

Les observatoires fonciers en Afrique : diversité des formes, facteurs d'émergence et de succès

Quentin Grislain, Jérémy Bourgoïn, Djibril Diop, Ward Anseeuw, Perrine Burnod, Djiby Dia

Juin 2019

Depuis une décennie, les initiatives concernant la mise en place d'observatoires du foncier se sont multipliées et traduisent le besoin de connaissances et d'informations sur les dynamiques foncières (Basserie et Ka, 2018)¹. Cette multiplication semble à mettre en corrélation avec l'ampleur et l'intensité des enjeux fonciers actuels. Les conflits liés à l'usage des terres, le suivi et l'évaluation des réformes foncières (Madagascar en 2005, Burkina Faso en 2012, etc.), ou encore les besoins de sécurisation foncière, suscitent de forts besoins d'information sur le foncier. Les phénomènes récents d'acquisitions foncières à grande échelle résultant de la convergence des crises alimentaires, financières et énergétiques de 2008-2009, nécessitent aussi d'être suivis et analysés du fait qu'ils questionnent aussi le modèle de développement agricole et rural et, plus largement, la souveraineté des pays du Sud (Burnod et Tonneau, 2013)².

Les observatoires fonciers peuvent être définis comme des outils de collecte, de stockage et de gestion des données d'une part, et de production d'analyse et de restitution d'informations et de nouvelles connaissances, d'autre part (Grislain et al, 2018³). De par le rôle et le mandat qui leur est donné par les décideurs, les acteurs de la société civile et les bailleurs du développement, les observatoires fonciers se veulent être des instruments permettant d'améliorer la fiabilité des données, réduire les asymétries d'informations, promouvoir la transparence, et ainsi appuyer une prise de décision informée favorable à la participation des citoyens à la gouvernance foncière. Cependant, si le nombre d'observatoires du foncier s'accroît, la nature de ces structures, leur rôle et mandat ainsi que leur impact sur

la gouvernance foncière ne sont pas pleinement compris. Répondent-ils réellement à ces objectifs ?

Les facteurs d'émergence des observatoires fonciers

La mise en œuvre d'un observatoire du foncier s'inscrit dans un **contexte particulier**, marqué par la prégnance des enjeux fonciers locaux et nationaux, propice à l'émergence d'initiatives, de débats et de réflexions autour de la question foncière, et de la mise en place d'instruments de régulation foncière. Parmi ces enjeux fonciers, les réformes foncières entreprises dans de nombreux pays africains (Afrique du Sud, Burkina Faso, Madagascar) ont fait émerger des besoins de suivi-évaluation concernant l'application des nouvelles politiques foncières. C'est le cas de l'observatoire du foncier à Madagascar créé en février 2007 avec pour objectifs initiaux d'analyser l'avancement de la réforme, d'évaluer ses impacts, et de proposer des orientations. C'est également le cas de l'Afrique du Sud, qui depuis 1994 a mis en œuvre une réforme de redistribution et restitution foncière, et où l'observatoire (créé en 2014) permet de suivre ce processus. D'autres besoins peuvent conduire à l'émergence d'un observatoire du foncier. En Ouganda, les phénomènes d'acquisitions foncières à grande échelle touchent le pays depuis 2008, et sont à l'origine de déplacements de population et de conflits fonciers. Un observatoire a été créé en 2017 afin de mieux comprendre le phénomène. Ainsi, il recueille et diffuse des données (outil de veille foncière) sur les acquisitions de terres à grande échelle réussies, planifiées ou échouées, dans le pays. Au Mali, c'est le décalage entre les lois foncières du pays (priviliégiant le domaine de l'Etat) et les pratiques foncières des populations qui a conduit à la mise en place de l'Observatoire foncier en 1994. Il avait pour mandat d'analyser les situations foncières (au sein des cinq zones agro-écologiques du pays) et d'identifier avec les populations concernées les mesures et pratiques

¹ Basserie V, Ka I, Etude de préféabilité de la création de l'Observatoire national du foncier au Sénégal, février 2018

² Burnod P, Tonneau JP, 2013. Le foncier : facteur ou marqueur de l'évolution des agricultures ? Cahiers Agricultures 22: 4-9

