ses objectifs explicites et réussir sur d'autres, mais également produire les effets attendus sur une période donnée quand les contextes politiques et institutionnels sont favorables et les ressources humaines et matérielles disponibles et mobilisables.

Au-delà de l'analyse des dimensions idéelles et matérielles des observatoires fonciers, cette recherche a permis de développer des réflexions sur les mécanismes du monde de l'aide au développement, sur les enjeux autour de la production et de l'usage de l'information sur la terre et les ressources qu'elle porte et sur ce qui fait ressource au sein de dispositifs sociotechniques qui assurent leur construction, leur partage et leur circulation.

Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser les mécanismes du monde de l'aide au développement

Étudier les observatoires fonciers en Afrique, c'est s'intéresser à un concept à la mode qui a soulevé un fort intérêt dans le champ du développement depuis la fin des années 1980.

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 de terrain et des résultats de la recherche ; d'*empowerment* par l'information des sociétés civiles et des communautés locales ; 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 champ du foncier, le concept d'observatoire n'est pas imposé de façon stricte et contrainte. Il se matérialise sur le terrain par une diversité de formes : 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 en Afrique impose de se confronter à une série d'initiatives variées : différences 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 ou des observatoires locaux, comme dans la vallée du fleuve Sénégal), d'acteurs impliqués (administration nationale, consultant, organisation de la société civile, bailleur de fonds), de champs d'observation (foncier rural, urbain, forestier, minier) ou de finalités (connaître, évaluer, alerter, mettre en débat, former).

Ce concept voyageur circule ainsi dans les différentes sociétés et dans une multitude de mondes sociaux grâce notamment au rôle joué par des passeurs de normes et d'idées, et est réapproprié en fonction des catégories d'acteurs et des contextes contrastés dans lesquels il s'insère. Par conséquent, le concept d'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). Ceci constitue d'ailleurs la clé du succès dans le monde du développement : des concepts aux contours flous et plastiques pour qu'une diversité d'acteurs s'y retrouvent, avec une diversité de sens associés (Cartier-Bresson *et al.*, 2009; Molle, 2012b).

L'intérêt pour le concept a été rapidement confronté aux questions de savoir comment mettre en œuvre les observatoires fonciers sur le terrain et faire en sorte qu'ils perdurent sur le temps long. Cette perspective de recherche a des implications méthodologiques, en particulier l'importance d'analyser les expériences d'observatoires « réussies » et « échouées », sans considérer l'échec des projets d'observatoires fonciers comme donné d'avance.

L'originalité de la thèse est d'interroger à la fois la dimension idéale des observatoires fonciers à travers l'analyse du concept, sa genèse, sa circulation, sa transformation, et des discours oraux et écrits qui accompagnent les projets d'observatoires fonciers, mais aussi leur dimension matérielle à travers une étude de leur nature, des réseaux d'acteurs qui financent, portent et font voyager les projets ainsi que des effets concrets des observatoires sur l'action publique. La confrontation des dimensions discursives et pratiques m'a conduit à analyser les écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*) entre ce qui figurait sur le papier et ce qui existe dans la réalité, écarts dus aux contraintes matérielles, techniques, politiques et humaines et aux stratégies de sélection et de contournement des acteurs nationaux et locaux, en d'autres termes à la « revanche des contextes » (Olivier de Sardan, 2021).

Plus globalement, l'analyse des expériences d'observatoires fonciers en Afrique m'a amené à interroger les logiques du monde de l'aide internationale (Lavigne Delville et Fresia, 2018). D'un côté, j'ai montré à travers la multiplication des projets d'observatoires fonciers, en particulier au Sénégal, les dysfonctionnements de gouvernance liés à ce type de régime d'aide rentier extraverti. J'ai également mis en avant la compétition entre bailleurs de fonds internationaux et administrations nationales pour se positionner sur un concept à la mode. De l'autre, face à la faiblesse des ressources matérielles, à la complexité pour produire des données de terrain sur le foncier et à l'absence de redevabilité, les agents de terrain en charge de la mise en œuvre des observatoires fonciers s'impliquent dans d'autres projets en parallèle.

Ce faisant, les bailleurs de fonds et les administrations nationales peuvent mettre en avant une tentative pour améliorer la transparence dans la gouvernance foncière, tandis que les agents de terrain « multi-casquettes » saisissent les opportunités qui se présentent et se positionnent pour capter les ressources qui accompagnent les projets d'observatoires, tout en étant investis dans d'autres activités. Ceci est notamment permis car, dans la pratique, la production effective d'informations et les impacts des observatoires fonciers sont peu regardés, laissant une large autonomie aux agents de terrain. Par conséquent, dans le champ du développement, rares sont les critiques et les acteurs qui remettent en cause cet outil. En effet, comme le souligne Dominique Darbon, en dépit de l'échec des transferts de modèles, d'instruments, d'idées et de projets du Nord vers les Afriques, ceux-ci continuent puisque experts et consultants du Nord et du Sud en tirent des avantages (Darbon, 2009). Dans cette perspective, les observatoires fonciers en Afrique renvoient largement à des mythes sociotechniques (Venot et Veldwisch, 2017), qui sont rendus peu tangibles par leur matérialité très limitée, mais qui ne trouvent aucun mal à se perpétuer du fait de leur seule puissance d'évocation, de quelques expériences fondatrices (*success stories*) au sein du continent et des promesses qu'ils véhiculent.

Enfin, la thèse a abordé le phénomène des « mythes sociotechniques » dans le développement (Venot et Veldwisch, 2017). Plus précisément, j'ai éclairé ce qui a contribué à faire des observatoires fonciers des mythes sociotechniques. Je pense que « ce qui fait mythe » dans les projets d'observatoires fonciers c'est l'ensemble des croyances, des promesses et des ambitions qui ont progressivement été assignées aux observatoires. Dit autrement, c'est le fait d'avoir pensé qu'ils pourraient à la fois informer, connaître, aider à la décision, veiller voire alerter, mettre en réseau et développer des partenariats, évaluer des actions ou des politiques publiques ou encore anticiper dans une perspective prospective. Je rejoins ici l'analyse de Philippe Lavigne Delville selon laquelle certains projets sont « *programmed to fail* » (Kumar et Corbridge, 2002) au sens où les objectifs qu'on leur assigne sont irréalistes (Lavigne Delville, 2015a). C'est également le fait d'avoir pensé que certaines catégories d'acteurs, en particulier les organisations de la société civile, étaient en mesure de s'investir dans un processus d'enquête tout en menant des activités de plaidoyer, de contestation et d'appui aux communautés locales. C'est aussi le fait, dans certains projets d'observatoires fonciers, d'avoir pensé qu'il suffirait d'appareiller une structure type « observatoire » avec de la technologie (Internet, GPS, images satellites) pour produire et diffuser de l'information, et pour que celle-ci soit utilisée par une diversité d'acteurs à différents niveaux (mouvement *open data*). Dans cette perspective, c'est la « croyance au miracle technologique » (Compagnon et Saint-Martin, 2019, p.8) qui a contribué à faire des observatoires fonciers en Afrique des mythes sociotechniques.

En revanche, si les observatoires tels qu'ils ont été conçus et mis en œuvre restent au stade de mythe sociotechnique dans la plupart des contextes étudiés, le besoin d'une meilleure connaissance des

dynamiques foncières demeure sans aucun doute. Comme celui d'informer les acteurs du foncier, de mettre à disposition des intervenants de développement et des décideurs une vision du foncier plus juste, rendant compte des pratiques foncières locales, et de fournir des données de terrain aux organisations de la société civile pour renforcer leur plaidoyer contre les impacts négatifs de certaines dynamiques foncières (par exemple les problèmes d'éviction des paysans causés par les accaparements fonciers). Tout ceci justifie la poursuite d'une démarche d'observatoire, au sens d'un espace de production et de diffusion d'informations sur les dynamiques foncières. Cependant, les nombreux observatoires fonciers sans données étudiés dans la thèse, exigent de repenser les processus de fabrique et de mise en œuvre de ces dispositifs sociotechniques, de préciser les différentes missions, leur hiérarchie et leurs modalités de réalisation sur le terrain.

Il s'agit d'engager une réflexion sur la façon de penser ces structures, les outils et les acteurs qui les composent, l'importance du terrain, les stratégies politiques et institutionnelles de développement des observatoires (ou de structures existantes qui endossent des fonctions similaires) et les réseaux à tisser pour assurer la production de données et d'analyses pertinentes et utilisables. Par exemple, si les fonctions de production de connaissances sur les dynamiques foncières, d'expertise dans le cadre d'un projet de développement à vocation foncière, de formation et de renforcement des compétences des acteurs du foncier ou encore de plaidoyer sont toutes pertinentes, elles ne doivent pas nécessairement être regroupées au sein d'un même dispositif (elles sont difficiles à concilier) et peuvent avoir plusieurs variantes (Lavigne Delville *et al.*, 1998). Ici, je mets en évidence le besoin de mieux hiérarchiser et de limiter les fonctions des observatoires fonciers compte tenu des ressources (humaines, financières, temporelles, etc.) disponibles et mobilisables. En outre, la structuration et les ambitions assignées aux observatoires fonciers varient en fonction du poids donné à la production de connaissances nouvelles, et des capacités des acteurs impliqués à piloter un dispositif de recherche. L'accent peut être mis sur la production de nouvelles connaissances, en mobilisant des chercheurs et des experts dans la durée, impliquant un pilotage scientifique fort et des ressources humaines et matérielles importantes. Néanmoins, si ces conditions de faisabilité ne sont pas réunies, d'autres stratégies sont possibles. Elles peuvent mettre l'accent sur une logique de communication et d'échanges à travers des rencontres (par exemple l'organisation d'un forum foncier national ou des journées sur le foncier). La fonction d'observatoire se réaliserait alors selon une logique de réseau, en rassemblant des travaux sur des thématiques foncières spécifiques et en contribuant à les valoriser et à les mettre en débat, et pouvant donner lieu à de nouvelles publications sous la forme d'actes de colloques, par exemple. Enfin, l'accent peut être mis sur une thématique à la fois scientifique et opérationnelle, de manière ponctuelle ou dans la durée. Un observatoire foncier peut ainsi produire dans le temps long des données répétitives avec un objectif de suivi (notamment de la mise en œuvre

et des impacts d'une nouvelle politique foncière sur le territoire), mais aussi produire des données ponctuelles sur une période donnée pour animer le débat national, mettre à l'agenda de nouvelles thématiques et soulever des controverses (comme par exemple le phénomène des acquisitions foncières à grande échelle).

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

Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour étudier les enjeux de production et d'utilisation des données sur le foncier

Étudier les observatoires fonciers, c'est s'intéresser à un outil censé collecter et produire des données de terrain sur le foncier pour l'aide à la décision et le suivi de l'action.

Documenter des sujets tels que les conflits fonciers, les acquisitions foncières à grande échelle ou la sécurisation des droits fonciers, implique des enquêtes de terrain, un travail d'analyse des discours et de recoupement des sources d'information. Documenter ces dynamiques exige donc du temps car produire des données nécessite d'accéder à des sphères sociales et des lieux contrastés et de tisser des relations de confiance avec les personnes concernées (Burnod, *à paraître*). Ensuite, organiser des enquêtes de terrain, en particulier dans des zones difficiles d'accès, nécessite des ressources financières et matérielles importantes. Enfin, collecter et produire des données de terrain dans le champ du foncier exigent des ressources humaines compétentes, disponibles et prêtes à s'investir sur la durée dans le processus d'enquête.

En outre, la démarche d'observatoire foncier révèle une tension forte dans l'activité de production de connaissances sur le foncier. Les observatoires fonciers doivent à la fois analyser finement et révéler la complexité des systèmes fonciers et simplifier leur compréhension. Sur la base d'un travail méthodologique et épistémologique rigoureux, il est attendu d'un observatoire la production de connaissances scientifiques afin de restituer le plus fidèlement possible la complexité du réel (Crousse, 1991). Ce qui est mis en avant ici, c'est leur capacité à restituer du sens, des dynamiques, de la diversité (Colin *et al.*, *à paraître*). Mais les observatoires fonciers sont également des outils de mise en lisibilité des territoires et de leurs ressources (Gautreau, 2018; Scott, 1998). L'obligation d'informer qui existe aujourd'hui induit une schématisation de l'enjeu, dans la mesure où les dimensions les plus complexes, controversées, les phénomènes les plus minoritaires, trouvent difficilement leur place dans une

information formatée pour le grand public (Lascoumes et Le Galès, 2004). Il s'agit de sensibiliser et si possible d'alerter afin de modifier les représentations et les pratiques à travers une information qui soit utile, utilisable et utilisée par l'ensemble des acteurs fonciers (Tonneau et Barros da Rocha, 2012).

Ensuite, j'ai montré que, 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 et à infléchir les politiques publiques (Tonneau et Barros da Rocha, 2012). Ces réflexions m'ont invité 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-ils 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. Les connaissances ne sont pas neutres et indépendantes des groupes sociaux qui les ont produites, elles répondent à des finalités qui révèlent des stratégies et des représentations d'acteurs (Cattaruzza, 2019). 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, de programme ou de réforme de nouvelles connaissances non prises en compte au départ peuvent également entraîner des dérégulations dans le cadre de l'intervention en question 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. Dans le contexte malgache, par exemple, j'ai mis en exergue les stratégies de l'administration foncière pour instrumentaliser et s'appropriier les informations contradictoires produites par l'équipe de l'observatoire foncier. Finalement, « quels que soient les appels à des « *evidence-based policies* », les politiques publiques ne reposent pas, ou de façon très indirecte, sur la connaissance scientifique » (Lavigne Delville, 2021, p. 255).

J'ai également mis en évidence que l'information produite et mise en partage par l'équipe d'un observatoire peut bénéficier et être mobilisée différemment en fonction des échelles et des catégories d'acteurs. À travers l'exemple de l'observatoire mondial Land Matrix, j'ai montré que la base de données disponible sur Internet est fréquemment mobilisée, au niveau international, dans les sphères

académiques (articles scientifiques, thèses, atlas) et médiatiques (articles de presse, blogs). En revanche, aux niveaux national et local, mon travail a mis en exergue la difficile appropriation de la base de données par les organisations de la société civile et les communautés locales. Ce décalage peut s'expliquer par trois raisons principales.

Premièrement, pour être mobilisée, l'information doit être comprise par ceux qui la reçoivent. Cette idée renvoie à la capacité d'analyse des cibles de l'observatoire. C'est-à-dire que les produits de l'observatoire, les contenus délivrés n'acquièrent une efficacité que s'ils rencontrent des acteurs susceptibles de les traiter et de les analyser. Je rejoins l'analyse de Goëta et Mabi (2004) selon laquelle le discours commun sur l'*open data* doit sortir d'une ornière qui l'associe mécaniquement à l'idée d'*empowerment*, comme si la mise en libre accès d'informations pouvait donner automatiquement du pouvoir aux citoyens sans qu'il ne soit nécessaire d'interroger les conditions d'appropriation de ces informations et les capacités d'analyse des acteurs concernés. Mike Gurstein (2011), en différenciant l'accès de l'usage des données, distingue ainsi les initiatives visant à améliorer l'accès des citoyens aux données et les questions connexes concernant l'amélioration de l'utilisation de ces données par les citoyens. Ces analyses m'ont amené à soulever un problème récurrent dans les initiatives d'observatoires fonciers : l'absence d'opérateurs de l'interface capables de traduire les données en rapport de recherche, en note politique ou en support pour des activités de plaidoyer. Il peut s'agir de chercheurs et/ou d'experts dans l'optique d'une valorisation scientifique, mais aussi d'entrepreneurs politiques, de leaders charismatiques insérés dans des réseaux à différents niveaux et capables de s'approprier l'information pour alimenter les débats et faire du plaidoyer. Sur le terrain, la présence, la disponibilité et l'intérêt de ce type d'acteurs pour les démarches d'observatoires fonciers sont souvent limités et contribuent au faible impact des observatoires fonciers sur l'action publique.

Deuxièmement, l'information doit répondre aux besoins des acteurs. Cela renvoie à la notion de service informationnel, défini comme une vue partielle fournissant à une catégorie d'acteurs les informations adéquates pour piloter ses objectifs ou pour répondre à ses besoins d'information (Lemoisson et Tonneau, 2020). Par exemple, si pour certaines catégories d'acteurs il est nécessaire d'avoir une vision exhaustive de la diversité des cas d'acquisitions foncières, pour d'autres, il est préférable d'avoir une vision partielle de la réalité, un cas emblématique sur lequel se mobiliser et mettre « un coup de projecteur ». Au Sénégal, la société civile sénégalaise est parvenue à bloquer plusieurs projets d'attributions de terres paysannes à des investisseurs privés en organisant des interventions rapides sur le terrain et en médiatisant les cas. Pour ce faire, les organisations de la société civile se sont appuyées sur des données secondaires (source journalistique, informateur sur le terrain) et sur les leaders politiques des organisations qui composent le CRAFS. En revanche, la construction d'une base de données dans le cadre de l'ONGF, identifiant plus de sept-cent cas

d'acquisitions foncières à grande échelle sur l'ensemble du pays, semble finalement en décalage avec les besoins et les répertoires d'action de la société civile.

Enfin, l'information produite doit s'inscrire dans des enjeux d'actualité, renvoyer à des thématiques inscrites à l'agenda des décideurs et des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, j'ai montré que ce qui est pertinent pour la Land Matrix au niveau global, un observatoire en tant qu'outil de suivi et de quantification des grandes acquisitions foncières dans le temps long, permettant la comparaison internationale, ne l'est pas nécessairement au niveau national pour les organisations de la société civile. Les agendas changent, les controverses évoluent et ce qui était un enjeu de premier plan au début des années 2010 ne l'est plus forcément au début de la décennie 2020. Par conséquent, une information qui est produite et mise en partage à contretemps des nouveaux agendas des acteurs de l'aide au développement (agroécologie, changement climatique, etc.), risque d'être laissée de côté et de ne pas être mobilisée.

Ces analyses sur la complexité de l'information, sur l'inadéquation entre la nature de l'information produite et les besoins des acteurs concernés, sur le rythme de production des connaissances, m'ont permis d'illustrer le faible impact des observatoires fonciers sur l'action publique.

De manière générale, ces réflexions visent à déconstruire l'illusion techniciste selon laquelle il suffirait de mettre en œuvre des observatoires fonciers, de produire et partager de l'information pour favoriser l'élaboration des politiques foncières fondées sur des données de terrain, faciliter l'*empowerment* par l'information des populations les plus vulnérables et promouvoir une « bonne gouvernance foncière ». Dans le cadre d'une démarche d'observatoire, les processus de collecte des données, de production et de diffusion d'informations et d'usage des connaissances pour la prise de décision ne sont pas linéaires. Il y a toute une série de paramètres, internes et externes au dispositif, d'ordre à la fois politique, technique, organisationnel et matériel qui sont à prendre en compte et qui peuvent interférer dans la vie sociale de l'observatoire et entraver l'atteinte des objectifs annoncés.

Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser ce qui fait ressource dans des dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains

Face à la multiplication des projets d'observatoires fonciers au sein du continent africain, j'ai construit ma question de recherche principale autour des ressources qui accompagnent ces projets. La question était de savoir « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire foncier.

Tout d'abord, je me suis demandé dans quelle mesure la pluralité des observatoires cache-t-elle de nouvelles stratégies de captation des ressources matérielles disponibles. À cette question, Tarik Dahou et Abdourahmane Ndiaye ont répondu que la multiplicité des observatoires dans tous les champs de l'action publique au Sénégal semble indiquer une concurrence accrue dans la captation des fonds de

l'aide publique au développement (Dahou et Ndiaye, 2004). Cela est particulièrement saillant dans des pays « sous régime d'aide » où l'aide internationale a pris une place déterminante dans les budgets publics, les politiques économiques ou sectorielles nationales à travers notamment la multiplicité des projets (Lavigne Delville, 2011).

Dans le cadre de ma recherche, en dehors de l'expérience malgache, j'ai montré que dans la plupart des projets d'observatoires fonciers étudiés, les ressources matérielles (budgets, moyens logistiques et informatiques, outils techniques) qui accompagnent la fabrique et la mise en œuvre des observatoires sont limitées. Ainsi, à la différence des grands projets de développement à vocation foncière et/ou agricole (Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal, Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire, etc.) et des nombreuses « enclaves bureaucratiques » créées au sein de ministères nationaux et financées par des bailleurs (Nakanabo Diallo, 2014), les retombées financières dans le cadre des projets d'observatoires fonciers sont faibles. Au mieux des financements restreints et ponctuels sont alloués aux équipes des observatoires fonciers, mais la « rente du développement » (Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993) ne transite pas à travers eux. Ce faisant, j'ai observé un décalage entre les attentes de moyens nés des objectifs annoncés par les promoteurs des projets d'observatoires fonciers et la réalité des financements octroyés. En effet, l'ambition et la diversité des missions assignées aux observatoires dans les documents de projet laissent penser que des financements conséquents vont suivre, d'autant plus au regard du profil des bailleurs de fonds impliqués dans les projets (Banque mondiale, AFD, FAO). Ces décalages expliquent, en partie, le phénomène des agents « multi-casquettes » chargés de la mise en œuvre des observatoires fonciers, et investis en parallèle dans d'autres activités (consultance, coordination de projet) et/ou dans d'autres agendas (transition agroécologique, gestion de l'eau, changement climatique).

Ensuite, j'ai analysé ce qui fait ressource dans un projet d'observatoire foncier sous l'angle de l'information (« l'information sur quoi donne des ressources à qui ? »). La ressource informationnelle renvoie à la fois aux informations dont dispose un acteur et à sa capacité à les interpréter, à les traiter et à les intégrer à des stratégies d'action publique (Hassenteufel, 2011).

