Problématique détaillée des deux thèmes

Les deux thèmes choisis renvoient à des questions clés pour la compréhension des dynamiques foncières et pour le débat sur les politiques foncières (et de gestion des ressources renouvelables) et les stratégies opérationnelles en la matière. Le thème des transactions foncières et des marchés fonciers a fait l'objet de travaux récents, qui devront être pris en compte. Il reste cependant des vides significatifs dans la connaissance. Le thème des processus de définition des politiques et projets est moins travaillé, et on manque d'analyses empiriques détaillées. Les propositions attendues, qui correspondent à des opérations de recherche et non à des projets lourds, devront s'appuyer sur du matériau empirique approfondi et/ou apporter une valeur ajoutée théorique réelle.

1. Dynamiques des transactions foncières, importance et impact des intérêts urbains en milieu rural et périurbain

Les transactions foncières, monétarisées ou non (prêts, métayages, ventes, locations, etc.) se développent. Pourtant, au delà des modèles théoriques, les formes concrètes de ces transactions, les acteurs en jeu, leurs modes de régulation, leur impact économique et social, restent encore bien mal connus. C'est en particulier le cas là où elles étaient formellement interdites (certains sites de réforme agraire, certains périmètres aménagés par l'Etat), ou encore là où elles sont récentes : dans les régions où les normes coutumières les rejetaient jusqu'à récemment, ou encore dans les agricultures récemment décollectivisées, où la redistribution des terres a entraîné leur réapparition. De plus, du fait des " imperfections " dans l'accès au crédit, aux débouchés, etc., l'extension des marchés fonciers n'a pas toujours les effets escomptés en termes d'efficience économique et d'équité. En particulier, dans bien des régions, ce sont les acteurs urbains (ressortissants ou non de la zone), ou les migrants, voire les élites locales, disposant de capacités monétaires plus importantes, qui achètent la terre, dans des objectifs divers (entreprises agricoles, spéculation, revenu complémentaire, etc.), à des familles pauvres ayant des problèmes de trésorerie. Ces intérêts fonciers urbains en milieu rural, de même que le rôle des firmes, sont souvent largement sous-estimés, tant quantitativement que qualitativement, de même que leur impact sur les différenciations sociales et les inégalités foncières. Les mouvements de migration massive ont également fréquemment contribué à l'extension des transactions marchandes.

L'objectif des travaux sur ce thème est de mieux comprendre comment favoriser des transactions foncières sécurisées, qui concilient efficacité économique et équité. On s'intéressera en particulier aux zones agricoles dynamiques et aux zones périurbaines. Pour cela, on analysera, sur une série de sites choisis pour leur pertinence :

- les dynamiques effectives des transactions marchandes sur la terre, leurs déterminants et leur impact économique et social, en particulier pour les catégories sociales marginalisées ;
- les éventuels problèmes de sécurisation qu'elles posent ;
- l'emprise réelle des investisseurs urbains et les logiques qu'ils recouvrent, les productivités comparées des différents types d'exploitations.

Les formes concrètes de leur mise en œuvre, et donc le fonctionnement réel des marchés des transactions foncières restent très mal connus, en particulier dans leurs dimensions sociales, non directement foncières : rôles des réseaux, des relations clientélistes, d'acteurs intermédiaires et de courtiers divers… Différentes dimensions sont à explorer :

- Acteurs en jeu : acteurs locaux impliqués et statuts sociaux, intermédiaires, agents de l'Etat, acteurs locaux ou extra-locaux, etc.
- Contenu de la transaction, prise en compte des clauses non foncières (rôle dans la reproduction de la relation et donc dans le maintien de l'accès), degré de monétarisation, catégorisation locale, durée.
- Signification de la transaction pour les parties prenantes (en particulier pour les « ventes » : caractère d'irréversibilité ou non). L'existence ou le développement de transactions monétarisées signifie-t-elle la fin de régulations coutumières ou se fait-il en leur sein ? les observe-t-on, de la même manière, sur tous les types de terre et tous les statuts fonciers locaux et pourquoi ?
- Processus. Les analyses actuelles des marchés des transactions foncières s'intéressent peu aux processus concrets de transactions, à la manière dont elles se passe : Comment s'organisent les interactions entre acteurs ou bien comment des intermédiaires font écran entre le cédant et le preneur, comment les acteurs accèdent-ils à l'information, comment se passe la négociation, quels sont les argumentaires, etc. ?
- Normes. Quels types de normes les marchés produisent-ils, utilisent-ils et/ou favorisent-ils ? Il s'agit en particulier de montrer que les normes dites « coutumières » ne sont pas de manière inhérente rétives à la marchandisation. Comment ces normes sont-elles utilisées dans les transactions ?