³ Grislain Q, Burnod P, Anseeuw W, Bourgoïn J, 2018, Etude sur les observatoires fonciers en Afrique, Land Matrix, International Land Coalition, ISRA/BAME, IPAR, CIRAD



susceptibles de favoriser une gestion moins conflictuelle des ressources

Les enjeux et les changements fonciers (conflits fonciers, acquisitions foncières, réforme foncière, reconnaissance des droits fonciers locaux), génèrent des interrogations et des débats, créent des injustices et sont sources de conflits. Par conséquent, **des acteurs se mobilisent** dans le but de proposer des solutions, et d'inscrire ces enjeux sur les agendas politiques. Parmi eux, nous pouvons citer les organisations de la société civile (Ouganda), les bailleurs de fonds (Burkina Faso), les organisations paysannes (Sénégal), ou encore le monde universitaire (Afrique du Sud). Ainsi, la création des observatoires du foncier est à mettre à l'initiative d'une combinaison d'acteurs endogènes (organisations de la société civile, organisations paysannes, Etat) et exogènes (bailleurs de fonds internationaux, gouvernements étrangers). La mise en œuvre d'un observatoire s'inscrit dans un contexte particulier (changements dans le domaine foncier, absence d'information foncière) et doit être portée par des acteurs engagés et appuyés par des **bailleurs de fonds prêts à financer le projet**. En effet, l'émergence et le succès (pérennité) d'un observatoire du foncier dépendent fortement des sources et des montants des financements. Concernant la nature des financements des observatoires du foncier, dans sept cas étudiés sur huit (en cours de discussion pour le projet d'observatoire au Sénégal), ce sont des financements étrangers (bailleurs de fonds, gouvernement, fondation) qui ont contribué à la création des observatoires (AFD, Coopération Suisse, ILC, FIDA, Gouvernement Flamand, etc.).

Enfin, derrière les contextes de création et la présence d'acteurs prêts à financer et accompagner le projet d'observatoire, se cachent les questions de **légitimité et d'acceptation** des observatoires du foncier. S'il existe divers processus de création et types d'observatoires, la mise en œuvre d'une telle structure s'accompagne toujours d'un besoin de légitimité et doit être acceptée par les acteurs (Etat, société civile, collectivités). Le cas du Sénégal est un exemple significatif. Dans un pays où des initiatives de suivi des dynamiques foncières sont déjà existantes (veille du CRAFS, ONGF), l'émergence

d'une nouvelle initiative⁴ fait débat car elle n'apparaît pas légitime aux yeux de nombreux acteurs (organisations paysannes, organisations de la société civile, ONG).

Typologie des observatoires du foncier

L'analyse des facteurs d'émergence des observatoires du foncier, de leur positionnement institutionnel, de leur mode de gouvernance, des principales thématiques traitées ou encore des activités réalisées par les observatoires, nous a permis d'élaborer une typologie des observatoires du foncier en Afrique.