J'ai montré que l'information constitue une ressource stratégique si elle entre dans le champ d'intérêt des acteurs ou groupes d'acteurs concernés, c'est-à-dire qu'elle répond à une controverse, permet d'alimenter les réflexions et les débats sur une thématique inscrite à l'agenda des bailleurs de fonds et des décideurs. L'information comme ressource dépend également du positionnement et de l'ancrage institutionnel du dispositif qui assure sa construction, sa circulation et son partage. Dit autrement, la légitimité d'une information est fortement liée à la reconnaissance de l'organisation

productrice. Par exemple, dans le cas de l'ONGF, structure informelle, l'information produite par l'observatoire de la société civile est considérée comme partielle et partisane, et a peu de chance d'être prise en compte par les autres acteurs de l'arène foncière, en particulier les décideurs politiques. En outre, la nature stratégique d'une information dépend également de la capacité d'analyse des acteurs qui la reçoivent. L'information peut être source de pouvoir pour des acteurs ayant les compétences adéquates pour la traiter et l'analyser (Nalepa et Bauer, 2012).

Finalement, dans des contextes où la plupart des observatoires fonciers mis en œuvre ne remplissent pas leur rôle en termes de production et de diffusion de connaissances, j'ai mis en évidence que les enjeux autour des ressources informationnelles ne sont pas sources de conflits majeurs au sein et autour des projets d'observatoires fonciers. Je tiens à préciser que je ne remets pas en question l'analyse de Magrin *et al.* (2015) selon laquelle « la production d'information sur les ressources, l'accès à cette information et son utilisation à différentes échelles s'érigent en enjeux majeurs de pouvoir » (Magrin *et al.*, 2015, p. 8). Ce que je souligne c'est que, face aux nombreuses initiatives d'observatoires sans données, les rapports de pouvoir qui se font jour autour de l'accès, de la production et de l'usage des données sur le foncier émergent dans d'autres espaces, au sein d'autres organisations.

En outre, j'ai cherché à savoir ce que les observatoires fonciers produisent dans la pratique en termes de réseaux d'acteurs. J'insiste ici sur les ressources sociales des équipes des observatoires fonciers. Elles désignent à la fois la reconnaissance sociale que parvient à construire un acteur ou un groupe d'acteurs et les réseaux relationnels sur lesquels il peut s'appuyer.

En termes de réseaux d'acteurs, l'analyse des observatoires fonciers en Afrique a mis en évidence l'inconsistance des relations entre acteurs aussi bien au sein des dispositifs qu'entre les équipes des observatoires et les autres acteurs de l'arène foncière. Compte tenu de la faible matérialité des observatoires fonciers étudiés, du nombre d'observatoires sans données, il semblerait que ces dispositifs sociotechniques existent essentiellement pour leurs promoteurs et les quelques agents de terrain impliqués dans les projets. Rares sont les observatoires fonciers en Afrique qui existent pour les autres acteurs de l'arène foncière en tant que dispositifs sociotechniques, en tant qu'organisations structurées autour de la production et de la diffusion de connaissances. Par exemple, lors de mon enquête de terrain en Ouganda, sur les vingt entretiens réalisés à Kampala, seulement trois personnes avaient connaissance de l'observatoire foncier, tandis que sur les onze entretiens menés à Moroto, il n'y en avait aucune²³⁶. Au Sénégal, sur les dix-sept entretiens menés dans la vallée du fleuve Sénégal, seulement trois personnes connaissaient l'ONGF.

²³⁶ Ici je ne prends pas en compte le coordinateur de l'observatoire du foncier (Kampala) et l'enquêteur de terrain de l'observatoire affecté dans le district de Moroto.

Pourtant, le concept d'observatoire foncier continue de circuler et des projets d'observatoires fonciers sont en cours de construction au sein du continent (Sénégal, Côte d'Ivoire, Guinée, etc.). La mise en avant du concept d'observatoire foncier permet à ses promoteurs de produire une certaine image d'eux-mêmes. J'insiste ici sur les ressources symboliques qui peuvent accompagner la fabrique et la mise en œuvre d'un projet d'observatoire foncier. Pour certains, les projets d'observatoires fonciers sont perçus comme des instruments de communication permettant de s'ériger en promoteur des promesses de transparence, de participation et de bonne gouvernance, pour d'autres, ils sont des moyens de revendiquer une capacité d'expertise et de se présenter comme des producteurs de savoirs sur le foncier. En outre, les hautes ambitions d'une part, et d'autre part la nature des acteurs extérieurs qui s'intéressent aux observatoires fonciers (AFD, Banque mondiale, FAO, etc.) leur confèrent une valeur symbolique qui dépasse les budgets mobilisés. Par conséquent, les luttes institutionnelles autour des observatoires fonciers sont avant tout des luttes symboliques pour se positionner sur le « label » observatoire.

En résumé, le principal résultat de ma recherche est d'avoir montré que, jusqu'à présent, les observatoires fonciers tels qu'ils ont été mis en place en Afrique n'ont pas bouleversé les relations de pouvoir entre acteurs, ni la compétition pour les ressources au sein de l'arène foncière. De manière générale, il y a une sous-estimation de ce dont a besoin un observatoire pour fonctionner (en termes de ressources humaines formées et dédiées à plein temps dans le dispositif, de moyens financiers et logistiques, etc.) ainsi que du temps nécessaire pour que l'organisation se structure, s'insère dans des réseaux et noue des partenariats. Au-delà de la ressource symbolique liée à un concept à la mode dans le champ du développement, j'ai ainsi montré que les financements octroyés aux équipes des observatoires sont souvent limités et fragmentés, que les moyens logistiques mis à leur disposition sont quasiment inexistantes et que les activités de collecte et de production de données de terrain sur le foncier sont longues et complexes. Par conséquent, les rapports de pouvoir autour de « ce qui fait ressource » dans un projet d'observatoire foncier me sont apparus limités dans la plupart des observatoires étudiés.

Cependant, les processus exposés ne sont certainement pas complets et des zones d'ombres persistent. Cette recherche est fondée sur une analyse approfondie des initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal et d'une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires ailleurs en Afrique (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, Tchad). Ce choix pose des limites aux résultats obtenus.

Les travaux pour structurer et mettre en œuvre les projets d'observatoires fonciers sont faits, le plus souvent, sur la base d'études de faisabilité commanditées et financées par des bailleurs internationaux en discussion avec des contreparties nationales et locales et accompagnées par des chercheurs et/ou

experts nationaux et internationaux. Les projets d'observatoires fonciers sont ainsi le résultat de réseaux d'acteurs complexes issus du monde de la recherche mais aussi du développement, de la société civile et du politique et situés à des échelles nationale, régionale et internationale. Ce faisant, mes analyses des « entrepreneurs de diffusion », des réseaux d'acteurs impliqués dans les processus de fabrication et de mise en œuvre des projets d'observatoires fonciers et des rapports de pouvoir qui se font jour au sein et autour des projets d'observatoires fonciers sont forcément partielles et nécessiteraient des enquêtes de terrain approfondies pour chacun des cas étudiés. Dans ces conditions, je suis conscient des limites que peuvent comporter mes analyses lorsque je mobilise des expériences d'observatoires fonciers pour lesquelles je dispose d'une information limitée à quelques entretiens et/ou documents collectés sur Internet.

De la même manière, l'analyse des « écarts » entre ce qui était prévu et ce qui advient sur le terrain, et des effets des observatoires fonciers sur l'action publique n'est pas exhaustive. Comme le soulignent Olivier de Sardan *et al.* (2017), en l'absence d'une étude qualitative approfondie, les différentes « revanches des contextes », les écarts de mise en œuvre et les nombreux effets imprévus des interventions de développement, ne peuvent pas être documentés et analysés de manière très rigoureuse (Olivier de Sardan *et al.*, 2017). Par exemple, dans le cas de Madagascar, j'ai insisté sur la façon dont l'administration foncière malgache s'approprie les informations contradictoires produites par l'observatoire foncier. Cependant, j'ai conscience, d'une part, que l'administration foncière n'est pas un bloc monolithique et qu'elle est composée de plusieurs ministères et acteurs et, d'autre part, que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières sont le fait de plusieurs acteurs (experts fonciers, bailleurs de fonds internationaux, organisations de la société civile) situés à différents niveaux. Ainsi, étudier les effets des observatoires fonciers sur l'action publique impliquerait de passer du temps sur le terrain et de recouper les sources d'information. En outre, cela soulève une autre question, celle du pas de temps des observations, du recul possible ou nécessaire dans l'analyse de la vie sociale des observatoires fonciers. En effet, une telle analyse implique de prendre en compte des pas de temps pertinents (par exemple à la suite d'un cycle de projet qui est souvent de l'ordre de trois à cinq ans). Il s'agit ici de mettre à distance l'ambition de vouloir analyser les observatoires fonciers en temps réel et en permanence.

Enfin, une limite de ma thèse tient à ce que j'ai été confronté lors de mes enquêtes de terrain, en particulier au Sénégal, à de nombreux observatoires sans données. Ce constat est renforcé par l'impossibilité d'organiser une enquête de terrain à Madagascar. En effet, l'observatoire foncier malgache constitue l'expérience la plus aboutie en termes de production et de diffusion de connaissances sur le foncier. Cette réalité empirique a limité mes ambitions analytiques concernant l'étude des enjeux autour de la production, de la diffusion et de l'usage de l'information. Par exemple,

une hypothèse de travail que j'aurais pu formuler est la possibilité que les données produites par l'observatoire foncier malgache fassent évoluer les représentations de l'orientation de la réforme foncière chez certains agents de l'État – mais ceux-ci ne seraient pas en position de pouvoir suffisante pour faire changer les pratiques dans l'immédiat. Dans cette perspective, une piste de recherche serait d'analyser les conditions et les ressources nécessaires pour que des acteurs « dominés » parviennent à se saisir de l'information pour formuler des diagnostics différents de ceux posés par les acteurs « dominants » et ainsi infléchir les politiques publiques foncières.

Bibliographie

- Acselrad, H., 2010. « Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental », *Estudos Avançados*, Vol. 24, n°68, pp. 103-119.
- Adger, W.N., Benjaminsen, T.A., Brown, K., Svarstad, H., 2001. « Advancing a political ecology of global environmental discourses », *Development and Change*, Vol. 32, n°4, pp. 681-715.
- AFD, 2020a. « Une économie en transformation et qui dessine sa trajectoire de développement », dans *Atlas de l'Afrique AFD. Pour un autre regard sur le continent africain*. Agence française de développement, Paris, pp. 34-35.
- AFD, 2020b. *Atlas de l'Afrique AFD. Pour un autre regard sur le continent africain*, Armand Colin, Agence française de développement, Paris, 128 pages.
- Agamben, G., 2006. « Théorie des dispositifs », *Po&sie*, Vol. 1, n°115, pp. 25-33.
- Aguilera, T., Artioli, F., Barrault-Stella, L., Hellier, E., Pasquier, R., 2021. *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Presses universitaires du Septentrion, Ed. Paradoxa, 378 pages.
- 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*, Vol. 12, n°24, pp. 10518-10535.
- Akrich, M., 1994. « Comment sortir de la dichotomie technique/société. Présentation des diverses sociologies de la technique », dans Latour, B., Lemonnier, P., (dir.), *De la préhistoire aux missiles balistiques. L'intelligence sociale des techniques*, La Découverte, pp. 103-131.
- Akrich, M., 1993. « Les formes de la médiation technique », *Réseaux*, n°60, pp. 87-98.
- Akrich, M., 1991. « L'analyse socio-technique », dans Vinck, D. (dir.), *La gestion de la recherche*, De Boeck, pp. 339-353.
- Akrich, M., 1989a. « La construction d'un système socio-technique. Esquisse pour une anthropologie des techniques », *Anthropologie et sociétés*, Vol. 13, n°2, pp. 31-54.
- Akrich, M., 1989b. « De la position relative des localités. Systèmes électriques et réseaux socio-politiques », *Cahiers du Centre d'Etudes pour l'Emploi*, pp. 117-166.
- Akrich, M., 1987. « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques et culture*, Maison des sciences de l'homme, pp. 49-64.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., 1988a. « A quoi tient le succès des innovations ? 1: L'art de l'intéressement », *Gérer et comprendre*, Annales des Mines, n°11, pp. 4-17.
- Akrich, M., Callon, M., Latour, B., 1988b. « A quoi tient le succès des innovations ? 2: Le choix des portes-paroles », *Gérer et comprendre*, Annales des Mines, n°12, pp. 14-29.
- Alami, S., Desjeux, D., Garabuau-Moussaoui, 2019. *Les méthodes qualitatives*, 3^e édition, Que sais-je ?, Paris, 128 pages.
- Alary, V., 2008. *Processus de décision en incertitude. Réponses des producteurs des pays en développement aux changements*, Habilitation à diriger des recherches, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 150 pages.

- Albouy, Y., 2012. « Soixante ans de géophysique à l'ORSTOM-IRD en Afrique », *Travaux du Comité français d'Histoire de la Géologie*, Vol. 26, n°8, pp. 119-147.
- Allal, A., 2010a. « Quand l'essentiel est de participer » : sociologie politique de projets internationaux de développement au Maroc et en Tunisie », *Économie et Institutions*, n°14, pp. 95-116.
- Allal, A., 2010b. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée », *Critique internationale*, n°48, pp. 97-116.
- Alphandéry, P., Fortier, A., 2016. « Données naturalistes, dispositifs de normalisation et transparence », Communication au 20^{ème} Congrès international de l'Association internationale des sociologues de langue française, 4-8 juillet 2016, Montréal.
- Andriamanalina, B.S., Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, R., 2014. « Une réforme foncière qui survit à la crise politique », *Afrique contemporaine*, n°251, pp. 149-151.
- 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 ? », Communication aux 6^{ème} Journées de recherches en sciences sociales, 12-13 décembre 2012, Toulouse School of Economics, Toulouse, 31 pages.
- Andrianirina Ratsialonana, R., 2016. « Stakes and challenges in shaping and monitoring land reform policy : highlights from the Madagascar Land Observatory experience », Communication à la conférence *Land and Poverty* de la Banque mondiale, 14-18 mars, 2016, Washington D.C, 21 pages.
- Andrianirina Ratsialonana, R., 2015. « L'Observatoire du Foncier de Madagascar : un outil pour l'évaluation et la formulation de la politique foncière », dans *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud*, Comité technique « Foncier et développement », 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 », dans *Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, Comité technique « Foncier et développement », pp. 72-73.
- Andrianirina Ratsialonana, R., Andrianirina, N., Ramarojohn, L., 2012. « Analyses des litiges fonciers au niveau des 39 TPI de Madagascar entre 2005 et 2010 », Observatoire du foncier, Antananarivo, Madagascar.
- Andrianirina Ratsialonana, R., Ramarojohn, L., Burnod, P., Teyssier, A., 2011. « Après Daewoo ? Etat des lieux et perspectives des appropriations foncières à grande échelle à Madagascar », International Land Coalition, CIRAD, Observatoire du Foncier à Madagascar, 85 pages.
- Anseeuw, W., Bourgoin, J., Harding, A., 2022. « Little progress in practice. Assessing transparency, inclusiveness and sustainability in large-scale land acquisitions in Africa », University of Pretoria, Pretoria, 22 pages.
- Anseeuw, W., Forno, S., Geber, T., Lay, J., Nolte, K., Ostermeier, M., 2014. « The Land Matrix global observatory : complementing the global observatory with decentralized observatories », CIRAD/Land Matrix, 4 pages.
- Anseeuw, W., Lay, J., Messerli, P., Giger, M., Taylor, M., 2013. « Creating a public tool to assess and promote transparency in global land deals : the experience of the Land Matrix », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, n°3, pp. 521-530.

- Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Giger, M., Lay, J., Messerli, P., Nolte, K., 2012. « Transnational land deals for agriculture in the Global South », CDE/CIRAD/GIGA, Bern/Montpellier/Hamburg, 64 pages.
- Aubriot, O., 2013. « De la matérialité de l'irrigation. Réflexions sur l'approche de recherche utilisée », *Journal des anthropologues*, n°132-133, pp. 123-144.
- Aubriot, O., Fernandez, S., Trottier, J., Fustec, K., 2018. « Water technology, knowledge and power. Addressing them simultaneously », *Wiley Interdisciplinary Reviews : Water*, Vol. 5, n°1, p. e1261.
- Audétat, M., 2015. *Sciences et technologies émergentes : pourquoi tant de promesses ?*, Ed. Hermann, 318 pages.
- Audouin, S., Gautier, D., 2017. « Diversité d'acteurs et d'alliances dans les processus de territorialisation », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d'Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 167-171.
- Awenengo, S., 2006. « À qui appartient la paix ? Résolution du conflit, compétitions et recompositions identitaires en Casamance (Sénégal) », *Journal des anthropologues*, n°104-105, pp. 79-108.
- Bagla, L., 2003. *Sociologie des organisations*, La Découverte, Repères. Paris, 128 pages.
- Banque mondiale, 2020. « Projet cadastre et sécurisation foncière (PROCASEF) (Aide-mémoire) », Banque mondiale, 28 pages.
- Banque mondiale, 2018. « Cote d'Ivoire land policy improvement and implementation project (Document d'évaluation du projet) », Banque mondiale, 124 pages.
- Bardi, U., 2015. *Le grand pillage : comment nous épuisons les ressources de la planète*, Les petits matins, 320 pages.
- Baron, C., Siri, Y., Belbéoc'h, A., 2022. « La GIRE : un modèle voyageur confronté à la revanche des territoires. La gouvernance de l'eau au Burkina Faso », dans Olivier de Sardan, J.-P., Vari-Lavoisier, I. (dir.), *Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement*, Éditions de la Sorbonne, Revue internationale des études du développement, n°248, pp. 115-142.
- Basserie, V., 2012. « Les initiatives des acteurs régionaux ouest-africains et continentaux en matière foncière », *Grain de sel*, n°57, pp. 19-21.
- Basserie, V., Ka, I., 2018. « Etude de pré-faisabilité de la création de l'observatoire national du foncier au Sénégal », IPAR, Dakar (Sénégal), 44 pages.
- Bassett, T.J., Gautier, D., 2014. « Territorialisation et pouvoir : la Political Ecology des territoires de conservation et de développement », *EchoGéo* [En ligne], n°29, mis en ligne le 18 novembre 2014. URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/14044>.
- Bayart, J.-F., 2021. « C'est la terre, pas l'islam, qui explique le djihadisme au Sahel », *Le Temps*, mis en ligne le 3 août 2021. URL : <https://www.letemps.ch/opinions/cest-terre-lislam-explique-djihadisme-sahel>.
- Behrends, A., Park, S.-J., Rottenburg, R., 2014. « Travelling models : introducing an analytical concept to globalisation studies », dans Behrends, A., Park, S.-J., Rottenburg, R. (dir.), *Travelling models in African conflict management : translating technologies of social ordering*, Leiden, pp. 1-40.
- Belaën, F., Lacaille, F., Lacroix, J.-L., 2009. « Genèse de l'Observatoire du patrimoine et de la culture scientifiques et techniques », *La Lettre de l'OCIM*, n°126, pp. 15-23.

- Benegiamo, M., 2020a. « Gouverner les frontières du développement : le retour de la question foncière et la « gestion » des investissements au Sénégal », *Critique internationale*, Vol. 4, n°89, pp. 29–51.
- Benegiamo, M., 2020b. « Extractivism, exclusion and conflicts in Senegal's agro-industrial transformation », *Review of African Political Economy*, Vol. 47, n°166, pp. 522-544.
- Benjaminsen, T.A., Ba, B., 2019. « Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 46, n°1, pp. 1-20.
- Benjaminsen, T.A., Svarstad, H., 2012. « Discours et pratiques de conservation en Afrique », dans Gautier, D., Benjaminsen, T.A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*, Ed. Quæ, pp. 111-133.
- Benjaminsen, T.A., Svarstad, H., 2009. « Qu'est-ce que la "political ecology" ? », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 17, n°1, pp. 3-11.
- Benkahla, A., Cissé, E.H.T., Faye, I.M., 2016. « Observatoire national de la gouvernance foncière : un outil de la société civile au service du monde rural (Note conceptuelle) », GRET/CNCR, 2 pages.
- Bergamaschi, I., 2011. *Le consensus post-Washington au Mali : trajectoires, usages et processus d'appropriation*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Samy Cohen, Institut d'études politiques de Paris, 453 pages.
- Bergeron, H., Castel, P., Nouguez, É., 2013. « Éléments pour une sociologie de l'entrepreneur-frontière : genèse et diffusion d'un programme de prévention de l'obésité », *Revue française de sociologie*, Vol. 54, n°2, pp. 263-302.
- Bierschenk, T., Chauveau, J.-P., Olivier de Sardan, J.-P., 2000. « Introduction : les courtiers entre développement et État », dans Bierschenk, T., Chauveau, J.-P., Olivier de Sardan, J.-P. (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Ed. Karthala/APAD, pp. 5-42.
- Biswas, A.K., 2004. « Integrated water resources management : a reassessment », *Water International*, Vol. 29, n°2, pp. 248-256.
- Blanc, P., 2018. *Terres, pouvoirs et conflits. Une agro-histoire du monde*, Presses de Sciences Po, Paris, 379 pages.
- Blanchard, P., 2020. « Agenda », dans Fillieule, O., Mathieu, L., Péchu, C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 27-32.
- Blundo, G., 2011. « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, Vol. 51, n°202-203, pp. 427-452.
- Boche, M., 2014. *Contrôle du foncier, agricultures d'entreprise et restructurations agraires : une perspective critique des investissements fonciers à grande échelle. Le cas de la partie centrale du Mozambique*, Thèse de doctorat en sciences économiques sous la direction de Jean-Jacques Gabas et de Ward Anseeuw, Université Paris-Sud, 461 pages.
- Boëtsch, G., Guisse, A., Duboz, P., Pardo, C., 2021. « Observatoire Hommes-Milieus international (OHMi) Tessékéré », 2 pages.
- Bonnet, F., 2008. « La distance sociale dans le travail de terrain : compétence stratégique et compétence culturelle dans l'interaction d'enquête », *Genèses*, n°73, pp. 57-74.

- Bonneuil, C., Joly, P.-B., 2013. *Sciences, techniques et société*, La Découverte, Paris, 126 pages.
- Borras, S.M., Franco, J.C., 2010. « Contemporary discourses and contestations around pro-poor land policies and land governance », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10, n°1, pp. 1-32.
- Borras, S.M., Hall, R., Scoones, I., White, B., Wolford, W., 2011. « Towards a better understanding of global land grabbing : an editorial introduction », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 38, n°2, pp. 209-216.
- Bossy, T., Evrard, A., 2019. « Communauté épistémique », dans Bousaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 140-146.
- Boudreau, J.-A., 2004. « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé : de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles », *Lien social et Politiques*, n°52, pp. 107-118.
- Boughedada, T., Lavigne Delville, P., 2021. « Ateliers participatifs et fabrique des politiques publiques en régime d'aide : le Forum national sur le foncier de 2018 au Bénin », *Politique africaine*, n°164, pp. 101-120.
- Bouilly, E., 2019. *Du couscous et des meetings contre l'émigration clandestine. Mobiliser sans protester au Sénégal*, Ed. Dalloz, Paris, 623 pages.
- Bouleau, G., Barthelemy, C., 2007. « Les demandes sociales de restauration des rivières et leurs traductions scientifiques et politiques », *Techniques Sciences Méthodes*, n°2, pp. 68-76.
- Bourblanc, M., 2015. « The South African 'Ecological Reserve', a travelling concept », *Politikon*, Vol. 42, n°2, pp. 275-292.
- Bourblanc, M., Ducrot, R., 2018. « Courtiers en développement et contrôleurs d'accès : deux figures incontournables des politiques de lutte contre la pauvreté rurale en Afrique du Sud », *Cahiers Agricultures*, Vol. 27, n°55006, en ligne (<https://doi.org/10.1051/cagri/2018033>).
- Bourdieu, P., 1982. *Ce que parler veut dire*, Fayard, Paris, 248 pages.
- Bourgoin, J., Diop, D., Touré, L., Grislain, Q., Interdonato, R., Dieye, M., Corniaux, C., Meunier, J., Dia, D., Seck, M.S., 2022. « Beyond controversy, putting a livestock footprint on the map of the Senegal River delta », *Land Use Policy*, Vol. 120, en ligne (<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106232>).
- Bourgoin, J., Harding, A., 2021. « Mapathon », *Land Matrix*, 25 pages.
- Bourgoin, J., Diop, D., Dia, D., Sall, M., Zagré, R., Grislain, Q., Anseeuw, W., 2020. « Regard sur le modèle agricole sénégalais : pratiques foncières et particularités territoriales des moyennes et grandes exploitations agricoles », *Cahiers Agricultures*, Vol. 29, n°18, en ligne (<https://doi.org/10.1051/cagri/2020018>).
- 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*, Vol. 8, n°3, en ligne (<https://doi.org/10.3390/land8030042>).
- Bourgoin, J., Diop, D., Dia, D., 2017. « Dynamique spatiale et insertion territoriale de l'agro-industrie au Sénégal. Focus sur la zone du delta du fleuve Sénégal et du lac de Guiers », *Les notes politiques de l'ISRA-BAME*, n°7, 6 pages.

- Bourgoin, J., Diop, D., Dia, D., 2016a. « Réalité et enjeux de l'acquisition massive des terres par l'agro-industrie au Sénégal. Focus sur la zone du delta du fleuve Sénégal et du lac de Guiers », *Les notes politiques de l'ISRA-BAME*, n°6, 6 pages.
- Bourgoin, J., Valette, E., Diop, D., 2016b. « Co-construction d'un observatoire en accompagnement des politiques foncières au Sénégal », Communication au colloque de l'Association de science régionale de langue française (ASRDLF), 7-9 juillet 2016, Gatineau (Canada), 19 pages.
- Bourgoin, J., Valette, E., Diop, D., Adamczewski, A., Dia, D., Touré, L., 2016c. « Le delta du fleuve Sénégal : quel modèle agricole ? », dans Pesche, D., Losch, B., Imbernon, J. (dir.), *Une nouvelle ruralité émergente. Regards croisés sur les transformations rurales africaines*, Montpellier, France, pp. 52-53.
- 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*, Vol. 59, n°2, pp. 221-246.
- Boussard, V., Maugeri, S., 2003. « Introduction », dans Boussard, V., Maugeri, S. (dir.), *Du politique dans les organisations : sociologie des dispositifs de gestion*, L'Harmattan, pp. 25-61.
- Boutillier, J.-L., 1989. « Irrigation et problématique foncière dans la vallée du Sénégal », *Cahiers des Sciences Humaines*, Vol. 25, n°4, pp. 469-488.
- Boutinot, L., Diouf, C.N., 2006. « Quand certaines approches participatives engendrent des formes ambiguës de mobilisation de la société civile : quelques exemples à propos de la gestion des ressources naturelles au Sénégal », dans Bertrand, A., Montagne, P., Karsenty, A. (dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, pp. 195-212.
- Bouveresse, J., 1989. « Mort de Jacques Bouveresse, le philosophe des petits pas », *Télérama*, mis en ligne le 11 mai 2021. URL : <https://www.telerama.fr/livre/mort-de-jacques-bouveresse-le-philosophe-des-petits-pas-6878218.php>.
- Brenner, N., 2009. « Open questions on state rescaling », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 2, n°1, pp. 123-139.
- Briday, R., 2019. « Le discours de la promesse chez les promoteurs de l'ingénierie climatique », *Socio*, n°12, pp. 133-157.
- Brown, J.S., Collins, A., Duguid, P., 1989. « Situated cognition and the culture of learning », *Educational Researcher*, Vol. 18, n°1, pp. 32-42.
- Budds, J., 2009. « Contested H2O : science, policy and politics in water resources management in Chile », *Geoforum*, Vol. 40, n°3, pp. 418-430.
- Buisson-Fenet, H., Le Naour, G., 2008. *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès, Toulouse, 208 pages.
- Burnod, P., à paraître. « Les grandes acquisitions foncières : réalités, enjeux et trajectoires », dans Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, E. (dir.), *Foncier rural et développement*. Ed. Quæ.
- Burnod, P., Papazian, H., Adamczewski, A., Bosc, P.-M., Tonneau, J.-P., Jamin, J.-Y., 2011. « Régulations des investissements agricoles à grande échelle. Études de Madagascar et du Mali », *Afrique contemporaine*, n°237, pp. 111-129.
- Butzbach, O., Grossman, E., 2004. « Une instrumentation ambiguë. La réforme de la politique bancaire en France et en Italie », dans Lascombes, P., Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 301-330.

- 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*, Vol. 36, pp. 169-208.
- Callon, M., Ferrary, M., 2006. « Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau », *Sociologies Pratiques*, Vol. 2, n°13, pp. 37-44.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Éditions du Seuil, Paris, 358 pages.
- Camara, A.A., 2007. *Dynamiques régionales et systèmes ruraux en Guinée forestière vers la conception d'un observatoire pour le développement*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Jean-Paul Cheylan, Université d'Avignon et des pays du Vaucluse, 272 pages.
- Camara, A.A., Passouant, M., Cheylan, J.-P., 2010. « Conception d'un observatoire pour le développement territorial. Cas de la Guinée forestière », *Revue internationale de géomatique*, Vol. 20, n°3, pp. 331-361.
- Carmona, A.R, Castro, M., Sánchez, P., 2013. « Imaginarios a cielo abierto. Una mirada alternativa a los conflictos mineros en Perú y Bolivia », ACSUR Las Segovias, 174 pages.
- Caron, P., 2017. « Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d'Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 15-22.
- Cartier-Bresson, J., Destremau, B., Lautier, B., 2009. « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs. Introduction », *Revue Tiers Monde*, Vol. 200, n°4, pp. 725-734.
- Cash, D.W., Clark, W.C., Alcock, F., Dickson, N.M., Eckley, N., Guston, D.H., Jäger, J., Mitchell, R.B., 2003. « Knowledge systems for sustainable development », *The Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 100, n°14, pp. 8086-8091.
- Cattaruzza, A., 2019. *Géopolitique des données numériques. Pouvoir et conflits à l'heure du Big Data*, Le Cavalier Bleu, Paris, 176 pages.
- Cernea, M. M., 1991. « Putting people first : sociological variables in rural development », World Bank Group, Washington D.C., 602 pages.
- Chabrol, F., 2008. « Enquêter en milieu convoité. Les terrains surinvestis de l'anthropologie », dans Bensa, A., Fassin, D. (dir.), *Les politiques de l'enquête*. La Découverte, pp. 229-244.
- Chaléard, J.-L., Mesclier, É., 2010. « Introduction. Question foncière et dynamiques territoriales dans les pays du sud : nouveaux liens, nouvelles approches », *Annales de géographie*, Vol. 6, n°676, pp. 587-596.
- Charmes, J., 1998. « Dialectique des méthodes d'observation statistique dans les pays à changements rapides », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 208-224.
- 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, Londres, 92 pages.
- Chauvin, E., 2015. « L'aide humanitaire au Tchad : une ressource pour l'enclavement des réfugiés dans des camps ? Le cas des réfugiés de Centrafrique », dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier

- Bruslé, L., Lavie, E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, pp. 27-45.
- Chignard, S., 2012. *Open data : comprendre l'ouverture des données publiques*, Ed. Fyp, Limoges, 191 pages.
- Chouquer, G., 2012a. « Comprendre les acquisitions massives de terres dans le monde aujourd'hui », Communication au colloque *Knowing to manage the territory, protect the environment, evaluate the cultural heritage*, 6-10 mai 2012, Rome, 11 pages.
- Chouquer, G., 2012b. *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Errance/Actes Sud, Paris/Arles, 247 pages.
- Chouquer, G., 2012c. « L'Afrique est-elle disponible ? Ce qu'on voit quand on regarde », *Grain de sel*, n°57, pp. 7-8.
- CILSS, 1998. « Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel », Actes du « Colloque international sur le foncier au Sahel », 21-25 avril 1997, Saint-Louis du Sénégal, 268 pages.
- CILSS, 1994. « Rapport de synthèse de la Conférence régionale sur la problématique foncière et la décentralisation au Sahel », 20-24 juin 1994, Praia (Cap-Vert), 26 pages.
- Cinalli, M., 2020. « Analyse de réseaux », dans Fillieule, O., Mathieu, L., Péchu, C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 38-43.
- Cissokho, M., 2009. *Dieu n'est pas un paysan*, Présence africaine, Paris, 295 pages.
- Cissoko, K., Touré, R., 2005. « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, Vol. 3, n°99, pp. 142-154.
- Clignet, R., 1998a. « Une invitation à observer des observatoires », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 123-146.
- Clignet, R., 1998b. « Introduction », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 9-17.
- Clignet, R., 1998c. « Notions d'observatoires, réalités du Sud », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 281-291.
- Clignet, R., 1998d. *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, Paris, 301 pages.
- Cling, J.-P., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., 2002. « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ? », *L'Économie politique*, Vol. 4, n°16, pp. 32-54.
- CNCR, 2012. « Les propositions paysannes pour une réforme foncière sénégalaise garante d'un développement agricole et rural durable au Sénégal », CNCR/Fondation Rosa Luxemburg/IPAR, Dakar.
- CNCR, 2004. « Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière. Rapport introductif. Réflexions des ruraux sur la réforme foncière », CNCR, Dakar.
- CNRF, 2016. « Document de politique foncière (DPF) (Version définitive) », Commission nationale de réforme foncière, 35 pages.

- Colin, J.-P., 2004. « Côte d'Ivoire : droits et pratiques foncières et relations intrafamiliales, les bases conceptuelles et méthodologiques d'une approche compréhensive », *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, n°2, pp. 54-66.
- Colin, J.-P., Bouquet, E., Le Meur, P.-Y., à paraître. « Produire des analyses empiriquement fondées sur le foncier rural : enjeux et options méthodologiques », dans Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, E. (dir.), *Foncier rural et développement*, Ed. Quæ.
- Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, E., à paraître. « Introduction – Analyser et comprendre les dynamiques foncières rurales contemporaines dans les pays du Sud », dans Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, E. (dir.), *Foncier rural et développement*, Ed. Quæ.
- Compagnon, D., Saint-Martin, A., 2019. « La technique : promesse, mirage et fatalité », *Socio* [En ligne], n°12, mis en ligne le 25 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/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*, Vol. 26, n°7, pp. 1043-1060.
- Cotula, L., 2020. « Stopping land and policy grabs in the shadow of COVID-19 », IIED, mis en ligne le 1 juin 2020. URL : <https://www.iied.org/stopping-land-policy-grabs-shadow-covid-19>.
- Cotula, L., Oya, C., Codjoe, E.A., Eid, A., Kakraba-Ampeh, M., Keeley, J., Kidewa, A.L., Makwarimba, M., Seide, W.M., Nasha, W.O., Asare, R.O., Rizzo, M., 2014. « Testing claims about large land deals in Africa : findings from a multi-country study », *The Journal of Development Studies*, Vol. 50, n°7, pp. 903-925.
- Coudel, E., Tonneau, J.-P., Bousquet, F., Caniello, M., Chia, E., Daré, W., Raj Gurung, T., Jankowski, F., Leal, F., Le Page, C., Piraux, M., Rey-Valette, H., Sabourin, E., Trébuil, G., 2017. « Apprentissages sociaux pour le développement territorial », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d'Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 161-166.
- Coulibaly, C., Hesselings, G., 1992. « Note sur la problématique foncière et la décentralisation au Mali », IMRAD/Centre d'études africaines, Bamako/Leiden, 66 pages.
- Coumba Diouf, N., 2015. « Influencer la loi d'orientation agro-sylvo pastorale au Sénégal par la concertation paysanne », IIED, Londres, 25 pages.
- Courade, G., 1998. « Du passé recomposé au futur improbable », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, 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 », dans Blanc-Pamard, C., Boutrais, J. (dir.), *Thème et variations : nouvelles recherches rurales au Sud*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 143-159.
- Courade, G., 1994a. *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Ed. Karthala, Paris, 410 pages.
- Courade, G., 1994b. « Du passe re-composé au futur improbable : les observatoires ruraux d'OCISCA comme mode opératoire d'une recherche impliquée », *Les Cahiers d'OCISCA*, 32 pages.

- CRAFS, 2016. « Document de position du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier sur la réforme foncière au Sénégal », CRAFS, Dakar, 9 pages.
- CRAFS/GRAIN/Re:Common, 2013. « Qui est derrière Senhuile-Senethanol ? », GRAIN, 15 pages.
- Crespy, C., 2008. « Appropriation des instruments et glissements de sens. La mise en œuvre d'un dispositif régional de politique de recherche », dans Buisson-Fenet, H., Le Naour, G. (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octarès, Toulouse, pp. 85-93.
- Crousse, B., 1991. « L'outil de recensement des évolutions : l'observatoire foncier », dans Le Bris, E., Le Roy, E., Mathieu, P. (dir.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Ed. Karthala, Paris, pp. 229-232.
- Crousse, B., Le Bris, E., Le Roy, E., 1986. *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Ed. Karthala, Paris, 426 pages.
- Crousse, B., Le Bris, E., Le Roy, E., 1984. « Pour la constitution d'observatoires du foncier », 4 pages.
- CTFD, 2017. « Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte », Comité technique « Foncier et développement » (CTFD), ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Agence française de développement (AFD), Paris, 86 pages.
- CTFD, 2011a. « Le Comité technique « Foncier et développement », *Afrique contemporaine*, n°237, p. 137.
- CTFD, 2011b. « Les enjeux de la nouvelle politique foncière rurale au Mali. Une perspective historique », Comité technique « Foncier et développement », Les notes de synthèse, n°3, 7 pages.
- Cuellar, L.I., 2019. « Estudio de observatorios de tierra de América Latina », International Land Coalition/Land Matrix/INENCO, Argentina, 42 pages.
- Curtin, D., Mendes, J., 2011. « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne », *Revue française d'administration publique*, Vol. 1-2, n°137-138, pp. 101-121.
- d'Aquino, P., Ba, A., 2017. « Leçons de l'accompagnement à un processus de réforme foncière au Sénégal », CIRAD/UGB, 17 pages.
- 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 », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 25, n°4, pp. 360-369.
- Dahou, T., (ed.) 2009. *Libéralisation et politique agricole au Sénégal*, Ed. Karthala, Paris, 205 pages.
- Dahou, T., Foucher, V., 2004. « Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive. « Sopi » or not « sopi » ? », *Politique africaine*, Vol. 4, n°96, pp. 5-21.
- Dahou, T., Ndiaye, A., 2004. « Observatoires de la pauvreté et CLSP au Sénégal », CREPOS/ENDA Graf, 24 pages.
- Daniel, S., 2012. « Situating private equity capital in the land grab debate », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, n°3-4, pp. 703-729.
- Dann, P., Sattelberger, J., 2015. « La notion de redevabilité dans la coopération internationale pour le développement », dans *Coopération pour le développement 2015*, OCDE, Paris, pp. 75-83.

- Darbon, D., 2009. « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : les nouveaux villages Potemkine de la modernité ? », dans Darbon, D. (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Ed. Karthala-MSHA. Paris/Pessac, pp. 245-277.
- Darbon, D., 2004. « Comparer les administrations publiques du nord et du sud : orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », dans Thiriot, C., Marty, M., Nadal, E. (dir.), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Ed. Karthala, Paris, pp. 95-118.
- Darbon, D., Provini, O., 2018. « « Penser l'action publique » en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, Vol. 7, n°2, pp. 9-29.
- d'Avignon, R., 2018. « Shelf projects : the political life of exploration geology in Senegal », *Engaging Science, Technology, and Society*, Vol. 4, pp. 111-130.
- de Janvry, A., Sadoulet, E., 2004. « Organisations paysannes et développement rural au Sénégal », Banque mondiale/Norwegian Trust Fund for Environmentally/Socially Sustainable Development, 94 pages.
- de Laet, M., Mol, A., 2000. « The Zimbabwe bush pump : mechanics of a fluid technology », *Social Studies of Science*, Vol. 30, n° 2, pp. 225-263.
- de Sède-Marceau, M.-H., Moine, A., 2012. « Les observatoires territoriaux. Une représentation collective du territoire », *Communication & langages*, n°171, pp. 55-65.
- de Sède-Marceau, M.-H., Moine, A., Thiam, S., 2011. « Le développement d'observatoires territoriaux, entre complexité et pragmatisme », *L'Espace géographique*, Vol. 40, n°2, pp. 117-126.
- Debonneville, J., Diaz, P., 2013. « Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance. Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de *conditional cash transfers* aux Philippines », *Revue Tiers Monde*, Vol. 4, n°216, pp. 161-178.
- Deeming, C., 2013. « Trials and tribulations : the 'use' (and 'misuse') of evidence in public policy », *Social Policy & Administration*, Vol. 47, n°4, pp. 359-381.
- Delaunay, V., Desclaux, A., Sokhna, C., 2018. *Niakhar, mémoires et perspectives. Recherches pluridisciplinaires sur le changement en Afrique*, Ed. IRD et L'Harmattan Sénégal, Marseille/Dakar, 536 pages.
- Dell'Angelo, J., D'Odorico, P., Rulli, M.C., Marchand, P., 2017. « The tragedy of the grabbed commons : coercion and dispossession in the global land rush », *World Development*, Vol. 92, pp. 1-12.
- Delmas, C., 2011. *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, Paris, 128 pages.
- Delpuech, T., 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, Vol. 2, n°43, pp. 153-165.
- Demange, E., 2010. *La controverse "Abstain, be faithful, use a condom". Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Dominique Darbon, Institut d'études politiques de Bordeaux, 791 pages.
- Desrosières, A., 2008. *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Presses des Mines, Paris, 336 pages.