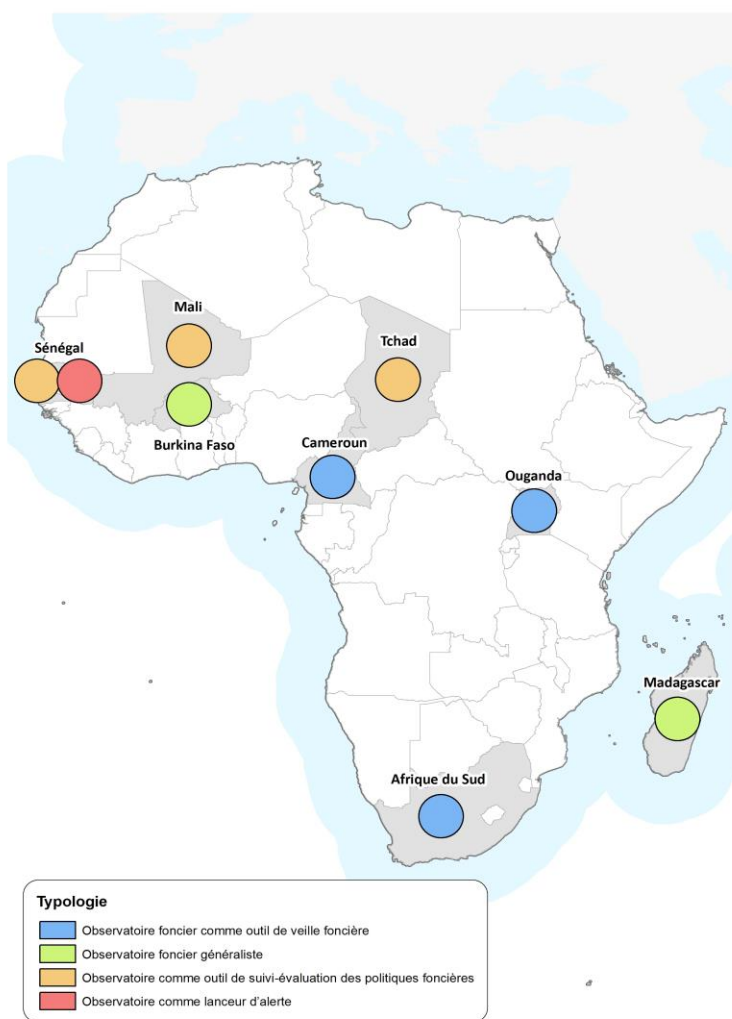


Figure 1 : Identification et typologie des observatoires considérés dans l'étude

⁴ L'observatoire national sur le foncier en tant que structure de suivi et évaluation de l'application de la politique foncière (portée par la Commission Nationale de Réforme Foncière avant sa dissolution en mai 2017).



Le premier type d'observatoire, est un **observatoire lanceur d'alerte**. C'est le cas de l'Observatoire National de la Gouvernance Foncière au Sénégal (ONGF) créé en 2015 et piloté par le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux), qui donne une visibilité à ses membres et légitime leur présence au sein des ateliers et des débats organisés autour des questions foncières. Ce rôle de lanceur d'alerte consiste à peser dans le débat public et alerter contre les impacts négatifs des investissements à grande échelle pour un groupe d'acteurs, une communauté d'intérêt (paysans, organisations de la société civile, population locale), de certaines dynamiques foncières, par exemple les problèmes d'éviction des paysans causés par les acquisitions foncières à grande échelle.

Le second type d'observatoire se rapporte aux observatoires comme **outil de veille foncière** (Afrique du Sud et Ouganda). La veille foncière consiste à (i) identifier/rechercher des données relatives au foncier, (ii) les regrouper par des outils de collecte (contrats et conventions signés avec des structures détentrices de données foncières, échanges téléphoniques, SMS, transmissions de fiche papier), (iii) les stocker sur le long terme (type bibliothèque et centre de ressources), (iv) les analyser et, (v) les diffuser par l'intermédiaire des réseaux sociaux, des sites web développés par les observatoires et les médias nationaux. En résumé, les deux fonctions principales de la veille foncière sont de faciliter la compréhension et l'accès aux données.

Dans ce type d'observatoire du foncier, le dispositif prévoit, le plus souvent, des flux d'informations en double sens. Il ne s'agit pas seulement de faire remonter des informations vers une structure centrale pour les seuls besoins de celle-ci, mais de rendre disponibles les données et les analyses au profit de tous les acteurs concernés par le foncier. Pour ce faire, l'observatoire passe des conventions et/ou des contrats avec des structures détentrices de données foncières. L'observatoire n'est pas impliqué dans la production de données primaires et ne réalise pas des missions et des enquêtes de terrain. Il collecte des données secondaires via des structures, privées ou publiques, susceptibles de partager des données relatives au foncier.

Un troisième type d'observatoire concerne les observatoires comme **outil de suivi et d'évaluation des politiques foncières**. Dans ce schéma,

l'observatoire développe des indicateurs d'observation (quantitatifs/qualitatifs, ruraux/urbains) afin de mesurer le niveau d'avancement des réformes et d'évaluer leurs impacts, comme ce fut le cas pour l'observatoire foncier à Madagascar durant ses deux premières années d'existence (2007-2009). Outil de promotion de la gouvernance foncière, l'observatoire a été créé avec pour objectifs initiaux d'analyser l'état d'avancement de la réforme foncière, d'évaluer ses impacts et de proposer des orientations pertinentes. Durant ses deux premières années d'existence, l'observatoire foncier de Madagascar était davantage un observatoire de la réforme foncière qu'un observatoire du foncier généraliste. Structure technique rattachée au Programme National Foncier, l'observatoire, composé alors de deux cadres, avait pour mission le suivi-évaluation de la décentralisation foncière. Il gérait un système d'information basée sur une vingtaine d'indicateurs dont le nombre de guichets créés et le nombre de certificats demandés et délivrés et fournit des analyses qualitatives sur le processus institutionnel de mise en place de la réforme.