- Di Roberto, H., 2020. *Le marché foncier, une affaire de famille ? Une analyse institutionnelle des transactions de terres agricoles dans les Hautes Terres à Madagascar*, Thèse de doctorat en économie sous la direction d'Emmanuelle Bouquet et de Jean-Philippe Colin, Université de Montpellier, 422 pages.
- Diagne, S., 1996. « Plan d'Action Foncier du Sénégal », ministère de l'Agriculture, Dakar (Sénégal), 121 pages.
- Diallo, M.L., 2017. « L'industrie du phosphate de Taïba au Sénégal : front minier et tensions locales », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 28, mis en ligne le 30 avril 2017. URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.18330>.
- Diallo, M.L., 2009. « Mine d'or et développement durable. Quelques réflexions sur le site de Sabodala (Sénégal oriental) », *EchoGéo* [En ligne], n° 8, mis en ligne le 26 mars 2009. URL : <https://doi.org/10.4000/echogeo.11103>.
- Diallo, M.L., Magrin, G., 2015. « L'enfer est pavé de bonnes intentions : la régulation environnementale et sociale de l'or au Sénégal oriental », dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, pp. 305-326.
- Diarra, G., Plane, P., 2012. « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, Vol. 2, n°158, pp. 51-70.
- Dias da Silva, P., Heaton, L., Millerand, F., 2017. « Une revue de littérature sur la « science citoyenne » : la production de connaissances naturalistes à l'ère numérique », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 25, n°4, pp. 370–380.
- Djiré, M., Wambo, A., 2011. « Investissements et régulation des transactions foncières de grande envergure en Afrique de l'Ouest », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE et l'International Land Coalition, 52 pages.
- Douillet, A.-C., Dumoulin, L., Germain, S., 2011. « Un dispositif sociotechnique à la loupe : le développement de la vidéosurveillance dans trois villes françaises », *Quaderni* [En ligne], n° 74, pp. 105-120, mis en ligne le 5 janvier 2013. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/369>.
- Droy, I., Ratovoarinony, R., Roubaud, F., 2000. « Les observatoires ruraux à Madagascar. Une méthodologie originale pour le suivi des campagnes », *Statéco*, n°95-96-97, pp. 123-140.
- Dubois, J.-L., 2004. « Les observatoires : quelques étapes historiques », note pour le Réseau Impact (www.jordata.com).
- Dubois, J.-L., 1998. « La longue marche vers les observatoires », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 173-195.
- Dubresson, A., Fauré, Y.-A., 2005. « Décentralisation et développement local : un lien à penser », *Revue Tiers Monde*, Vol. 46, n°181, pp. 7-20.
- Ducourneau, A., 2012. « Le rôle de l'OHMi Tessekere dans le suivi scientifique de la Grande Muraille Verte au Sénégal », *Les Cahiers de l'observatoire international homme-milieux Tessekere*, n°1, pp. 9-15.
- Eberhard, C., 2020. « Hommage à Étienne Le Roy (1941-2020) », *Droit et société*, Vol. 2, n°105, pp. 269-276.

- EBM working group, 1992. « Evidence-based medicine. A new approach to teaching the practice of medicine », *JAMA*, Vol. 268, n°17, pp. 2420–2425.
- Eboko, F., 2015. « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Questions de recherche*, n°45, Centre d'études et de recherches internationales, Paris, 40 pages.
- Edelman, M., 2013. « Messy hectares : questions about the epistemology of land grabbing data », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, n°3, pp. 485-501.
- Enda Pronat, 2015. « ...Et si on écoutait la terre pour une agriculture paysanne durable », Enda Pronat, Dakar (Sénégal), 159 pages.
- Enda Pronat, 2012. « L'accapement de terres au Sénégal, la lutte d'Enda Pronat et de ses partenaires paysans », Enda Pronat, Dakar (Sénégal).
- Engelken-Jorge, M., Moreno, J., Keune, H., Verheyden, W., Bartonova, A., 2014. « Developing citizens' observatories for environmental monitoring and citizen empowerment : challenges and future scenarios », dans Parycek, P., Edelmann, N. (dir.), Actes du colloque « International Conference for E-Democracy and Open Government », 21-23 mai 2014, Danube University Krems, Autriche, pp. 49-60.
- Enguéguélé, M., 2008. « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, Vol. 27, n°1, pp. 3-28.
- Enten, F., 2022. « L'IPC à l'épreuve du kéré. Des pérégrinations d'un modèle voyageur en pays malgache », dans Olivier de Sardan, J.-P., Vari-Lavoisier, I. (dir.), *Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement*, Éditions de la Sorbonne, Revue internationale des études du développement, n°248, pp. 31-58.
- Enten, F., 2017. « Temporalités des systèmes d'alerte précoce et extraversion de l'État éthiopien (2003-2016) », *Politique africaine*, Vol. 1, n°145, pp. 65-83.
- Faliès, C., Marshall, A., 2015. « Les « terres vierges » : des ressources pour la mise en valeur au Chili et au Pérou », dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, pp. 199-224.
- Fall, M., Ngaido, M., 2016. « Investissements fonciers, redevabilité et cadre légal : leçons du Sénégal », IIED, Londres, 20 pages.
- 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*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Christian Bouquet et de Sidy Mohamed Seck, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 373 pages.
- Fall, S.T., Fall, A.S., Cissé, I., Badiane, A., Fall, C.A., Diao, M.B., 2000. « Intégration horticulture - élevage dans les systèmes agricoles urbains de la zone des Niayes (Sénégal) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n°19, mis en ligne le 24 juillet 2006. URL : <http://journals.openedition.org/apad/444>.
- FAO, 2020. « Programme de l'UE sur la gouvernance foncière », Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 34 pages.
- Fargette, M., Loireau, M., Libourel, T., 2015. « Modèle générique pour la mise en oeuvre d'Observatoires Scientifiques. Comment répondre aux enjeux sociétaux », dans Libourel, T., Miralles,

- A., Pinet, F. (dir.), Actes de l'atelier « Autour du concept d'observatoire en environnement », Congrès INFORSID 2015, Biarritz.
- Faye, E.H., d'Aquino, P., Ba, A., Bourgoïn, J., Diop, D., 2019. « Les communs au Sénégal : état des lieux et perspectives », dans *L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte : illustration par six études de cas*, Comité technique « Foncier et développement », pp. 51-58.
- Faye, I.M., Benkahla, A., Touré, O., Seck, S.M., Ba, C.O., 2011. « Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène », IPAR, Dakar (Sénégal), 45 pages.
- Faye, J., 2008. « Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal », IIED, Londres, 25 pages.
- Ferguson, Y., 2014. *Politiser l'action publique : une approche par les instruments : le cas du programme Constellation*, Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Daniel Filâtre et de Nicolas Golovtchenko, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 706 pages.
- Filloi, A., Kadio, K., Gautier, L., 2020. « L'utilisation des connaissances pour informer des politiques publiques : d'une prescription technocratique internationale à la réalité politique des terrains », *Revue française des affaires sociales*, n°4, pp. 103-127.
- Flachsbarth, I., Lay, J., Nolte, K., Harding, A., Anseeuw, W., Bourgoïn, J., 2020. « Responsible large-scale agricultural investments in and by G20 countries : a call for more transparency », G20 en Arabie Saoudite, Task Force 10 (Sustainable Energy, Water and Food Systems), 23 pages.
- Fogarizzu, S., 2018. « Study on land observatories in Asia », International Land Coalition/Land Matrix/Centre for Development and Environment, Laos, 84 pages.
- Forsyth, T., 1996. « Science, myth and knowledge : testing himalayan environmental degradation in Thailand », *Geoforum*, Vol. 27, n°3, pp. 375-392.
- Fortier, A., Alphanbéry, P., 2019. « Gouverner la biodiversité par les données : production et normalisation des connaissances naturalistes », Communication aux *Journées des sociologues et politistes d'INRA-IRSTEA*, 13-14 juin 2019, AgroParisTech, Paris.
- 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*, Vol. 6, n°3, pp. 9-36.
- Friedberg, E., 2011. « Préface », dans Barthélémy, F. (dir.), *Sociologie de l'action organisée*, De Boeck, pp. 7-10.
- Gagné, M., 2021. « Analysing the constraints to corporate land control : the influence of local power dynamics on a large-scale land deal in Senegal », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, Vol. 56, n°2, pp. 239-259.
- Gagné, M., 2019. « Resistance against land grabs in Senegal : factors of success and partial failure of an emergent social movement », dans Bartley, T. (dir.), *The Politics of Land*, Emerald Publishing Limited, pp. 173-203.
- Gagné, M., Fent, A., 2021. « The faltering land rush and the limits to extractive capitalism in Senegal », dans Cochrane, L., Andrews, N. (dir.), *The transnational land rush in Africa. A decade after the spike*, Palgrave Macmillan, pp. 55-85.
- Gaillard, J., 1999. *La coopération scientifique et technique avec les pays du Sud : peut-on partager la science ?*, Ed. Karthala, Paris, 340 pages.

- Gangneron, F., 2017. « Politiques des objets et objets politiques. Les adductions d'eau villageoises en Afrique de l'Ouest », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°46-47, pp. 127-149, mis en ligne le 1 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/600>.
- Garapon, A., Lassègue, J., 2021. « La transformation numérique est une crise de l'espace », *Le Grand Continent*, mis en ligne le 29 septembre 2021. URL : <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/09/29/la-transformation-numerique-est-une-crise-de-lespace/>.
- Garel, G., 2003. *Le management de projet*, La Découverte, Paris, 128 pages.
- Garenne, M., 1998. « Potentiel et limites des observatoires démographiques », dans Clignet, R. (dir.), *Observatoires du développement, observatoires pour le développement*, IRD ORSTOM Éditions, pp. 159-171.
- Gautier, D., Benjaminsen, T.A., 2012. « Introduction à la *political ecology* », dans Gautier, D., Benjaminsen, T.A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*, Ed. Quæ, pp. 5-19.
- Gautier, L., Tosun, J., De Allegri, Ridde, V., 2018. « How do diffusion entrepreneurs spread policies ? Insights from performance-based financing in Sub-Saharan Africa », *World Development*, Vol. 110, pp. 160-175.
- Gautreau, P., 2021. *La Pachamama en bases de données. Géographie politique de l'information environnementale contemporaine*, Éditions de l'IHEAL, Paris, 364 pages.
- Gautreau, P., 2018. *Information environnementale et pouvoir. Une géographie politique*, Habilitation à diriger des recherches, Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, 349 pages.
- Gautreau, P., 2016. « État, information environnementale et pouvoir. Ce que change l'internet en Argentine, en Bolivie et au Brésil », dans Chartier, D., Rodary, E. (dir.), *Manifeste pour une géographie environnementale. Géographie, écologie, politique*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 351-376.
- Gautreau, P., Noucher, M., 2016. « Information géographique numérique et justice spatiale : les promesses du « partage », *justice spatiale / spatial justice*, n°10, en ligne (<http://www.jssj.org/article/information-geographique-numerique-et-justice-spatiale-les-promesses-du-partage/>).
- Gautreau, P., Noucher, M., 2013. « Gouvernance informationnelle de l'environnement et partage en ligne des données publiques. Politiques et pratiques de l'open data environnemental (Amérique du Sud - France) », *Netcom*, Vol. 27, n°1-2, pp. 5-21.
- Gautreau, P., Vélez, E., 2011. « Strategies of environmental knowledge production facing land use changes : insights from the Silvicultural Zoning Plan conflict in the Brazilian state of Rio Grande do Sul », *Cybergeo : Revue européenne de géographie / European journal of geography*, n°577, en ligne (<https://doi.org/10.4000/cybergeo.24881>).
- 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*, Vol. 70, n° 5, pp. 639-656.
- Global Witness, 2021. « Last line of defence. The industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders », Global Witness, 36 pages.

- Global Witness, 2020. « Defending tomorrow. The climate crisis and threats against land and environmental defenders », Global Witness, 52 pages.
- Goëta, S., Mabi, C., 2014. « L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? », *Mouvements*, Vol. 3, n°79, pp. 81-91.
- Goirand, C., 2010. « Mobilisations et répertoires d'action collective en Amérique latine », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 17, n°2, pp. 7-27.
- Gourgues, G., 2018. « Participation : trajectoire d'une dépolitisation », *Revue Projet*, Vol. 2, n°363, pp. 21-28.
- Gourgues, G., 2012a. « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni* [En ligne], n°79, pp. 5-12, mis en ligne le 5 octobre 2014. URL : <https://doi.org/10.4000/quaderni.614>.
- Gourgues, G., 2012b. « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, n°2, pp. 30-52.
- GRAIN, 2008. « Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière », GRAIN, 13 pages.
- Granjon, F., 2018. « Mouvements sociaux, espaces publics et usages d'internet », *Pouvoirs*, n°164, pp. 31-47.
- Granjou, C., Louvel, S., Arpin, I., 2015. « Des promesses scientifiques aux engagements épistémiques. Le cas de la nanomédecine et des sciences de la biodiversité », dans Audétat, M. (dir.), *Sciences et technologies émergentes : pourquoi tant de promesses ?*, Ed. Hermann, Paris, pp. 211-226.
- GRID-Arendal, 2013. « Large-scale land acquisition in Africa », 4 pages.
- Grislain, Q., 2022. « Connaître ou mettre en débat, alerter ou éclairer la décision : trajectoires et appropriations des observatoires fonciers en Afrique (1980-2021) », Collection Recherche, Comité technique « Foncier et développement » (AFD-MEAE), Paris, 106 pages.
- Grislain, Q., 2018. « Étude sur les observatoires du foncier en Afrique », International Land Coalition/Land Matrix/CIRAD/ISRA-BAME/IPAR, Sénégal, 54 pages.
- Grislain, Q., (*en relecture*). « Les observatoires fonciers en contextes africains entre réalisation et déréalisation. Analyse des projets d'observatoires fonciers nationaux au Mali et à Madagascar », *Revue internationale des études du développement*.
- 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*, Vol. 9, n°3, en ligne (<https://doi.org/10.3390/land9030070>).
- Grislain, Q., Andriamahafaly, A., 2017. « Trajectoires et arrangements locaux sur les terrains immatriculés à l'époque coloniale : quelles réalités sur le terrain ? », *Landscape*, n°13, Observatoire du Foncier, Madagascar, 41 pages.
- Grislain, Q., Bourgoïn, J., (*en relecture*). « Land observatories, discourses and struggles beyond the smokescreen. A case study in Senegal », *Land Use Policy*.

- Grisoni, A., Némoz, S., 2017. « Les mouvements sociaux écologistes : entre réforme de soi et rapports de classe, entre histoires nationales et circulations européennes », *Socio-logos*, n°12, en ligne (<https://doi.org/10.4000/socio-logos.3145>).
- GTZ, 1997. « Land tenure in development cooperation », ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, Burkina Faso.
- Gurstein, M., 2011. « Open data : empowering the empowered or effective data use for everyone ? », *First Monday*, en ligne (<https://firstmonday.org/article/view/3316/2764>).
- Haas, P.M., 1992. « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, Vol. 46, n°1, pp. 1-35.
- Haddad, M., 2008. *Intelligence territoriale et observatoires socio-économiques et environnementaux : un processus d'intelligence territoriale adapté (PITA) à l'observatoire de Menzel Habib au sud de la Tunisie*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication sous la direction de Vincent Meyer et de Mongi Sghaier, Université Paul Verlaine-Metz, 376 pages.
- Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P., 2019. « Instrument », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, 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, Paris, 528 pages.
- Halpern, C., Fouilland, B., 2014. « Sociologie de l'action publique », *Ecoflash*, pp. 1-6, en ligne (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01128538/>).
- Hassenteufel, P., 2011. *Sociologie politique : l'action publique*, 2^e édition, Armand Colin, Paris, 320 pages.
- Hassenteufel, P., Palier, B., 2001. « Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale », *Lien social et Politiques*, n°45, pp. 13-27.
- Head, B.W., 2010. « Reconsidering evidence-based policy. Key issues and challenges », *Policy and Society*, Vol. 29, n°2, pp. 77-94.
- Hesseling, G., Ba, B.M., 1994. « Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel. Expériences, contraintes et perspectives », CILSS/Club du Sahel, 80 pages.
- Hoff, H., 2011. « Understanding the Nexus. Background Paper for the Bonn 2011 Conference : The Water, Energy and Food Security Nexus », Stockholm Environment Institute, Stockholm (Suède).
- Hopsort, S., 2014a. « La société civile contre l'accaparement des terres au Sénégal : une forme originale de mobilisation, organisation informelle et multiniveaux », CIRAD, Dakar, 29 pages.
- 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, 13 pages.
- 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 (le CRAFS) », Rapport de stage sous la direction de Patrick d'Aquino, Université Lille 2/PPZS, 31 pages.

- Hrabanski, M., 2015. « Du national à l'international : l'émergence d'un « nouvel » instrument de politique publique, les paiements pour services environnementaux (PSE) », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 23, n°3, pp. 234-243.
- Hunsmann, M., 2016. « Le « plaidoyer fondé sur des preuves » dans l'action sanitaire internationale. Vers un nouveau type d'ingénierie sociale ? », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 10, n°2, pp. 219-243.
- Hunsmann, M., 2012. « Limits to evidence-based health policymaking : policy hurdles to structural HIV prevention in Tanzania », *Social Science & Medecine*, Vol. 74, n°10, pp. 1477-1485.
- Innerarity, D., 2015. *Démocratie et société de la connaissance*, Presses universitaires de Grenoble, 279 pages.
- 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* [En ligne], Vol. 15, n°10, mis en ligne le 13 octobre 2020. URL : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0240051>.
- IPAR, 2014. « Implication des acteurs non gouvernementaux dans le processus de réforme foncière : leçons tirées des expériences et jalons pour progresser », ActionAid/Oxfam/Wildaf/Enda Pronat/CNCR/IPAR/Action solidaire internationale, Dakar, 80 pages.
- IPAR, 2012a. « Impact des investissements agricoles italiens dans les biocarburants au Sénégal. Études de cas dans les zones de Fanaye (Saint-Louis), de Nétéboulou et de Ndogo Babacar (Tambacounda) », IPAR/ActionAid, Dakar, 60 pages.
- IPAR, 2012b. « Note d'alerte sur les transactions foncières à grande échelle au Sénégal », IPAR, Dakar, 4 pages.
- Ivars, B., Venot, J.-P., 2018. « Entre politiques publiques et matérialité : associations d'usagers et infrastructures d'irrigation au Cambodge », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 26, n°4, pp. 383-394.
- 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 (FPAE) », FPAE/CIRAD, Yaoundé (Cameroun), 64 pages.
- Jacob, J.-P., 2015. « La sociologie de la traduction, l'anthropologie du développement et l'APAD », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°42-43, pp. 85-98, mis en ligne le 1 décembre 2016. URL : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.369>.
- Jacob, J.-P., 2000. *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n°10, IUED/Presses Universitaires de France, Genève/Paris, 244 pages.
- Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P., 2019. « Comprendre la trajectoire des interventions de développement. Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana) », Agence française de développement, Paris, 190 pages.
- Jacque, M., 2016. « Les investisseurs détiennent toujours plus de terres agricoles », *Les Echos*, mis en ligne le 11 octobre 2016. URL : <https://www.lesechos.fr/2016/10/les-investisseurs-detiennent-toujours-plus-de-terres-agricoles-216455>.
- Jacquemot, P., 2018. « La perception des indicateurs internationaux dans le contexte africain », dans Lautier, M., Vernières, M. (dir.), *La mesure du développement : des indicateurs en question*, Ed. Karthala, Paris, pp. 199-205.

- Jacquin, R., 2022. « Les *cash transfers* à l'épreuve de l'intermédiation administrative en Ouganda. Rapports de domination et *policy feedbacks* dans la mise en œuvre d'un programme de pensions », dans Olivier de Sardan, J.-P., Vari-Lavoisier, I. (dir.), *Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement*, Éditions de la Sorbonne, Revue internationale des études du développement, n°248, pp. 87-113.
- Jeannot, G., Guillemot, D., 2010. « Réformer par les outils ou par les hommes ? Un bilan quantitatif de la « modernisation de la gestion » de l'Etat », *Politiques & Management Public*, Vol. 27, n°4, pp. 73-102.
- Joliveau, T., Noucher, M., Roche, S., 2013. « La cartographie 2.0, vers une approche critique d'un nouveau régime cartographique », *L'Information géographique*, Vol. 77, n°4, pp. 29-46.
- Joly, P.-B., 2015. « Le régime des promesses technoscientifiques », dans Audétat, M. (dir.), *Sciences et technologies émergentes : pourquoi tant de promesses ?*, Ed. Hermann, Paris, pp. 31-47.
- Jørnch-Clausen, T., Fugl, J., 2001. « Firming up the conceptual basis of Integrated Water Resources Management », *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 17, n°4, pp. 501-510.
- Jospin, L., 1996. « Réponse aux questions du Sénat », dans *Mise en place "d'observatoires" et rôle de la représentation nationale*, publié dans le Journal officiel du Sénat le 14 novembre 1996, p. 2965. URL : <https://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960515509.html>.
- Ka, I., 2021. « Etude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire National du Foncier (ONF) du Sénégal », ministère des Finances et du Budget, Dakar, 100 pages.
- Kanoute, A., Diop, N.M., Diaw, M., Diallo, C., 2011. « Accaparement des terres en Afrique de l'Ouest. Exporter ou nourrir les populations. Impact sur les consommateurs ruraux », *CICODEV Afrique*, Dakar (Sénégal), 25 pages.
- 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 », dans Mille, G., Louppe, D. (dir.), *Mémento du forestier tropical*, Ed Quæ, pp. 94-104.
- Keriguy, J., 1984. « L'accès à la littérature grise », *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, pp. 138-143.
- Kintz, D., 1998a. « La mise en place d'un observatoire du foncier au Tchad », Institut national des sciences humaines/Université de N'Djaména, N'Djaména (Tchad), 23 pages.
- Kintz, D., 1998b. « L'observatoire du foncier au Mali, 1994-1997 : trois années et demie d'une expérience scientifique », GRET, 27 pages.
- Kintz, D., Coulibaly, C., Diallo, O., Hesselting, G., Le Roy, E., 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, 88 pages.
- Kitchin, R., 2014. *The Data Revolution : Big Data, Open Data, Data Infrastructures and Their Consequences*, Sage, Londres, 240 pages.
- Klein, A., Laporte, C., Saiget, M., 2015. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 288 pages.

- Kumar, S., Corbridge, S., 2002. « Programmed to fail ? Development projects and the politics of participation », *The Journal of Development Studies*, Vol. 39, n°2, pp. 73-103.
- Lascoumes, P., 2019. « Controverse », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 170-177.
- 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) », *Politique et Sociétés*, Vol. 26, n°2-3, pp. 73-89.
- Lascoumes, P., 2004. « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], n°13-14, mis en ligne le 15 juin 2017. URL : <http://journals.openedition.org/leportique/625>.
- Lascoumes, P., 2002. « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, Vol. 3, n°103, pp. 369-377.
- Lascoumes, P., 1998. « La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation », *Responsabilité et Environnement*, Annales des Mines, n°10, pp. 51-62.
- Lascoumes, P., 1996. « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans *La Gouvernabilité*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 325-338.
- Lascoumes, P., Simard, L., 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, Vol. 61, n°1, pp. 5-22.
- 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*, Vol. 20, n°1, pp. 1-21.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2004. *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 370 pages.
- Lasserre, F., Gonon, E., Mottet, E., 2020. *Manuel de géopolitique. Enjeux de pouvoir sur des territoires*, 3^e édition, Armand Colin, Paris, 384 pages.
- Latour, B., 1992. *Aramis ou l'amour des techniques*, La Découverte, Paris, 241 pages.
- Latzko-Toth, G., 2010. *La co-construction d'un dispositif sociotechnique de communication : le cas de l'Internet Relay Chat*, Thèse de doctorat en communication sous la direction de Serge Proulx, Université du Québec, Montréal, 420 pages.
- Laurens, S., 2007. « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? » Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants », *Genèses*, Vol. 4, n°69, pp. 112-127.
- 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*, Vol. 4, n°200, pp. 853-873.
- Lautier, M., Vernières, M., 2018. *La mesure du développement : des indicateurs en question*, Ed. Karthala, Paris, 212 pages.

- Lavigne Delville, P., 2021. « L'expertise « engagée » et la fabrique des politiques publiques en Afrique, dans un contexte d'aide internationale », dans Coste, J., Doligez, F., Egg, J., Perrin, G. (dir.), *La fabrique des politiques publiques en Afrique. Agricultures, ruralités, alimentations*. Ed. Karthala, Paris, pp. 245-270.
- Lavigne Delville, P., 2019. « La « participation » au développement entre projet émancipateur et instrumentalisation : une périodisation », *Anthropologie impliquée*, mis en ligne le 14 avril 2019. URL : <https://anthropo-impliquee.org/2019/04/14/avril-2019-la-participation-au-developpement-entre-projet-emancipateur-et-instrumentalisation-une-periodisation/>.
- Lavigne Delville, P., 2018. « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, Vol. 7, n°2, pp. 53-73.
- Lavigne Delville, P., 2017. « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°45, pp. 33-64, mis en ligne le 1 novembre 2017. URL : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.542>.
- Lavigne Delville, P., 2015a. « Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ? La réhabilitation des polders de Prey Nup (Cambodge) », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°42-43, pp. 59-84, mis en ligne le 1 décembre 2016. URL : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.366>.
- Lavigne Delville, P., 2015b. « Processus projet, réseaux d'acteurs et durabilité des interventions de développement », *Anthropologie impliquée*, mis en ligne le 15 mars 2015. 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*, Habilitation à diriger des recherches, Université Lumière - Lyon II, 242 pages.
- 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*, Vol. 60, n°3, pp. 467-491.
- Lavigne Delville, P., 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ed. Karthala, Paris, 744 pages.
- Lavigne Delville, P., Le Meur, P.-Y., à paraître. « L'expertise foncière au Sud, entre connaissances, normes et actions », dans Colin, J.-P., Lavigne Delville, P., Léonard, E. (dir.), *Foncier rural et développement*, Ed. Quæ.
- 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 », IIED, Londres, 49 pages.
- Lavigne Delville, P., Schlimmer, S., 2020. « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 27, n°2-3, pp. 9-32.
- Lavigne Delville, P., Fresia, M., 2018. *Au coeur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, IRD Éditions, Éditions Karthala-Apad, Marseille, 367 pages.

- Lavigne Delville, P., Le Meur, P.-Y., 2016. « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale* [En ligne], n°353-354, pp. 81-94, mis en ligne le 30 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4932>.
- Lavigne Delville, P., Saïah, C., 2015. « Fonder sa légitimité par le plaidoyer ? Synergie paysanne et la lutte contre les accaparements fonciers au Bénin », *Revue Tiers Monde*, Vol. 4, n°224, pp. 103-122.
- Lavigne Delville, P., Chetelat, P., Kintz, D., Traoré, S., 1998. « Evaluation externe de l'Observatoire du Foncier au Mali », GRET/MRDE, 128 pages.
- Lay, J., Anseeuw, W., Eckert, S., Flachsbarth, I., Kubitzka, C., Nolte, K., Giger, M., 2021. « Taking stock of the global land rush. Few development benefits, many human and environmental risks. Analytical Report III », Centre for Development and Environment, University of Bern, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, German Institute for Global and Area Studies, University of Pretoria, Berne, Montpellier, Hambourg, Pretoria, 99 pages.
- Lazega, E., 2014. *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 128 pages.
- Le Bourhis, J.-P., Lascoumes, P., 2014. « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès, P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 493-520.
- 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*, Ed. Karthala, Paris, 359 pages.
- Le Bris, E., Le Roy, E., Leimdorfer, F., 1982. *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Éditions ORSTOM-Karthala, 430 pages.
- Le Crosnier, H., Neubauer, C., Storup, B., 2013. « Sciences participatives ou ingénierie sociale : quand amateurs et chercheurs co-produisent les savoirs », *Hermès, La Revue*, Vol. 3, n°67, pp. 68-74.
- Le Meur, P.-Y., 2015. « Un barrage contre le Pacifique. Polders et développement au Cambodge », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°42-43, pp. 27-58, mis en ligne le 1 décembre 2016. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/364>.
- Le Meur, P.-Y., 2008. « L'information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin », IIED, Londres, 28 pages.
- Le Roy, E., 2011a. « À qui, à quoi sert la propriété foncière dans les pays du Sud ? Itinéraire d'une recherche », *Transcontinentales* [En ligne], n°10-11, document 9, mis en ligne le 19 octobre 2011. URL : <https://doi.org/10.4000/transcontinentales.1138>.
- Le Roy, E., 2011b. *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Ed. LGDJ, Paris, 441 pages.
- Le Roy, E., 1998. « L'espace et le foncier. Trois représentations qui éclairent en Afrique l'histoire de l'humanité et la complexité des solutions juridiques », *Intercoopérant*, Vol. 12, n°5, en ligne (<http://www.dhdi.free.fr/recherches/environnement/articles/leroyespacefoncier.pdf>).
- Le Roy, E., 1992. « Note de présentation du rapport final de la phase expérimentale de l'Observatoire du foncier Mali-Sud ».
- Le Roy, E., 1982. « Introduction », dans Le Bris, E., Le Roy, E., Leimdorfer, F. (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Éditions ORSTOM-Karthala, pp. 11-13.

- Le Roy, E., Karsenty, A., Bertrand, A., 2016. *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Ed. Karthala, Paris, 430 pages.
- Le Roy, E., Coulibaly, C., 1993. « Etude de faisabilité de l'Observatoire du foncier au Mali », APREFA-IMRAD-CFD, 68 pages.
- Lemoisson, P., Tonneau, J.-P., 2020. « CoObs : construire collectivement un observatoire territorial », 5 pages, en ligne (<https://agritrop.cirad.fr/598061/1/CoObs.5pages.2020.pdf>).
- 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*, Vol. 21, n°1, pp. 11-17, en ligne (<https://doi.org/10.1684/agr.2012.0538>).
- Lemoisson, P., Maurel, P., Tonneau, J.-P., 2011. « Observatoires et gouvernance territoriale : une approche par la co-construction de modèles », Actes du « colloque international CIST2011 - Fonder les sciences du territoire », Collège international des sciences du territoire, 23-25 novembre 2011, Paris, pp. 284-289.
- Lenormand, P., 2014. « Un instrument d'action publique pour la gouvernance Pyrénéenne : l'expérience du SIG Pyrénées », *Géographie, Économie, Société*, Vol. 16, n°1, pp. 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*, Thèse de doctorat en géographie-aménagement sous la direction de Christophe Albaladejo et de Laurence Barthe, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 470 pages.
- Levien, M., 2013. « Regimes of dispossession : from steel towns to Special Economic Zones », *Development and Change*, Vol. 44, n°2, pp. 381-407.
- Li, T.M., 2014. « What is land ? Assembling a resource for global investment », *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 39, n°4, pp. 589-602.
- Li, T.M., 2007. « Practices of assemblage and community forest management », *Economy and Society*, Vol. 36, n°2, pp. 263-293.
- Libourel, T., Mirallès, A., Pinet, F., 2015. « Atelier autour du concept d'observatoire en environnement - Actes de l'atelier », Congrès INFORSID 2015, Biarritz, 68 pages.
- Liu, H.-Y., Kobernus, M., Broday, D., Bartonova, A., 2014. « A conceptual approach to a citizens' observatory – supporting community-based environmental governance », *Environmental Health*, Vol. 13, n°107, en ligne (<http://www.ehjournal.net/content/13/1/107>).
- Loireau, M., Fargette, M., 2021. « Science paysagère au service de l'observatoire scientifique Sociétés-Milieus en appui à la gestion territoriale », *Journal of Interdisciplinary Methodologies and Issues in Science*, Vol. 6, en ligne (<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03430947/document>).
- Loireau, M., Fargette, M., Desconnets, J.-C., Khiari, H., 2017. « Observatoire scientifique en appui aux gestionnaires de territoire, entre abstraction OSAGE et réalité ROSELT/OSS », *Revue internationale de géomatique*, Vol. 27, n°3, pp. 303–333.
- Loireau, M., Fargette, M., Desconnets, J.-C., Mougenot, I., Libourel, T., 2014. « Observatoire Scientifique en Appui à la GEstion du territoire (OSAGE) : entre espaces, temps, milieux, sociétés et informatique », Communication à la *Conférence Internationale Annuelle SAGEO : Spatial Analysis and Geomatics*, 24-27 novembre 2014, Grenoble, 14 pages.

- Loireau, M., Laques, A.-E., Dério, P., Callot, Y., Delaître, E., Dessay, N., Fargette, M., Mondher, F., Mitja, D., Neyra, M., Sghaier, M., Venard, C., Wilson-Junior, C., 2013. « Des observatoires environnementaux plus souples et plus légers au service du développement des zones difficiles à l'heure de la mondialisation et du changement climatique : propositions méthodologiques et place du paysage », dans Sghaier, M., Khatteli, H., Abaab, A. (dir.), Actes du colloque international « Sociétés en transition et développement local en zones difficiles, DELZOD », 22-24 avril 2009, Djerba (Tunisie), *Revue des Régions Arides*, pp. 353-365.
- Losch, B., Magrin, G., Imbernon, J., 2013. « Une nouvelle ruralité émergente. Regards croisés sur les transformations rurales africaines », Atlas pour le Programme Rural Futures du NEPAD, CIRAD, Montpellier, 46 pages.
- Magrin, G., 2022. « Des équilibres agricoles fragiles : alimentation, terre et conflits », dans Pourtier, R. (dir.), *Géopolitique de l'Afrique et du Moyen-Orient*, Ed. Nathan, Paris, pp. 227-243.
- Magrin, G., 2015. « Double alchimie au lac Tchad : ou comment transformer la ressource en pénurie et la pénurie en ressources », dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, pp. 167-197.
- Magrin, G., 2013. *Voyage en Afrique rentière. Une lecture géographique des trajectoires du développement*, Publications de la Sorbonne, Paris, 424 pages.
- Magrin, G., Dubresson, A., Ninot, O., 2022. *Atlas de l'Afrique : un continent émergent ?*, 3^e édition, Ed. Autrement, 96 pages.
- Magrin, G., Dubresson, A., Ninot, O., 2018a. *Atlas de l'Afrique : un continent émergent ?*, 2^e édition. Ed. Autrement, 96 pages.
- Magrin, G., Dubresson, A., Ninot, O., 2018b. « Terres vacantes et accaparements fonciers », dans Magrin, G., Dubresson, A., Ninot, O. (dir.), *Atlas de l'Afrique : un continent émergent ?*, Ed. Autrement, pp. 84-85.
- Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E., Redon, M., 2015. « Introduction. Les ressources, enjeux géographiques d'un objet pluriel », dans Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E. (dir.), *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, pp. 5-23.
- 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 », ministère français des Affaires étrangères, Rapport d'expertise (Projet GELOSE), 133 pages.
- 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 », dans Fresia, M., Lavigne Delville, P. (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, IRD Éditions, Éditions Karthala-Apad, Marseille, pp. 275-299.
- Mansion, A., Broutin, C., 2014. « Quelles politiques foncières en Afrique subsaharienne ? Défis, acteurs et initiatives contemporaines », *Le Déméter*, Paris, pp. 159-180.
- Mar, N.F., Magrin, G., 2008. « Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal) », *Mondes en développement*, n°141, pp. 47-61.

- Maria Ramos, E., 2001. « La littérature grise et sa contribution à la société des savoirs », Communication à la 67th IFLA Council and General Conference, 16-25 août 2001, Boston (États-Unis), 8 pages.
- Marou Sama, K., 2016. *Les carrières des chercheurs et les politiques d'enseignement supérieur et de la recherche au Niger*, Thèse de doctorat en sociologie sous la direction de Philippe Larédo et de Rigas Arvanitis, Université Paris-Est, 303 pages.
- Marou Sama, K., d'Aiglepierre, R., Botton, S., 2019. « Recherches africaines et rôles de l'aide internationale : le cas des sciences sociales », Rapports techniques, n°52, Agence française de développement, Paris, 98 pages.
- Martin, D.-C., 1989. « À la quête des OPNI (objets politiques non identifiés). Comment traiter l'invention du politique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 39, n°6, pp. 793-815.
- Mathieu, L., 2005. « Savoir = pouvoir. Les enjeux de la science et de l'expertise dans les mouvements sociaux », *EcoRev*, en ligne (<https://ecorev.org/spip.php?article328>).
- Mathieu, M., 2000. « Mali : ignorance réelle, contrainte ou délibérée ? De l'usage labyrinthique de la connaissance dans un projet de développement », dans Jacob, J.-P. (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n°10, pp. 101-120.
- Mathieu, P., Niasse, M., Vincke, P.-P., 1986. « Aménagements hydro-agricoles, concurrence pour l'espace et pratiques foncières locales dans la vallée du fleuve Sénégal. Le cas de la zone du lac de Guiers », dans Crousse, B., Le Bris, E., Le Roy, E. (dir.), *Espaces disputés en Afrique noire : pratiques foncières locales*, Ed. Karthala, Paris, pp. 217-238.
- Maurel, P., 2012. *Signes, Données et Représentations Spatiales : Des éléments de sens dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal. Application au territoire de Thau*, Thèse de doctorat en sciences de l'information et de la communication sous la direction de Yann Bertacchini, Université du Sud Toulon Var, 585 pages.
- Mazeaud, A., Nonjon, M., Parizet, R., 2016. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, Vol. 1, n°14, pp. 5-35.
- Mazeaud, A., Nonjon, M., 2015. « De la cause au marché de la démocratie participative », *Agone*, Vol. 1, n°56, pp. 135-152.
- Meadows, D.H., Meadows, D.L., Randers, J., Behrens, W.W., 1972. *The limits to growth*, Universe books, New York, 205 pages.
- Meijer, A.J., Curtin, D., Hillebrandt, M., 2012. « La gouvernance ouverte : relier visibilité et moyens d'expression », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 78, n°1, pp. 13-32.
- Merlet, M., 2013. « Les accaparements de terres dans le monde : une menace pour tous », *Pour*, Vol. 4, n°220, pp. 95-104.
- 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 sous la direction de Nathalie Blanc et de Denis Chartier, Université de Paris, 395 pages.
- Michel, H., 2018. « Promesses et usages des dispositifs de transparence : entre approfondissement et redéfinition de la démocratie », *Revue française d'administration publique*, Vol. 1, n°165, pp. 5-15.

- 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, Dakar, 7 pages.
- Minvielle, J.-P., 1996. « Présentation », dans Minvielle, J.-P. (dir.), *Systèmes d'information et questions de développement*, Cahiers des Sciences Humaines, Vol. 32, n°4, pp. 735–740.
- Moine, A., 2007. *Le territoire : comment observer un système complexe*, L'Harmattan, Paris, 178 pages.
- Mol, A.P.J., 2009. « Environmental governance through information : China and Vietnam », *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 30, n°1, pp. 114-129.
- Molle, F., 2012a. « La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la *political ecology* », dans Gautier, D., Benjaminsen, T.A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*, Ed. Quæ, pp. 219-238.
- Molle, F., 2012b. « La GIRE : anatomie d'un concept », dans Frédéric, J. (dir.), *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne. Paradigme occidental, pratiques africaines*, Presses de l'Université du Québec, pp. 23-53.
- Molle, F., 2009. « River-basin planning and management : the social life of a concept », *Geoforum*, Vol. 40, n°3, pp. 484-494.
- Molle, F., 2008. « Nirvana concepts, narratives and policy models : insights from the water sector », *Water Alternatives*, Vol. 1, n°1, pp. 131-156.
- Mondes en développement, 2008. « In memoriam Bernard Crousse », *Mondes en développement*, Vol. 36, n°142, p. 7.
- Morange, M., Schmoll, C., 2016. *Les outils qualitatifs en géographie. Méthodes et applications*, Armand Colin, Paris, 224 pages.
- Mosse, D., 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Ed. Pluto Press, Londres, 336 pages.
- Mouchard, D., 2020. « Expertise », dans Fillieule, O., Mathieu, L., Péchu, C. (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 258-264.
- Mucchielli, A., 2009. *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines*, 3^e édition, Armand Colin, Paris, 312 pages.
- Mugelé, R., 2018a. *La Grande muraille verte : géographie d'une utopie environnementale au Sahel*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Géraud Magrin, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 322 pages.
- Mugelé, R., 2018b. « La Grande muraille verte au Sahel : entre ambitions globales et ancrage local », *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], n°95-2, pp. 187-202, mis en ligne le 27 juillet 2019. URL : <https://doi.org/10.4000/bagf.3084>.
- Musselin, C., 2011. « Introduction », dans Barthélémy, F. (dir.), *Sociologie de l'action organisée*, De Boeck, pp. 13-27.
- Musselin, C., 2005. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 51-71.

- Nakanabo Diallo, R., 2014. « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, Vol. 1, n°165, pp. 51-63.
- Nakanabo Diallo, R., 2012. « Élités administratives, aide internationale et fabrique de l'action publique de la conservation au Mozambique », *Politique africaine*, Vol. 2, n°126, pp. 143-161.
- Nalepa, R.A., Bauer, D.M., 2012. « Marginal lands : the role of remote sensing in constructing landscapes for agrofuel development », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, n°2, pp. 403-422.
- Neveu, E., 2019. *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 128 pages.
- Neveu, E., 2015. *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris, 288 pages.
- Nguiffo, S., Sonkoue Watio, M., 2015. « Investissements dans le secteur agro-industriel au Cameroun. Acquisitions de terres à grande échelle depuis 2005 », IIED, Londres, 67 pages.
- Niang, K., 2014. *Dans les mines d'or du Sénégal oriental : la fin de l'orpaillage ?*, L'Harmattan, Paris, 198 pages.
- Niang, M., 2017. « 3% des terres arables du Sénégal attribués à des étrangers ? Pas de preuve », *Africa Check*, mis en ligne le 3 mars 2017. URL : <https://africacheck.org/fr/fact-checks/articles/3-des-terres-arables-du-senegal-attribues-des-etrangers-pas-de-preuve>.
- Nkamleu, G.B., Kamgnia, B.D., 2014. « Uses and abuses of per-diems in Africa. A political economy of travel allowances », African Development Bank Group, Working paper n°196, 23 pages.
- 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 », 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, 56 pages.
- Noucher, M., 2018. « La gouvernance informationnelle des territoires à l'ère du géoweb », Communication à la *Journée romande de la géoinformation*, 15 novembre 2018, SwissTech Convention Center, Lausanne.
- Noucher, M., 2015. « La réforme territoriale est (aussi) un big bang informationnel : enjeux autour de la gouvernance informationnelle des territoires », dans Torre, A., Bourdin, S. (dir.), *Big Bang Territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, Paris, pp. 117-120.
- Noucher, M., 2013. « Infrastructures de données géographiques et flux d'information environnementale. De l'outil à l'objet de recherche », *Netcom* [En ligne], n°27-1/2, pp. 120-147, mis en ligne le 11 juin 2014. URL : <https://doi.org/10.4000/netcom.1404>.
- Noucher, M., Gourmelon, F., Claramunt, C., 2019. « Pour un observatoire des données géographiques du Web. Expérimentation à partir des infrastructures de données géographiques françaises », *Revue internationale de géomatique*, Vol. 29, n°1, pp. 9-30.
- Noucher, M., Gourmelon, F., Gautreau, P., Georis-Creuseveau, J., Maulpoix, A., Pierson, J., Pinède, N., Pissot, O., Rouan, M., 2017. « Spatial data sharing : a pilot study of french SDIs », *International Journal of Geo-Information*, Vol. 6, n°4, en ligne (<https://doi.org/10.3390/ijgi6040099>).
- Noucher, M., Gautreau, P., 2013. « Le libre accès rebat-il les cartes ? Nouvelles perspectives pour les données géographiques », *Les Cahiers du numérique*, Vol. 9, n°1, pp. 57-83.