Enfin, le dernier type d'observatoire identifié est celui des **observatoires fonciers généralistes**. Dans ce schéma, l'observatoire est un outil de collecte, de stockage et de gestion des données d'une part, et de production, d'analyse et de diffusion d'informations et de nouvelles connaissances d'autre part. La caractéristique fondamentale qui distingue les autres formes d'observatoires identifiées à ce type de structure est la production de données foncières primaires. C'est le cas des observatoires fonciers du Burkina Faso et de Madagascar à partir de 2009-2010. Par exemple, la premier a mené six études thématiques depuis sa création en 2014 (dont les résumés sont disponibles sur le site de l'observatoire) sur la formalisation des droits fonciers, la connaissance des politiques et des lois foncières, les conflits fonciers et les instruments d'aménagement du territoire, et couvrant les sept zones socio-foncieres du Burkina Faso.

Une diversité des formes d'observatoires du foncier

La création d'un observatoire foncier implique au minimum un groupe d'acteurs et/ou d'institutions (société civile, Etat, recherche, etc.), aux rôles définis collectivement, fédérés autour d'un enjeu commun (analyse de la mise en œuvre des réformes et politiques



foncières, suivi de la propriété foncière, alerte sur les acquisitions de terres à grande échelle, etc.) et prêts à s'investir dans un dispositif entendu comme un outil de production d'analyse et de partage d'information et de connaissance. En outre, à minima, les fonctionnalités d'un observatoire sont : d'observer (fonctions de collecte et/ou de production de données), de diffuser (mise à disposition des données, brutes, organisées ou analysées à divers degrés) et de travailler dans le temps long (stocker et diffuser des données au-delà d'un cycle de projet).

Néanmoins, ces éléments de définition ainsi que la typologie des observatoires fonciers, ne doivent pas cacher leur nature singulière et dépendante aux contextes de création. Cela peut notamment être lié aux dynamiques de changements dans le secteur foncier, à une volonté d'anticipation pour une meilleure connaissance et gouvernance du territoire, etc. Cette singularité est également liée aux mandats assignés à l'observatoire ainsi qu'aux modes de gouvernance et autres positionnements institutionnels. La création d'un observatoire foncier ne répond pas à une méthodologie unique et homogène, mais davantage à un processus répondant à des besoins en termes de stockage de données, de création d'un espace de débat, d'aide à la décision, de plaidoyer, d'animation communautaire, etc. En effet, il existe une diversité des formes d'observatoires ; (i) assurant différentes fonctions selon le contexte de création (besoins, liens et rapports de force entre acteurs, moyens, etc.) ; (ii) associant diverses thématiques connexes aux données foncières (investissements financiers, données agricoles, données migratoires, etc.) ; (iii) se structurant différemment, avec divers statuts (association d'utilité publique, organisation non gouvernementale, agence d'exécution, etc.) ; (iv) impliquant diverses parties prenantes (avec ou sans l'Etat, la société civile, les privés, etc.) ; et (v) intégrant diverses méthodologies/types d'informations.

Les facteurs de succès des observatoires fonciers

Bien qu'il n'existe pas de modèle d'observatoire uniforme transposable à tous les contextes nationaux, le succès d'un observatoire foncier dépend de plusieurs facteurs principaux. Un contexte marqué par d'importants changements fonciers répondant à un besoin de connaissances et d'informations pouvant légitimer la mise en place d'un observatoire. Un paysage

institutionnel favorable (c'est-à-dire marqué par l'absence d'une structure travaillant sur le foncier) à l'émergence d'une structure de suivi et d'évaluation des changements fonciers. La présence active d'une communauté d'acteurs (bailleurs de fonds, décideurs politiques, société civile, chercheurs, experts) intéressés par le suivi des questions foncières et d'une diversité de bailleurs prêts à financer la mise en place des observatoires fonciers.