- Novek, B.S., 2009. *Wiki Government. How technology can make Government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 224 pages.
- 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*, Vol. 41, pp. 153-171.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2021. *La revanche des contextes. Des mésaventures en ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Ed. Karthala, Paris, 480 pages.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2016. « For an Anthropology of Gaps, Discrepancies and Contradictions », *Antropologia*, Vol. 3, n°1, pp. 111-131.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2014. « La manne, les normes et les soupçons. Les contradictions de l'aide vue d'en bas », *Revue Tiers Monde*, Vol. 3, n°219, pp. 197-215.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2011. « Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du lasdel (Niger-Bénin) », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], n°202-203, pp. 511-528, mis en ligne le 27 octobre 2013. URL : <https://doi.org/10.4000/etudesafricaines.16759>.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2008. *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 365 pages.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2000. « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, Vol. 41, n°3, pp. 417-445.
- Olivier de Sardan, J.-P., 1995. « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête* [En ligne], n°1, pp. 71-109, mis en ligne le 10 juillet 2013. URL : <http://journals.openedition.org/enquete/263>.
- Olivier de Sardan, J.-P., Vari-Lavoisier, I., 2022. *Les modèles voyageurs : une ingénierie sociale du développement*, Éditions de la Sorbonne, *Revue internationale des études du développement*, n°248, 284 pages.
- Olivier de Sardan, J.-P., Diarra, A., Moha, M., 2017. « Travelling models and the challenge of pragmatic contexts and practical norms : the case of maternal health », *Health Research Policy and Systems*, Vol. 15, n°60, pp. 71-87.
- Olivier de Sardan, J.-P., Tidjani Alou, M., 2012. « Le LASDEL : construire un pôle africain de sciences sociales », *Études et Travaux du LASDEL*, n°100, 57 pages.
- Olivier de Sardan, J., Bierschenk, T., 1993. « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n°5, mis en ligne le 4 juin 2008. URL : <https://doi.org/10.4000/apad.3233>.
- Olson, M., 1978. *Logique de l'action collective*, Université de Bruxelles, 214 pages.
- ONGF, 2020. « Plateforme de suivi des investissements à incidence foncière au Sénégal dans le cadre de l'Observatoire National de la Gouvernance Foncière du Sénégal (ONGF) », Rapport d'activité n°2, ONGF/ISRA-BAME/CIRAD/Land Matrix, Dakar, 32 pages.
- ORFAO, 2021a. « Observatoires et autres institutions de gouvernance foncière », Bulletin d'information bimestriel, n°2, Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO), 34 pages.

- ORFAO, 2021b. « Observatoire Régional du Foncier Rural en Afrique de l’Ouest. Souhaitons-lui bonne arrivée! », Bulletin d’information bimestriel, n°1, Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l’Ouest (ORFAO), 28 pages.
- Ostrom, E., Janssen, M.A., Anderies, J.M., 2007. « Going beyond panaceas », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 104, n°39, pp. 15176-15178.
- Ouedraogo, H., 2009. « La question foncière rurale face aux défis de l’intégration régionale dans l’espace UEMOA », UEMOA/Banque mondiale, Ouagadougou (Burkina Faso), 77 pages.
- Ouedraogo, H., Traoré, S., 1998. « La formation et la recherche sur le foncier au Sahel », CILSS, Document introductif au Projet d’appui au développement local au Sahel (PADLOS), pp. 17-37.
- Oya, C., 2013. « Methodological reflections on ‘land grab’ databases and the ‘land grab’ literature ‘rush’ », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, n°3, pp. 503-520.
- Paillé, P., Mucchielli, A., 2021. *L’analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, 5^e édition, Armand Colin, Paris, 496 pages.
- Papazian, V., 2019. « Préface », dans Le Roy, E. (dir.), *Pourquoi et comment la juridicité des communs s’est-elle imposée dans nos travaux fonciers ?*, Comité technique « Foncier et développement », pp. 3-5.
- Papazian, V., Chevrillon, A., 2017. « Aide publique française au développement : d’une aide centralisée à l’essor des filières à un accompagnement de la décentralisation », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d’Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 245-250.
- Parizet, R., 2021. « La dépolitisation dans les pratiques du développement. Disqualification et évitement de la contestation sociale indienne au Mexique », dans Robert, C. (dir.), *Confiner la démocratie. Les dépolitisations de l’action publique*, Presses universitaires du Septentrion, pp. 55-83.
- Parizet, R., 2016. « Le « pauvre d’abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, Vol. 1, n°14, pp. 61-90.
- Pesche, D., 2009. « Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne. Le cas du Sénégal », *Politique africaine*, Vol. 2, n°114, pp. 139-155.
- Peters, P.E., 2013. « Land appropriation, surplus people and a battle over visions of agrarian futures in Africa », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, n°3, pp. 537-562.
- Petit, G., 2017. *Pouvoir et vouloir participer en démocratie. Sociologie de l’engagement participatif : la production et la réception des offres institutionnelles de participation à l’échelle municipale*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Loïc Blondiaux, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 804 pages.
- Petiteville, F., 2016. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, Vol. 5, n°3, pp. 113-129.
- Pinson, G., Sala Pala, V., 2007. « Peut-on vraiment se passer de l’entretien en sociologie de l’action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 57, n°5, pp. 555-597.
- Piponnier, A., 2012. « Projet et observatoire : une alliance historique et pragmatique », *Communication & langages*, Vol. 1, n°171, pp. 67-79.

- Piron, M., 1996. « Systèmes d'information et observatoires en sciences sociales : quel impact sur les démarches de recherche ? », dans Minvielle, J.-P. (dir.), *Systèmes d'information et questions de développement*, Cahiers des Sciences Humaines, Vol. 32, n°4, pp. 765-784.
- Pitron, G., 2018. *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Les Liens qui libèrent, 296 pages.
- Piveteau, V., 2011. « Observatoire des territoires et gouvernance locale : un lien structurel à réinterroger », *Pour*, n°209-210, pp. 165-168.
- Pornon, H., 1998. *Système d'information géographique, pouvoir et organisations. Géomatique et stratégies d'acteurs*, L'Harmattan, Paris, 256 pages.
- Pörtner, H.O., Roberts, D.C., Adams, H., Adler, C., Aldunce, P., Ali, E., Begum, R.A., Betts, R., Kerr, R.B., Biesbroek, R., Birkmann, J., 2022. « Climate Change 2022 : Impacts, Adaptation and Vulnerability », Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Summary for Policymakers, 40 pages.
- Provost, C., 2012. « New international land deals database reveals rush to buy up Africa », *The Guardian*, mis en ligne le 27 avril 2012. URL : <https://www.theguardian.com/global-development/2012/apr/27/international-land-deals-database-africa>.
- Rafanomezantsoa, S., 2017. « Capitalisation de la régularisation collective de l'opération cadastrale inachevée d'Anjozorobe », Observatoire du Foncier, Antananarivo (Madagascar), 27 pages.
- Raffestin, C., 2006. « Réflexions hétérodoxes sur la globalisation », *Revue européenne des sciences sociales*, Vol. XLIV, n°134, pp. 247-257.
- Raffestin, C., 1980. *Pour une géographie du pouvoir*, Librairies techniques, Paris, 249 pages.
- Raimond, C., Basserie, V., Ngarmbatedjimal, A., Watang Zieba, F., Kabirou, S., Gefu, J., 2020. « Étude régionale de recherche. Impacts contrastés de la crise sécuritaire sur les situations foncières dans la région du lac Tchad », Rapport d'étude - Projet RESILAC, INSUCO, 210 pages.
- Rakotomalala, H., Burnod, P., 2018. « La certification foncière au niveau des ménages ruraux à Madagascar. Perception et effets : 2011-2015 », Observatoire du Foncier, Antananarivo (Madagascar), 114 pages.
- Randranto, M., 2014. *La pertinence du nouveau système de droit foncier de Madagascar (la réforme foncière de 2005)*, Thèse de doctorat en droit sous la direction d'Alain Rohegude, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 351 pages.
- Ravinet, P., 2019. « Fenêtre d'opportunité », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 265-272.
- Raymond, M., DeNardis, L., 2015. « Multistakeholderism : anatomy of an inchoate global institution », *International Theory*, Vol. 7, n°3, pp. 572-616.
- Razakamanana, M., 2022. « Rapport sur la stratégie d'amélioration des données socio-économiques sur le foncier à Madagascar », Consortium pour la Recherche Économique en Afrique, Document de travail ISELDA-007, 24 pages.
- Redon, M., Magrin, G., Chauvin, E., Perrier Bruslé, L., Lavie, E., 2015. *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Publications de la Sorbonne, Paris, 336 pages.

- République du Sénégal, 2014. « Programme d'Accélération de la Cadence de l'Agriculture Sénégalaise (PRACAS) », ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural, Dakar, 112 pages.
- Rey-Valette, H., Jabbour, C., Maurel, P., Salles, J.-M., 2022. *Infrastructures de données spatiales. Évaluations économiques : concepts, méthodes et retours d'expérience*, Ed. Quæ, 120 pages.
- 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 des paysans ?*, Thèse de doctorat en sociologie politique sous la direction de Philippe Lavigne Delville, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 619 pages.
- Richebourg, C., 2012. « Analyse d'un cas de gouvernance écologique aux confins du Sahel ouest africain. Enjeux et impacts de l'édification de la Grande Muraille Verte en territoire sénégalais », *Les Cahiers de l'observatoire international homme-milieu Tessekere*, n°1, pp. 17-28.
- Ricoeur, P., 2004. *Parcours de la reconnaissance*, Stock, 390 pages.
- Ridde, V., 2012. « Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n°34-36, mis en ligne le 19 juillet 2013. URL : <https://doi.org/10.4000/apad.4111>.
- Riegel, J., 2017. « La trajectoire d'un dispositif de conservation à l'épreuve du territoire », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 25, n°3, pp. 255-267.
- Robert, C., 2021. « Penser la dépolitisation : ressources théoriques, enjeux définitionnels », dans Robert, C. (dir.), *Confiner la démocratie. Les dépolitisations de l'action publique*, Presses universitaires du Septentrion, pp. 11-28.
- Rochegude, A., Plançon, C., 2009. « Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Fiche pays Sénégal », Comité technique « Foncier et développement », Fiche pays n°21, 26 pages.
- Rochegude, A., Tonneau, J.P., Gaudin, T., Martignac, C., Ramarokoto, M., Raharizaimananoro, B., 2006. « Etude de conception d'un observatoire du foncier », CIRAD/Land ressources, 151 pages.
- Rodary, E., 2011. « Crises et résistants : les écologies politiques en Afrique », *Écologie & Politique*, n°42, pp. 19-32.
- Roqueplo, P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, Ed. Quæ, 112 pages.
- Roudart, L., Guénard, C., 2019. « Introduction : dépossessions foncières en milieu rural. Acteurs et processus entre pression et oppression », dans Roudart, L., Guénard, C., Keïta-Diop, M. (dir.), *Dépossessions foncières et stratégies d'acteurs en milieu rural*, Éditions de la Sorbonne, Revue internationale des études du développement, n°238, pp. 7-29.
- Roudart, L., Mazoyer, M., 2015. « Les acquisitions de terre à grande échelle : perspective historique », *Revue internationale de politique de développement* [En ligne], n° 6, mis en ligne le 12 octobre 2015. URL : <https://doi.org/10.4000/poldev.2018>.
- Roux, E., Feyt, G., 2011. « Les observatoires territoriaux. Sens et enjeux », DATAR, Documentation française, 107 pages.
- Rulli, M.C., Saviori, A., D'Odorico, P., 2013. « Global land and water grabbing », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 110, n°3, pp. 892-897.

- Russeil, S., 2019. « Transfert », dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 5^e édition, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 650-658.
- Sackett, D., Rosenberg, W., Muir Gray, J.A., Haynes, R.B., Richardson, W.S., 1996. « Evidence based medicine : what it is and what it isn't », *BMJ*, Vol. 312, pp. 71-72.
- Safford, H.D., Sawyer, S.C., Kocher, S.D., Hiers, J.K., Cross, M., 2017. « Linking knowledge to action : the role of boundary spanners in translating ecology », *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol. 15, n°10, pp. 560-568.
- 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 », CIRAD/ODEC, 158 pages.
- Sambacké, Z., 2010. « Sénégal : le cas du projet touristique de l'entreprise espagnole Lanka de Raoul à Kédougou », ActionAid.
- Schlimmer, S., 2017. *Construire l'État par les politiques foncières. La négociation des transactions foncières en Tanzanie*, Thèse de doctorat en science politique sous la direction de Dominique Darbon, Université de Bordeaux, 714 pages.
- Schnapper, D., 2010. *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Gallimard, 452 pages.
- Scott, J., 2021. *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, La Découverte, 540 pages.
- Scott, J., 1998. *Seeing Like A State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, 464 pages.
- 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 », Comité technique « Foncier et développement », Les notes de synthèse, n°28, 17 pages.
- Seck, S.M., Valarié, P., Leclerc, G., 2005. « Acteurs, utilisation des ressources et gestion de l'espace dans la région du lac de Guiers : éléments de contribution au diagnostic des enjeux politiques », CIRAD, Action Thématique Programmée, 70 pages.
- Seignobos, C., Teyssier, A., 1998. « Enjeux foncières dans la zone cotonnière du Cameroun », Observatoire du Foncier, n°2, 61 pages.
- Seignobos, C., Teyssier, A., 1997. « Enjeux foncières dans la zone cotonnière du Cameroun », Observatoire du Foncier, n°1, 51 pages.
- Sen, D., Maat, H., Glover, D., Prasad, C.S., 2017. « The introduction of SRI in Uttarakhand, India. Technopolitical mythologies and sociotechnical flexibility », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°46-47, pp. 100-126, mis en ligne le 1 juin 2018. URL : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.595>.
- Sennett, R., 2009. « Nouveau capitalisme et expertise quotidienne », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol. 1, n°126, pp. 13-20.
- Sérandour, A., 2020. *Le « triangle du lithium » à l'heure globale. Marges et intégrations territoriales (Argentine, Bolivie, Chili)*, Thèse de doctorat en géographie sous la direction de Géraud Magrin et de Laetitia Perrier Bruslé, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 458 pages.

- Serpantié, G., 2017. « Le système de riziculture intensive ou « SRI » à Madagascar. Entre légende urbaine et innovation rurale », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°46-47, pp. 67-99, mis en ligne le 1 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/588>.
- SeySoo, 2014. « Mise en place de l'Observatoire National de la Décentralisation et du Développement Local au sein de l'Agence de Développement Local », Agence de Développement Local, Dakar, 157 pages.
- Shipton, P., Goheen, M., 1992. « Understanding African land-holding : power, wealth, and meaning », *Journal of the International African Institute*, Vol. 62, n°3, pp. 307-325.
- Signoret, P., 2011. *Territoire, observation et gouvernance. Outils, méthodes et réalités*, Thèse de doctorat en géographie-aménagement sous la direction d'Alexandre Moine, Université de Franche-Comté, 383 pages.
- Siméant-Germanos, J., 2013. « Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20, n°2, pp. 125-143.
- Simeu-Kamdem, M., Tchawa, P., Janin, P., 2012. *Pour une géographie du développement. Autour de la recherche de Georges Courade*, Ed. Karthala, Paris, 344 pages.
- SOFRECO, 2013. « Étude de faisabilité pour la création de l'Observatoire Régional du Foncier Rural en Afrique de l'Ouest (ORFAO) », Commission de l'UEMOA, 121 pages.
- Soumaré, S., 1997. « L'observatoire du foncier du Mali : genèse, mise en œuvre, perspectives », Communication au colloque « Promouvoir la recherche et la formation sur le foncier pour le développement durable au Sahel », 21-25 avril 1997, Saint-Louis (Sénégal).
- Sow, M., d'Aquino, P., Bousquet, F., 2017. « Mariam Sow et Patrick d'Aquino : agir pour changer », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 25, n°4, pp. 403-411.
- Stiglitz, J., Greenwald, B., 2017. *La nouvelle société de la connaissance. Une vision nouvelle de la croissance, du développement et du progrès social*, Les Liens qui libèrent, 430 pages.
- Stone, D., 2007. « Recycling bins, garbage cans or think tanks ? Three myths regarding policy analysis institutes », *Public Administration*, Vol. 85, n°2, pp. 259-278.
- Sutcliffe, S., Court, J., 2005. « Evidence-Based Policymaking : What is it ? How does it work ? What relevance for developing countries ? », Overseas Development Institute, 45 pages.
- Svarstad, H., 2012. « Discours et récits sur l'environnement et le développement. L'exemple de la bioprospection », dans Gautier, D., Benjaminsen, T.A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*, Ed. Quæ, pp. 135-159.
- Swyngedouw, E., 2004. « Globalisation or 'glocalisation' ? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, n°1, pp. 25-48.
- Sy, C.B., Cissé, E.H.T., Ba, S., 2013. « Étude participative sur les acquisitions massives de terres agricoles en Afrique de l'Ouest et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales : état des lieux. Cas du Sénégal », COPAGEN, Dakar, 46 pages.
- Teyssier, A., 2019. « Moderniser le foncier rural, Sénégal », dans Notes de politiques économiques et sociales, Banque mondiale, pp. 16-39.

- Teyssier, A., 2014. « L'administration foncière », dans *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente*, Banque mondiale, pp. 160-175.
- Teyssier, A., 2010. « L'expérience de Madagascar. Décentraliser la gestion foncière ? », *Perspective*, n°4, CIRAD, 4 pages.
- Teyssier, A., Ramarojohn, L., Andrianirina Ratsialonana, R., 2010. « Des terres pour l'agro-industrie internationale ? Un dilemme pour la politique foncière malgache » *EchoGéo* [En ligne], n°11, mis en ligne le 24 février 2010. URL : <https://doi.org/10.4000/echogeo.11649>.
- 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 », dans Colin, J.-P., Le Meur, P.-Y., Léonard, E. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Ed. Karthala, Paris, pp. 273-297.
- Théry, I., 2005. « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et Société*, Vol. 2, n°60, pp. 311-327.
- Tidjani Alou, M., 2000. « Les paradoxes de la surproduction de la connaissance en sciences sociales », dans Jacob, J.-P. (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, pp. 57-67.
- Tilly, C., 1984. « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°4, pp. 89-108.
- Tonneau, J.-P., Lestrelin, G., Bourgoin, J., Augusseau, X., Clopes, A., Lemoisson, P., 2019. « Note technique : Observatoires territoriaux et indicateurs de suivi-évaluation », CIRAD-UMR TETIS, 14 pages.
- Tonneau, J.P., Lemoisson, P., Coudel, E., Maurel, P., Jannoyer, M., Bonnal, V., Bourgoin, J., Cattan, P., Chery, J.P., Piraux, M., Lestrelin, G., 2017a. « Les observatoires territoriaux. Des outils de la société de la connaissance ? », *Revue internationale de géomatique*, Vol. 27, n°3, pp. 335-354.
- Tonneau, J.P., Lemoisson, P., Jannoyer, M., Maurel, P., Cattan, P., Le Bail, M., 2017b. « Les observatoires territoriaux : un outil de développement ? », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d'Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 231-238.
- Tonneau, J.-P., Caron, P., Passouant, M., Lemoisson, P., 2016. « Un observatoire du développement au Cirad ? Quelques éléments pour une étude de faisabilité », CIRAD, 17 pages.
- Tonneau, J.-P., Barros de Rocha, E., 2012. « Entre utilitarisme et pessimisme : pour une recherche utile, utilisable et utilisée », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], mis en ligne le 26 juin 2012. URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.12164>.
- Touré, O., Seck, S.M., 2013. « Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir », Comité technique « Foncier et développement », Fiche pays n°3 : Sénégal, 29 pages.
- Touré, O., Ngom, B., Seck, S.M., Ba, C.O., Faye, I.M., 2012a. « Le combat du CNCR pour la prise en compte des préoccupations foncières des exploitations familiales », *Grain de sel*, n°57, pp. 31-32.

- Touré, O., Seck, S.M., Dieye, A., Ba, C.O., Faye, I.M., 2012b. « Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal », CNCR/IPAR, 21 pages.
- Touré, O., Seck, S.M., 2005. « Exploitations familiales et entreprises agricoles dans la zone des Niayes au Sénégal », IIED, Londres, 60 pages.
- Trompette, P., Vinck, D., 2009. « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 3, n°1, pp. 5-27.
- UN, 2017. « World Population Prospects », United Nations, New York, 53 pages.
- Valette, E., Pesche, D., Tonneau, J.-P., 2017. « Territoires et enjeux globaux », dans Caron, P., Valette, E., Wassenaar, T., Coppens d'Eeckenbrugge, G., Papazian, V. (dir.), *Des territoires vivants pour transformer le monde*, Ed. Quæ, pp. 23-26.
- 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, 138 pages.
- 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*, Vol. LI, n°2, pp. 83-99.
- van Lente, H., Rip, A., 1998. « The rise of membrane technology : from rhetorics to social reality », *Social Studies of Science*, Vol. 28, n°2, pp. 221-254.
- Venot, J.-P., Veldwisch, G.J., 2017. « Mythes sociotechniques et développement », *Anthropologie & développement* [En ligne], n°46-47, pp. 27-48, mis en ligne le 1 juin 2018. URL : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.585>.
- White, B., Borrás Jr., S.M., Hall, R., Scoones, I., Wolford, W., 2012. « The new enclosures : critical perspectives on corporate land deals », *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, n°3-4, pp. 619-647.
- Wynne, B., 1999. « Une approche réflexive du partage entre savoir expert et savoir profane », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, pp. 219-236.

Tables

Table des cartes

Carte 1 : représentation géographique des multiples initiatives d'observatoires fonciers en Afrique	81
Carte 2 : cartographie des observatoires fonciers étudiés et des entretiens (sur le terrain et en visioconférence) réalisés	100
Carte 3 : cartographie des projets d'observatoires sénégalais ayant pour champs d'observation le territoire et ses ressources	262
Carte 4 : insertion territoriale des différents systèmes de production dans la zone du delta du fleuve Sénégal	304

Table des encadrés

Encadré 1 : les effets des plans d'ajustement structurel sur la recherche et l'enseignement au Niger	50
Encadré 2 : l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun	51
Encadré 3 : résumé des principaux résultats issus de la revue de la littérature	62
Encadré 4 : déroulé des entretiens en Ouganda et au Sénégal	97
Encadré 5 : la constitution d'une communauté de recherche francophone sur le foncier en Afrique	121
Encadré 6 : analyse du rôle d'un expert foncier (André Teyssier) dans la diffusion du concept d'observatoire foncier en Afrique francophone	137
Encadré 7 : l'observatoire mondial Land Matrix	141
Encadré 8 : qu'est-ce qu'un modèle voyageur ?	156
Encadré 9 : fabrique et mise en œuvre de l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle (OATGE) au Cameroun	175
Encadré 10 : les principaux facteurs explicatifs des écarts de mise en œuvre des observatoires fonciers en Afrique	194
Encadré 11 : méthodes de collecte, de remontée et de partage des informations dans le cadre de l'Observatoire du foncier en Ouganda	196
Encadré 12 : la base de données de l'observatoire Land Matrix en quelques chiffres	214
Encadré 13 : la Commission nationale de réforme foncière au Sénégal (2012-2017)	252
Encadré 14 : émergence de nouveaux mouvements sociaux dans la lutte contre l'accaparement des terres au Sénégal	308

Table des figures

Figure 1 : la diversité des formes des observatoires fonciers	28
Figure 2 : les contours des observatoires fonciers comme objet de recherche	30
Figure 3 : les trois piliers de l'observatoire OSAGE	54
Figure 4 : CoObs : une méthode originale de conception collaborative d'observatoires territoriaux	55
Figure 5 : schéma analytique des parties émergées et immergées des observatoires	57
Figure 6 : chronologie de la création de quelques observatoires fonciers en Afrique (1987-2022)	80

Figure 7 : les observatoires fonciers au Sénégal : une idée régulièrement mise en avant au sein de l'arène foncière	88
Figure 8 : types d'acteurs rencontrés et principales thématiques abordées lors des enquêtes de terrain au Sénégal	96
Figure 9 : chronologie des principaux événements de la vie sociale de l'Observatoire du foncier à Madagascar	172
Figure 10 : chronologie de quelques événements marquants dans l'histoire foncière du Sénégal de l'indépendance à nos jours	260
Figure 11 : principaux réseaux d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des observatoires fonciers au Sénégal	267

Table des illustrations

Illustration 1 : capture d'écran du site Internet de l'Observatoire du foncier au Cameroun.....	105
Illustration 2 : page de garde de l'étude sur « Le foncier rural au Mali : bilan et recommandations pour un observatoire du foncier »	134
Illustration 3 : second numéro du bulletin d'information de l'ORFAO (décembre 2021)	139
Illustration 4 : capture d'écran du premier site Internet de l'Observatoire du foncier à Madagascar	211
Illustration 5 : les rapports analytiques mondiaux (2012, 2018 et 2021) produits par l'équipe de l'observatoire mondial Land Matrix	216
Illustration 6 : page de garde du rapport sur les investissements fonciers en Afrique produit par l'équipe de la Land Matrix Afrique	216
Illustration 7 : exemples de profils pays (Cambodge, Sénégal) réalisés par l'équipe de l'observatoire mondial en mobilisant la base de données Land Matrix	216
Illustration 8 : photo de groupe à l'issue de l'atelier sur les observatoires fonciers à Dakar	236
Illustration 9 : principales organisations membres du CRAFS	300
Illustration 10 : extrait de la note d'orientation pour la mise en place de l'Observatoire national du foncier	317

Table des photographies

Photo 1 : entretien avec un chef de village touché par un accaparement foncier dans le district de Moroto en présence de l'enquêteur de terrain de l'observatoire foncier en Ouganda.....	98
Photo 2 : présentation des résultats préliminaires de la campagne nationale de collecte des données sur les investissements à incidence foncière lors de l'atelier de renforcement de capacités des points focaux de l'ONGF.....	102
Photo 3 : temps d'échange entre les points focaux de l'ONGF et certains membres de l'observatoire basés à Dakar.....	102
Photo 4 : poster affiché dans les bureaux d'Enda Pronat à la suite d'une étude réalisée par l'ONG en 2012.....	145
Photo 5 : l'Observatoire du foncier à Madagascar disposait de deux bureaux au sein de la Direction générale des services fonciers.....	185
Photo 6 : bâtiment de l'Observatoire national du foncier au Burkina Faso dans le quartier huppé de Ouaga 2000 (Ouagadougou)	191

Photo 7 : zone d'extraction de blocs de marbre exploitée par une compagnie chinoise dans le district de Moroto	197
Photo 8 : bureau de l'Observatoire du foncier au Tchad.....	200
Photo 9 : locaux de l'ONG LANDnet Uganda au sein desquels est hébergé le coordinateur de l'observatoire du foncier à Kampala.	204
Photo 10 : restitution de l'étude sur les modalités de mise en œuvre de l'Observatoire national du foncier au Sénégal.	274
Photo 11 : lancement de l'Observatoire national pour le respect des droits humains et la transparence dans le secteur de l'exploitation des ressources minérales.....	292

Table des tableaux

Tableau 1 : les six catégories principales de ressources d'action publique	65
Tableau 2 : présentation du cadre d'analyse théorique de la thèse	74
Tableau 3 : liste des principales initiatives (non concrétisée, abandonnée, en prévision, en activité) d'observatoires fonciers au sein du continent africain	82
Tableau 4 : les principaux observatoires fonciers étudiés : contours et données clés.....	116
Tableau 5 : présentation, non exhaustive, de certaines dimensions structurantes du concept d'observatoire foncier (objectif, fonction, équipe et positionnement institutionnel)	150
Tableau 6 : mise en perspective des six dimensions de la grille d'analyse avec les principaux projets d'observatoires fonciers analysés dans cette partie.....	162
Tableau 7 : liste des projets d'observatoires identifiés et analysés dans le chapitre 5.....	257
Tableau 8 : identification (non exhaustive) des projets de développement agricole passés (depuis 2007) et actuels dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal.....	265
Tableau 9 : décalage entre les objectifs annoncés et les réalisations observées sur le terrain	287

Table des entretiens

- Afrique du Sud

Entretien en visioconférence (3)

Entretien avec la coordinatrice de l'Observatoire du foncier en Afrique du Sud et de la Land Matrix Afrique, le 9 novembre 2017.

Entretien avec un chercheur du Cirad et détaché à l'International Land Coalition, le 29 novembre 2017.

Entretien avec la coordinatrice de l'Observatoire du foncier en Afrique du Sud et de la Land Matrix Afrique, le 3 mai 2022.

- Burkina Faso

Entretien sur le terrain (8)

Entretien avec un expert en politique foncière rurale (Commission de l'UEMOA), le 18 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le secrétaire permanent du Comité régional du médicament vétérinaire au ministère des Ressources animales et halieutiques, le 18 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec un chercheur du Cirad, le 19 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le secrétaire exécutif de l'Observatoire national du foncier, en présence du chargé d'études de l'ONF-BF, le 19 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le directeur de la législation, de la réglementation et de la sécurisation foncière à la Direction générale du foncier, de la formation et de l'organisation du monde rural, le 20 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le directeur général d'INSUCO Afrique, le 20 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le secrétaire exécutif du Groupe d'action et de recherche sur le foncier, le 21 décembre 2017 à Ouagadougou.

Entretien avec le responsable de la communication et des relations extérieures de l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel, le 21 décembre 2021 à Ouagadougou.

Entretien en visioconférence (5)

Entretien avec un expert en politique foncière rurale et assistant technique auprès du ministère guinéen de l'Agriculture pour la mise en œuvre de la feuille de route sur le foncier agricole et rural, le 19 février 2021.

Entretien avec le secrétaire exécutif de l'Observatoire national du foncier, le 11 mars 2021.

Entretien avec le directeur de la législation, de la réglementation et de la sécurisation foncière à la Direction générale du foncier, de la formation et de l'organisation du monde rural et point focal de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest, le 29 novembre 2021.

Entretien avec un juriste et anthropologue du droit (expert des politiques et législations foncières en Afrique de l'Ouest), le 25 février 2021.

Entretien avec un juriste et anthropologue du droit (expert des politiques et législations foncières en Afrique de l'Ouest), le 22 mars 2022.

- Cameroun

Entretien en visioconférence (3)

Entretien avec un chercheur à la Fondation Paul Ango Ela et membre fondateur de l'Observatoire des acquisitions de terres à grande échelle au Cameroun, le 26 octobre 2017.

Entretien avec le directeur du Centre pour l'environnement et le développement et coordinateur de l'Observatoire national du foncier au Cameroun, le 25 mars 2021.

Entretien avec un chercheur du Cirad, le 19 mars 2021.

- Madagascar

Entretien en présentiel (1)

Entretien avec une chercheuse du Cirad en appui à l'Observatoire du foncier à Madagascar depuis 2010, le 7 janvier 2022 à Montpellier.

Entretien en visioconférence (4)

Entretien avec l'ancien chargé d'études et de la capitalisation à l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 27 janvier 2022.

Entretien avec l'ancien responsable des systèmes d'information et bases de données à l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 18 janvier 2022.

Entretien avec une ancienne consultante en appui à la capitalisation thématique à l'Observatoire du foncier à Madagascar, le 19 janvier 2022.

Entretien avec un membre fondateur et directeur du réseau des observatoires ruraux, ancien chercheur à l'Observatoire du foncier à Madagascar (2015-2016) et aujourd'hui directeur exécutif de l'ONG Ran'Eau, le 20 janvier 2022.

Echange par mail (1)

Entretien avec un ancien directeur de l'Observatoire du foncier à Madagascar (2007-2017) et actuellement expert foncier à la Banque mondiale, le 6 avril 2022.

- Mali

Entretien en visioconférence (1)

Entretien avec un ancien responsable du secteur rural au sein des agences de l'Agence française de développement du Sénégal, du Burkina Faso et du Mali, le 8 juillet 2021.

- Ouganda

Entretien sur le terrain (33)

Entretien avec le coordinateur de l'Observatoire du foncier en Ouganda, le 17 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le directeur des programmes à LANDnet Uganda, le 18 février 2020 à Kampala.

Entretien avec un chargé d'études à l'Eastern and Southern Africa small scale farmer's forum, le 20 février 2022 à Kampala.

Entretien avec le chargé des programmes (foncier et corruption) à Transparency International Uganda, le 24 février 2020 à Kampala.

Entretien avec un ancien président de la Uganda Law Society et actuellement avocat indépendant, le 25 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le responsable de l'unité information au ministère du Foncier, le 25 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le directeur pays de Witness Radio, le 26 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le chargé des programmes sur le foncier à la Coalition of pastoralist civil society organizations, le 26 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le chargé de la mise en œuvre du *National land information system and geomatic* au ministère du Foncier (*National land information centre*), le 26 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le coordinateur des programmes à l'International Accountability Project, le 27 février 2020 à Kampala.

Entretien avec une enquêtrice de LANDnet Uganda, le 27 février 2020 à Kampala.

Entretien avec la directrice exécutive de Land and equity movement of Uganda, le 28 février 2020 à Kampala.

Entretien avec un ancien membre du Parlement et ancien *Commissioner of Lands*, le 29 février 2020 à Kampala.

Entretien avec le chargé des programmes sur le foncier à la Food Rights Alliance, le 10 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec la directrice du *Land rights project* à la Food Rights Alliance, le 10 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec le coordinateur des projets sur les droits fonciers à Oxfam, le 10 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec le responsable des programmes sur les politiques foncières à la GIZ, le 11 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec la chargée des programmes sur les droits des ressources naturelles à Trócaire et coordinatrice de la *National Uganda Land Platform*, le 12 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec la responsable du projet *Democracy governance and responsible fair green* à ActionAid, le 12 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec le fondateur et ancien directeur exécutif de Legal aid service providers network, ancien responsable des programmes de la Uganda Land Alliance et actuellement directeur exécutif du Land code initiative, le 13 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec le chargé des programmes sur les droits fonciers à la Participatory ecological land use management, le 14 mars 2020 à Kampala.

Entretien avec l'enquêteur de terrain de l'Observatoire du foncier en Ouganda (région de Karamoja), le 3 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le directeur exécutif de la Karamoja development forum, le 3 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le responsable des affaires foncières à la municipalité du district Katakwi (région de Teso), le 4 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le président du *District land board* de Moroto, le 4 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec un expert foncier au sein du *Ministry zonal office* de Moroto, le 4 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le conseiller technique sur la documentation foncière à la GIZ (région de Teso), le 5 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec un agent de terrain de Land and equity movement of Uganda (bureau de Moroto), le 5 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec un expert foncier au sein du *District land office* de Moroto, le 5 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le président du *Local council* (LC5) du district de Moroto, le 5 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec la présidente du *District land board* de Kaabong (région de Karamoja), le 6 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le président de l'*Area land committee* de Nadunget (région de Karamoja), le 6 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien avec le président d'un *parish* (4 villages), le 6 mars 2020 à Moroto (région de Karamoja).

Entretien en visioconférence (1)

Entretien avec une ancienne doctorante à l'université de Montpellier (UMR ART-Dev) qui a soutenu sa thèse en 2016 sur la construction des politiques publiques foncières en Ouganda, le 6 novembre 2019.

- Sénégal

Entretien sur le terrain (72)

Terrain n°1 (octobre-décembre 2020)

Entretien avec le responsable de la section économie au journal sénégalais Le Quotidien et correspondant de Défis Sud au Sénégal, le 12 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le conseiller technique du ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural, représentant du MAER au sein de la Plateforme nationale des Directives volontaires/Gouvernance

foncière et point focal de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest, le 13 octobre 2020 à Diamniadio.

Entretien avec le chargé de projets au Comité sénégalais des droits de l'homme et secrétaire de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, le 16 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le directeur de l'environnement des affaires à l'Agence pour la promotion des investissements et des grands travaux, le 20 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le conseiller technique du ministère des Finances et du Budget et coordonnateur du Projet de cadastre et de sécurisation foncière, le 20 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un géomaticien du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 21 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un ancien inspecteur des impôts et domaines à la Direction générale des impôts et domaines, ancien membre de la Commission nationale de réforme foncière et ancien expert foncier à IPAR, le 22 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un professeur de droit public (spécialiste en droit foncier) à l'UCAD et ancien membre de la Commission nationale de réforme foncière, le 22 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un chercheur à la Fondation Rosa Luxemburg, le 23 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le responsable du département géomatique à l'Agence nationale de la statistique et de la démographie, le 23 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un sociologue rural spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest et consultant pour la FAO, le 27 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un directeur de recherche à l'IRD spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest, le 27 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec un enseignant-chercheur en sociologie rurale à l'université de Thiès et membre du CRAFS, le 28 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le secrétaire exécutif de Y en a marre, le 29 octobre 2020 à Dakar.

Entretien avec le maire de la communauté rurale de Fass Ngom, le 2 novembre 2020 à Fass Ngom (région de Saint-Louis).

Entretien avec l'agent foncier du bureau foncier de la communauté rurale de Fass Ngom, le 2 novembre 2020 à Fass Ngom (région de Saint-Louis).

Entretien avec un paysan et représentant des chefs de village de la communauté rurale de Fass Ngom, le 2 novembre 2020 à Fass Ngom (région de Saint-Louis).

Entretien avec un paysan et point focal du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal de la communauté rurale de Fass Ngom, le 2 novembre 2020 à Fass Ngom (région de Saint-Louis).

Entretien avec un paysan et point focal du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal de la communauté rurale de Diama, le 2 novembre 2020 à Diama (région de Saint-Louis).

Entretien avec le coordonnateur de la cellule planification et suivi-évaluation à la SAED, le 3 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec l'agent foncier du bureau foncier de la communauté rurale de Gandon, le 3 novembre 2020 à Gandon (région de Saint-Louis).

Entretien avec un paysan, animateur foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, coordinateur des neuf points focaux du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal et point focal de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 3 novembre 2020 à Gandon (région de Saint-Louis).

Entretien avec un enseignant-chercheur en géographie (spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest) à l'UGB, ancien membre de la Commission nationale de réforme foncière, le 3 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec le secrétaire municipal de la communauté rurale de Diama, le 4 novembre 2020 à Diama (région de Saint-Louis).

Entretien avec le premier adjoint au maire de la communauté rurale de Gandon et secrétaire du Collectif des maires, le 4 novembre 2020 à Gandon (région de Saint-Louis).

Entretien avec l'agent foncier du bureau foncier de la communauté rurale de Ndiébène Gandiole, le 4 mars 2020 à Ndiébène Gandiole (région de Saint-Louis).

Entretien avec le chargé du volet foncier (Firme de facilitation des investissements) au sein du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal, le 5 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec un professeur de droit public (spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest) à l'UGB, le 5 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec l'agent foncier du bureau foncier de la communauté rurale de Diama, le 4 novembre 2020 à Diama (région de Saint-Louis).

Entretien avec une chercheuse du Cirad, le 6 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec un chercheur (géographe) du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 6 novembre 2020 à Saint-Louis.

Entretien avec la chargée des programmes sur le foncier à l'Association des juristes sénégalaises et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 10 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le chargé des projets sur le foncier au GRET, le 12 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le directeur exécutif d'IED Afrique, le 16 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un expert foncier du Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal, le 16 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le directeur exécutif de l'IPAR, le 16 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec l'ancien chargé des projets sur les ressources naturelles au Comité sénégalais des droits de l'homme et ancien animateur de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, le 17 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le chargé des programmes sur la gouvernance foncière à CICODEV et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 18 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur d'Enda Pronat et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 19 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un enseignant-chercheur en écologie à l'UCAD et co-directeur de l'Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré, le 20 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un expert foncier et consultant international, le 20 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un juriste foncier, en charge de l'opérationnalisation de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest au sein de la Commission de l'UEMOA, le 23 novembre 2020 à Thiès.

Entretien avec un chercheur au Centre national de recherches forestières de l'Institut sénégalais de recherches agricoles et référent foncier de l'ISRA au sein du comité de pilotage pour les Directives volontaires, le 24 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le chargé des programmes sur le foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 26 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le directeur pays d'ActionAid Sénégal et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 30 novembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur de la cellule d'appui technique du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 1 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le président du Réseau des journalistes sur la gouvernance foncière au Sénégal, le 3 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur régional pour l'Afrique de l'Ouest francophone de Publiez ce que vous payez, le 3 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un ancien directeur régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre d'Amnesty International et fondateur de l'Observatoire national pour le respect des droits humains dans le secteur extractif, le 11 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur des projets à l'Institut Panos, le 14 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un journaliste environnemental à la Radio Niayes FM et animateur foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux à Mboro (région de Thiès), le 16 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec une animatrice de l'Union de groupement des paysans des Niayes et animatrice foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux à Méouane (région de Thiès), le 16 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec un conseiller municipal de la communauté rurale de Tomboronko (région de Kédougou) et animateur foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux à Tomboronko (région de Kédougou), le 16 décembre 2020 à Dakar.

Entretien avec le président du Groupement inter-villageois des producteurs agricoles de Tambacounda et animateur foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux à Tambacounda (région de Tambacounda), le 16 décembre 2020 à Dakar.

Terrain n°2 (octobre-décembre 2021)

Entretien avec le chargé des programmes sur le foncier du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 12 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec le conseiller technique du ministère des Finances et du Budget et coordonnateur du Projet de cadastre et de sécurisation foncière, le 15 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec le directeur pays d'ActionAid Sénégal et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 21 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur d'Enda Pronat et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 25 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec un enseignant-chercheur en sociologie rurale à l'université de Thiès et membre du CRAFS, le 25 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec le responsable de la composante 3 (appui au dialogue multi-acteurs) du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (ministère des Finances et du Budget/Banque mondiale), le 26 octobre 2021 à Dakar.

Entretien avec le conseiller technique du ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural et point focal de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest, le 29 octobre 2021 à Diamniadio.

Entretien avec le directeur exécutif d'IED Afrique, le 10 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le directeur exécutif de l'IPAR, le 11 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le coordinateur de la cellule d'appui technique du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 11 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le responsable de l'Observatoire national des territoires, le 18 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec la responsable de la cellule planification et suivi-évaluation à l'Agence nationale pour l'aménagement du territoire, le 18 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec un directeur de recherche à l'IRD spécialiste des questions foncières en Afrique de l'Ouest, le 18 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le directeur des systèmes d'information à l'Agence de développement local et directeur de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local, le 19 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le conseiller technique dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (ministère des Finances et du Budget/Banque mondiale), le 19 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec l'ancienne chargée du programme d'appui à l'amélioration de la gestion du foncier (GIZ) et actuellement assistante technique dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (ministère des Finances et du Budget/Banque mondiale), le 24 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le coordonnateur du programme de modernisation de la gestion du foncier (KfW) et conseiller technique à la Direction générale des impôts et des domaines, le 30 novembre 2021 à Dakar.

Entretien avec le responsable du suivi-évaluation dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (ministère des Finances et du Budget/Banque mondiale), le 3 décembre 2021 à Dakar.

Entretien en visioconférence (8)

Entretien avec un expert foncier à la FAO, un expert foncier senior à la FAO et le coordinateur du projet sur les Directives volontaires au Sénégal pour la FAO, le 30 octobre 2020.