Le succès et la pérennité d'un observatoire foncier dépendent aussi dans une large mesure de sa capacité à prendre en compte et à trouver les moyens de contourner les obstacles liés à l'accès aux données foncières. En effet, l'accès aux données est un problème qui fait partie de la vie quotidienne des observatoires. L'information et les analyses foncières sont très politiques et sensibles (sources de rentes et de conflits). Ainsi, la disponibilité de données gratuites et accessibles au public par les institutions de l'État est souvent incomplète. De ce fait, la construction de confiance entre les porteurs de l'observatoire avec les institutions/groupes d'acteurs détenteurs/utilisateurs des données foncières est primordiale.

Enfin, le succès d'un observatoire foncier dépend du travail en amont, de la qualité de l'étude de faisabilité, de la pertinence, de l'ouverture et du caractère inclusif des débats autour de la définition des rôles et des mandats de l'observatoire foncier (information, production de connaissances, plaidoyer, lobbying, etc.). En effet, plus important que la présence d'un type d'acteur donné (Etat ou société civile) et plus important que l'origine de ces acteurs (nationaux/internationaux), c'est le compromis entre toutes les parties prenantes au projet d'observatoire qui prédomine.



Pour en savoir plus :

Anseeuw W, Lay J, Messerli P, Giger M, Taylor M, 2013, Creating a public tool to assess and promote transparency in global land deals : the experience of the Land Matrix, *Journal of Peasant Studies*, 521-530.

Grislain Q, Burnod P, Anseeuw W, Bourgoïn J, 2018, Etude sur les observatoires fonciers en Afrique, *Land Matrix*, International Land Coalition, ISRA/BAME, IPAR, CIRAD.

Lemoisson P, Maurel P, Tonneau J.P, 2011. Observatoires et gouvernance territoriale : une approche par la co-construction de modèles. CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Paris, France.

Lemoisson P, Passouant M, 2012. Un cadre pour la construction interactive de connaissances lors de la conception d'un observatoire des pratiques territoriales. *Cahiers Agricultures* 21, 11-7

Tonneau J.P, Lemoisson P, Jannoyer M, Maurel P, Cattan P, Le Bail M, 2017. Les observatoires territoriaux : un outil de développement ? In : Caron Patrick (ed.), Valette Elodie (ed.), Wassenaar Tom (ed.), Coppens D'Eeckenbrugge Géo (ed.), Papazian Vatché (ed.). *Des territoires vivants pour transformer le monde*. Versailles : Ed. Quae, p. 231-238. (Agricultures et défis du monde).

Tonneau J.P, Lemoisson P, Coudel E, Maurel P, Jannoyer M, Bonnal V, Bourgoïn J, Cattan P, Chery J.P, Piraux M, Lestrelin G, 2017. Les observatoires territoriaux. Des outils de la société de la connaissance ? *Revue internationale de géomatique* - n° 3/2017, 335-354

Informations sur les auteurs

Quentin GRISLAIN est consultant pour l'International Land Coalition et accueilli au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME). quentingrislain@gmail.com

Jérémy BOURGOÏN est chercheur au CIRAD (UMR TETIS). bourgoïn@cirad.fr

Djibril DIOP est ingénieur de recherche au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME). djibril.diop@isra.sn

Ward ANSEEUW est chercheur au CIRAD (UMR ART-Dev) et accueilli au sein de l'International Land Coalition à Rome. w.ansseeuw@landcoalition.org

Perrine BURNOD est chercheur au CIRAD (UMR TETIS) et accueillie au sein de l'Observatoire du Foncier à Madagascar. perrine.burnod@cirad.fr

Djiby DIA est chercheur au Bureau d'Analyses Macro-Économiques de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA-BAME). djiby.dia@isra.sn

Remerciements

*Nos remerciements à la **Land Matrix** pour son appui à la réalisation de ce travail qui a été accompli en collaboration avec l'**ISRA-BAME**, l'**ILC** (International Land Coalition), le **CIRAD** (Centre International de Recherche Agricole pour le Développement) et l'**IPAR** (Initiative Prospective Agricole et Rurale).*