Entretien avec un enseignant-chercheur en droit public à l'UGB, coordonnateur du Réseau d'excellence pour la gouvernance foncière en Afrique de l'Ouest francophone et actuellement directeur de cabinet du ministre des Mines et de la Géologie, le 23 décembre 2020.

Entretien avec un enseignant-chercheur en droit environnemental à l'UCAD, le 4 novembre 2021.

Entretien avec le responsable des opérations foncières dans le cadre du Projet de cadastre et de sécurisation foncière au Sénégal (ministère des Finances et du Budget/Banque mondiale), le 6 novembre 2021.

Entretien avec le coordonnateur régional pour la région de Kaolack du projet d'appui à l'amélioration de la gestion du foncier au Sénégal (GIZ), le 1 décembre 2021.

Entretien avec un consultant et expert foncier international, le 4 décembre 2021.

Entretien avec un chercheur (géographe) du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 25 mars 2022.

Entretien avec un géomaticien du Bureau d'analyses macro-économiques de l'Institut sénégalais de recherches agricoles et membre de l'Observatoire national de la gouvernance foncière, le 29 avril 2022.

- Tchad

Entretien en visioconférence (4)

Entretien avec le directeur de l'Observatoire du foncier au Tchad, le 9 décembre 2017.

Entretien avec l'ancien secrétaire scientifique de l'Observatoire du foncier au Tchad, le 15 mars 2021.

Entretien avec une directrice de recherche au CNRS, le 22 octobre 2021.

Entretien avec le secrétaire scientifique de l'Observatoire du foncier au Tchad, le 14 avril 2022.

- Autres personnes ressources

Entretien en visioconférence (18)

Entretien avec un ancien chercheur du Cirad, le 22 juillet 2020.

Entretien avec une sociologue, ancienne membre d'Enda Pronat, le 26 septembre 2020.

Entretien avec un expert foncier international à la Banque mondiale, le 29 octobre 2020.

Entretien avec une ingénieure de recherche au CNRS et membre de l'Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré, le 13 novembre 2020.

Entretien avec une directrice de recherche au CNRS et ancienne membre de l'Observatoire Hommes-Milieus international Tessékéré, le 13 novembre 2020.

Entretien avec une post-doctorante à l'université de Trieste, le 20 janvier 2021.

Entretien avec une chargée de projets sur la gouvernance des ressources naturelles au GRET, le 22 janvier 2021.

Entretien avec le responsable du Pôle ressources naturelles à l'Agence française de développement et avec la responsable d'équipe de projet « Agriculture et développement rural » à l'Agence française de développement, le 4 février 2021.

Entretien avec un chercheur du Cirad et rattaché à la FAO en tant que coordinateur de l'Observatoire des agricultures du monde, le 7 avril 2021.

Entretien avec une chercheuse du Cirad et chargée de coopération régionale dans la zone océan Indien et du projet d'Observatoire régional des agricultures de l'océan Indien, le 13 avril 2021.

Entretien avec un chercheur du Cirad et membre fondateur de l'Observatoire des forêt d'Afrique Centrale, le 16 avril 2021.

Entretien avec un ancien chercheur à l'IRD et membre fondateur de l'Observatoire du changement et de l'innovation sociale au Cameroun, le 18 juin 2021.

Entretien avec une chargée de recherche à l'IRD, le 7 juillet 2021.

Entretien avec le co-fondateur du Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, le 9 juillet 2021.

Entretien avec une chercheuse à l'IRD, le 3 février 2022.

Entretien avec le responsable de l'étude de faisabilité de l'Observatoire des agricultures à Madagascar (Plateforme régionale de recherche agronomique pour le développement dans l'océan Indien), le 14 février 2022.

Entretien avec un maître de conférences à l'université de Grenoble Alpes spécialiste des questions d'observatoires territoriaux, le 3 mars 2022.

Entretien avec le directeur des projets à Linpico (assistance technique dans le cadre du programme d'appui au foncier rural en Côte d'Ivoire), le 24 mars 2022.

Table des principaux moments d'observation sur le terrain

- Ouganda

Réunion mensuelle d'équipe de l'Observatoire du foncier en Ouganda au sein des locaux de LANDnet Uganda, le 20 février 2020 (6 participants).

Réunion mensuelle d'équipe de l'Observatoire du foncier en Ouganda au sein des locaux de LANDnet Uganda, le 17 mars 2020 (5 participants).

- Sénégal

Atelier de renforcement de capacités des points focaux de l'Observatoire national de la gouvernance foncière sur les techniques d'appui à la gouvernance foncière locale et les outils de suivi des acquisitions de terres à grande échelle au sein des locaux du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, les 15 et 16 décembre 2020 à Dakar (18 participants).

Réunion autour de la construction du site Internet de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au sein des locaux du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, le 7 octobre 2021 à Dakar (5 participants).

Mission de prise de contact de la Commission de l'UEMOA dans le cadre de la mise en place de l'Observatoire régional du foncier rural en Afrique de l'Ouest au sein des locaux de l'IPAR, le 9 novembre 2021 à Dakar (15 participants).

Atelier national de restitution de l'étude sur les modalités de mise en place de l'Observatoire national du foncier au Sénégal à la Résidence Mamoune, le 23 novembre 2021 à Dakar (38 participants).

Réunion autour de l'Observatoire national de la gouvernance foncière au sein des locaux du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux, le 24 novembre 2021 à Dakar (5 participants).

Atelier sur l'état de la gouvernance foncière au Sénégal organisé par CICODEV avec un moment d'échange sur les activités et la feuille de route du Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal à l'hôtel Le Trarza, le 4 décembre 2021 au Lac Rose (11 participants).

Table des matières

Résumé	5
Remerciements	8
Sommaire	11
Indications de lecture	12
Sigles et acronymes	14
Introduction générale.....	18
<i>Gouvernance informationnelle des territoires et dispositifs sociotechniques.....</i>	20
<i>Le concept d’observatoire et son application au foncier : un dispositif sociotechnique pour le développement.....</i>	24
<i>Les contours des observatoires fonciers comme objet de recherche</i>	26
<i>Problématiser la dualité des observatoires fonciers en Afrique, entre mythe sociotechnique et instrument de politique publique</i>	31
<i>Cadre d’analyse et démarche de recherche</i>	35
<i>Organisation de la thèse.....</i>	37
Partie I. Cadre théorique et méthodologique	42
Chapitre 1 – Revue de la littérature et cadre d’analyse théorique	44
I - Revue de la littérature sur les observatoires au Nord et en Afrique	44
A. Genèse et engouement pour le concept d’observatoire.....	45
<i>Généalogie et trajectoire du concept d’observatoire.....</i>	45
<i>Engouement et multiplication des initiatives d’observatoires</i>	51
B. Développer des méthodologies pour accompagner la fabrique des observatoires	53
C. Un outil aussi attrayant que complexe : la difficile mise en œuvre des observatoires sur le terrain.....	58
II - Positionnement de la thèse et cadre d’analyse théorique	63
A. Un positionnement à l’intersection de la géographie politique et de la sociologie de l’action publique.....	63
B. Un cadre d’analyse théorique pluridisciplinaire pour étudier les dimensions idéelles et matérielles des observatoires	67
<i>Circulation : dans quels contextes les observatoires fonciers ont-ils émergé et quels sont les réseaux d’acteurs qui ont contribué à faire voyager le concept ?.....</i>	67
<i>Fabrique : quels sont les éléments qui composent les observatoires fonciers, en tant que dispositifs sociotechniques, et comment l’assemblage est-il stabilisé ou mis en cohérence ?</i>	67

<i>Mise en œuvre : comment expliquer les écarts entre ce qui était prévu dans les documents de projet et ce qui advient sur le terrain ?</i>	71
<i>Effets : l'information sur quoi donne des ressources à qui et à quelles échelles ?</i>	72
Conclusion du chapitre 1	76
Chapitre 2 – Cadre méthodologique : une démarche qualitative de recherche	78
I - Choix de la zone d'étude : la multiplication des projets d'observatoires fonciers en Afrique .	78
A. Le choix du continent africain	78
B. Le choix du Sénégal comme principal terrain d'étude	84
C. Niveaux et axes d'analyses.....	85
II - Un positionnement épistémologique qualitatif, compréhensif, processuel et multiscalaire..	88
III - Enquêtes de terrain et modes de production des données qualitatives	91
A. Le déroulement des enquêtes de terrain	91
<i>Un premier terrain exploratoire en Ouganda</i>	91
<i>Deux terrains de recherche au Sénégal</i>	92
<i>Une démarche itérative</i>	93
B. Modes de production des données.....	94
<i>Entretiens semi-directifs</i>	94
<i>Les moments d'observation</i>	101
<i>Les sources écrites</i>	103
IV - Subjectivité, réflexivité et biais méthodologiques.....	106
A. Une recherche marquée par une insertion en contextes africains et un intérêt pour les observatoires fonciers	106
<i>Un stage de six mois à l'Observatoire du foncier à Madagascar</i>	106
<i>Insertion dans le milieu enquêté : vivre et enquêter au Sénégal</i>	107
B. Réflexions par rapport au terrain, à l'objet d'étude et à mon positionnement	108
<i>Le foncier au Sénégal : un objet de recherche très convoité et un terrain surinvesti</i>	108
<i>Réflexion méthodologique sur mon positionnement de recherche</i>	110
Conclusion du chapitre 2	113
Partie II. Les observatoires fonciers en contextes africains : circulation, fabrique, mise en œuvre et effets	115
Chapitre 3 – Genèse, circulation et évolution du concept d'observatoire foncier en Afrique depuis les années 1980	119
I - Émergence du concept d'observatoire foncier, tentatives de définition et acteurs impliqués	119
A. Contexte et premières traces écrites du concept d'observatoire foncier : un outil de connaissance scientifique des pratiques foncières	119

B. Les travaux sur les observatoires fonciers au Mali : l'élargissement du concept vers un instrument de politique publique	123
<i>L'expérience de l'Observatoire du foncier au Mali-Sud (1990-1992)</i>	124
<i>L'Observatoire national du foncier au Mali (1994-1998)</i>	126
II - Circulation du concept d'observatoire foncier et entrepreneurs de la diffusion	128
A. La décennie 1990 : la fabrication des observatoires fonciers comme concept voyageur ..	128
<i>Un contexte propice à la circulation du concept d'observatoire foncier...</i>	128
<i>... qui se matérialise à l'occasion des conférences régionales sur le foncier des années 1990</i>	129
<i>Les chercheurs de l'APREFA : la constitution d'une communauté épistémique autour des observatoires fonciers</i>	132
B. Entre recherche et expertise : de nouveaux passeurs qui contribuent à la circulation du concept d'observatoire foncier	135
III - Vers un éclatement du concept d'observatoire foncier ? Nouveaux acteurs, nouvelles missions et dilution du référentiel théorique	141
A. Les observatoires fonciers à l'heure des grandes acquisitions foncières : les citoyens au cœur des enjeux de production et d'accès à l'information	141
<i>Des observatoires portés par la recherche pour favoriser la participation publique à la production de données</i>	143
<i>Des observatoires portés par la société civile pour lutter contre les accaparements fonciers</i>	144
B. Un concept qui tend de plus en plus à se vider de son substrat théorique et méthodologique	146
Conclusion du chapitre 3	152
Chapitre 4 – Fabrique, mise en œuvre et effets des observatoires fonciers sur l'action publique en Afrique	154
I - Fabrique et mise en œuvre des observatoires fonciers : du projet de papier à l'épreuve des contextes	155
A. Construction d'une grille d'analyse.....	155
<i>Contextes institutionnels et politiques</i>	158
<i>Acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre</i>	158
<i>Financement</i>	159
<i>L'équilibre fragile entre l'exigence scientifique et l'opérationnalité</i>	160
<i>Montage institutionnel et positionnement stratégique</i>	160
<i>Gouvernance</i>	161
B. La fabrique des projets d'observatoires fonciers face à l'épreuve des contextes	164
<i>Contextes institutionnels et politiques : l'inscription des projets d'observatoires fonciers dans la réalité</i>	164

<i>Acteurs de la fabrique et de la mise en œuvre : la nécessité d'un large réseau de soutien et de validation dans la durée</i>	168
<i>Financement : ressource, redevabilité, indépendance et durabilité des projets d'observatoires fonciers dans des pays « sous régime d'aide »</i>	176
<i>L'équilibre fragile entre l'exigence scientifique et l'opérationnalité : assembler la dimension recherche et l'applicabilité du dispositif sur le terrain</i>	181
<i>Montage institutionnel et positionnement stratégique : avantages et contraintes</i>	185
<i>Gouvernance : qui regarde quoi, d'où, et comment ?</i>	191
II - Produire et diffuser des données de terrain sur le foncier : défis et enjeux dans le cadre d'une démarche d'observatoire foncier	195
A. Les observatoires fonciers face aux difficultés liées à la production de données de terrain dans le champ du foncier et à leur diffusion	195
<i>Des enjeux relatifs à l'accès aux données et aux sources d'information</i>	195
<i>Des enjeux relatifs à la disponibilité des ressources financières et matérielles</i>	198
<i>Des enjeux relatifs aux ressources humaines</i>	201
<i>Des enjeux relatifs à la ressource temporelle et à l'intérêt des agents pour la production de données</i>	202
<i>Des enjeux relatifs à la diffusion des données</i>	204
B. Des projets d'observatoires fonciers qui parviennent à répondre aux attentes initiales de leurs promoteurs en termes de production et de diffusion d'informations	207
<i>Production de données dans la durée, adaptation aux controverses et mise en débat des analyses : le cas de l'Observatoire du foncier à Madagascar</i>	207
<i>Documenter, quantifier et cartographier un phénomène : l'exemple de l'observatoire mondial Land Matrix sur les transactions foncières à grande échelle</i>	212
III - Usages de l'information et effets des observatoires fonciers sur l'action publique : regard interne et externe au dispositif sociotechnique	217
A. Les enjeux relatifs à l'usage des données : produire, diffuser et mettre en débat des analyses ne sont pas synonymes de meilleure décision et d'empowerment par l'information	217
<i>L'observatoire foncier comme outil d'aide à la décision : quels usages de l'information issue de l'observatoire par l'administration foncière malgache ?</i>	217
<i>L'observatoire mondial Land Matrix : l'open data au service de la transparence et de l'empowerment par l'information ?</i>	224
B. Au-delà de l'influence sur les processus de politique foncière : effets d'apprentissage et de mise en réseau	233
<i>La construction d'une communauté de recherche sur le foncier</i>	234
<i>Mise en réseau et renforcement des compétences techniques</i>	235
Conclusion du chapitre 4	239

Partie III. Les observatoires fonciers au Sénégal : un instrument aussi essentiel qu'impossible ?..243

Chapitre 5 – Cartographie des projets et panorama des réseaux d'acteurs impliqués dans les initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal246

I - Trajectoires et cartographie des projets d'observatoires fonciers au Sénégal.....	247
A. Le contexte foncier sénégalais à la lumière des projets d'observatoires (1964-2022)	247
B. Cartographie diachronique des projets d'observatoires fonciers au Sénégal	261
II - La multiplication des projets d'observatoires fonciers : de la promotion de la bonne gouvernance à la concurrence entre acteurs.....	266
A. Analyse de réseaux : panorama des acteurs incontournables dans les projets d'observatoires fonciers au Sénégal	266
<i>Centralité des bailleurs de fonds internationaux : vers une « onguisation » des observatoires</i>	<i>268</i>
<i>L'État au cœur des démarches d'observatoires fonciers : entre instrument de politique publique et outil de « lisibilisation » du territoire et de ses ressources.....</i>	<i>269</i>
<i>La société civile dans les projets d'observatoires fonciers : entre revendication d'expertise et instrumentalisation de la participation</i>	<i>271</i>
<i>« L'âge des think tanks » : le rôle d'une organisation multi-positionnée dans la promotion des projets d'observatoires fonciers au Sénégal</i>	<i>275</i>
B. Coordonnez-vous mais derrière moi : quand les ambitions de transparence et de production de données se trouvent confisquées par des luttes institutionnelles	277
Conclusion du chapitre 5.....	281

Chapitre 6 – Des observatoires sans données ? Promesses et effets des projets d'observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise.....284

I - Les projets d'observatoires fonciers sénégalais face à la réalité du terrain : la difficile concrétisation des promesses de transparence et de démocratisation des données.....	286
A. Des discours aux données : analyse des décalages entre les objectifs annoncés et les réalisations observées sur le terrain	286
B. L'Observatoire national de la gouvernance foncière au Sénégal : la matérialisation d'un projet ambitieux qui n'a pas réussi à concrétiser les promesses de ses concepteurs.....	296
<i>L'ONGF : la concrétisation d'une longue expérience de mobilisation collective des OSC au Sénégal</i>	<i>296</i>
<i>La société civile sénégalaise face aux enjeux de production et d'utilisation des données sur le foncier</i>	<i>304</i>
II - Au-delà des promesses : quels effets des observatoires fonciers sur l'action publique sénégalaise ?	312
A. Effet de politisation-dépolitisation : les observatoires fonciers comme instruments pour dépolitiser les processus de politique foncière ?	313
B. Effet de résistance : la création d'un observatoire de la société civile pour se positionner comme contre-pouvoir et revendiquer une capacité d'expertise	318

C. Effet de mise en désordre : l'impact d'un nouveau projet d'observatoire foncier sur les dynamiques d'acteurs existantes	322
D. Effet d'annonce : quand la dimension symbolique prend le pas sur la matérialité des observatoires et leurs productions	324
Conclusion du chapitre 6	327
Conclusion générale	329
Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser les dimensions idéelles et matérielles, politiques et technologiques de dispositifs sociotechniques pour le développement	330
Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser les mécanismes du monde de l'aide au développement	332
Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour étudier les enjeux de production et d'utilisation des données sur le foncier	336
Les observatoires fonciers comme objet de recherche pour analyser ce qui fait ressource dans des dispositifs sociotechniques pour le développement en contextes africains	339
Bibliographie.....	345
Tables	380
Table des cartes.....	380
Table des encadrés.....	380
Table des figures.....	380
Table des illustrations.....	381
Table des photographies	381
Table des tableaux.....	382
Table des entretiens.....	383
Table des principaux moments d'observation sur le terrain	392

Résumé

En Afrique subsaharienne, depuis le début des années 1990, le concept d'observatoire foncier a soulevé un fort intérêt dans le champ du développement. Pourtant, malgré la grande visibilité du concept, beaucoup d'observatoires fonciers restent au stade de projets de papier avec peu de concrétisations sur le terrain ou n'ont qu'une existence symbolique (un logo, un atelier de lancement, un site Internet) sans production réelle d'informations ni diffusion de connaissances.

Cette thèse analyse la circulation et la matérialisation du discours qui met en avant la création d'observatoires fonciers comme instruments de promotion d'une « bonne gouvernance foncière ». Elle est fondée sur une analyse approfondie des initiatives d'observatoires fonciers au Sénégal et d'une mise en perspective avec d'autres expériences d'observatoires ailleurs en Afrique (Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, Tchad, etc.). À partir d'enquêtes de terrain principalement menées au Sénégal (octobre-décembre 2020 et octobre-décembre 2021) et en Ouganda (février-mars 2020) et enrichies par les apports de la géographie politique, de la sociologie de l'action publique et de la socio-anthropologie du développement, la thèse étudie les discours et les pratiques autour des projets d'observatoires fonciers et la distance entre les deux.

Ce travail repose sur l'hypothèse selon laquelle les dimensions idéelles, symboliques et performatives des observatoires fonciers sont aussi importantes que leur matérialité et les effets concrets sur l'action publique. Il s'organise autour de trois axes : la circulation et l'évolution du concept d'observatoire et l'analyse des réseaux d'acteurs qui contribuent à sa diffusion ; les processus de fabrique et de mise en œuvre des observatoires fonciers sur le terrain et leurs effets sur l'action publique ; enfin « ce qui fait ressource » dans une démarche d'observatoire foncier ainsi que les rapports de pouvoir qui se font jour autour de la captation de ces ressources (informationnelles, matérielles, symboliques, etc.).

Cette recherche montre qu'au fur et à mesure de la construction des politiques publiques foncières et de l'évolution de l'aide au développement, le concept d'observatoire foncier a acquis de nouvelles finalités, s'ancre dans de nouvelles institutions et suscite l'intérêt de nouveaux acteurs. Le concept d'observatoire foncier a ainsi 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 différents types d'acteurs. Elle montre également les nombreux écarts de mise en œuvre (*implementation gaps*) entre les objectifs annoncés par les promoteurs des observatoires fonciers, en particulier en termes de production et diffusion de connaissances, et ce que les équipes des observatoires parviennent à faire sur le terrain. Enfin, face à de nombreux observatoires sans données, la recherche met en évidence que la dimension symbolique des observatoires fonciers prend le pas sur leur production effective et leur effet sur l'action publique. Par conséquent, la compétition pour capter ce qui fait ressource dans les projets d'observatoires fonciers est une compétition plus orientée vers des ressources symboliques que vers des ressources matérielles et informationnelles pour formuler des diagnostics différents de ceux posés par les acteurs dominants et infléchir les rapports de pouvoir fondés sur un accès asymétrique à l'information. Finalement, le résultat principal de cette recherche est de mettre en évidence que, jusqu'à présent, les observatoires fonciers tels qu'ils ont été mis en place en Afrique n'ont pas bouleversé les relations de pouvoir entre acteurs, ni la compétition pour les ressources au sein de l'arène foncière.

Mots-clés : Observatoires fonciers, action publique, ressources, concept voyageur, mythe sociotechnique, *implementation gaps*, géographie politique, pays sous régime d'aide, Afrique