Dans ce cadre, les thèmes qui suivent devraient être abordés :

- Impact sur la distribution de la ressource foncière. Observe-t-on des tendances à la concentration foncière ou bien les marchés des transactions provisoires (gamme des droits délégués) permet-il de limiter ces processus maintenant un accès pour toutes les catégories d'acteurs.
- Rôle des acteurs urbains sur les marchés fonciers ruraux. Types d'acteurs (entrepreneurs individuels, firmes, politiciens, ressortissants de la zone ou non), mode d'accès à la terre (réseaux clientélistes, corruptions, aide au développement, appartenance locale, etc.), usages de la terre (spéculatif ou productif), relations s'établissant avec les ruraux (marché du travail et des transactions foncières/contrats agraires), etc.

- Spécificités de l'espace frontière périurbain. Comment s'effectue la conversion de terres rurales (agricoles, forestières et pastorales) en zones urbaines et terrains à bâtir, du point de vue du fonctionnement des marchés des transactions foncières ? Quelles en sont les spécificités (acteurs, modalités de la transaction, types de régulations, etc.) ?
- Spécificités des zones d'intervention forte de l'Etat ou de projets de développement. En particulier les cas où les transactions marchandes ont été prohibées (certains sites de réforme agraire, périmètres irrigués, etc) : ont-elles ré-émergé de manière informelle avant d'être éventuellement légalisées, etc. ?

1. 2. Les processus d'élaboration des politiques foncières. Nature et dynamiques des jeux d'acteurs

Les processus concrets de production des politiques foncières (enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.) sont souvent très mal connus. L'objectif de ce thème est de comprendre les processus concrets par lesquels s'élaborent des politiques, pour identifier les leviers d'action et être plus efficaces dans les stratégies d'appui aux acteurs du foncier dans leurs actions en vue de politiques foncières plus adaptées et plus inclusives. Sur un échantillon de cas de réforme foncière ou de lancement d'opérations de terrain, on analysera les étapes du processus et les acteurs qui y ont contribué : décision de lancer une réforme ou une opération, définition des orientations, élaboration des textes, élaboration des modalités de mise en œuvre, etc. pour comprendre les influences concrètes des différents acteurs : pouvoir politique, différentes administrations sectorielles, partis, experts du sud et du Nord, bailleurs de fonds, organisations paysannes, etc.

Dans un contexte où le rôle des citoyens organisés est de plus en plus reconnu, où des démarches participatives d'élaboration des textes sont prônées sans que les méthodes pour cela soient très explicites, on s'intéressera en particulier à l'existence ou non d'organisations ou de lobbies défendant certaines logiques d'intérêt, organisations paysannes, associations de ressortissants, Ong, etc., aux catégories d'acteurs qu'ils défendent, à leur action, à la façon dont ils tentent, avec quelles stratégies et avec quel succès, de peser sur les choix politiques et opérationnels.

Les processus concrets de production des politiques foncières sont souvent très mal connus, entre autres en raison de l'influence encore forte de modèles linéaires de type conception/ décision/ action/ évaluation, et de l'absence de travaux empirique approfondis. Plusieurs dimensions sont à prendre en compte pour une analyse renouvelée, centrée sur les processus et les logiques d'acteurs :

- Identifier les acteurs impliqués. Au différentes « étapes », différents acteurs interviennent dans le processus, sur des registres différents et avec des impacts également différents (administrations, parlementaires, gouverne-

ments, bailleurs de fonds, experts, ONG, chercheurs, organisations et associations).

- Enjeux explicites et implicites. Les enjeux dépendent entre autres des acteurs impliqués. S'agit-il d'enjeux économiques, politiques, de paix sociale, identitaires ?
- Textes et discours. Les politiques se basent sur ou au moins produisent des textes et des discours qui doivent être analysés, et dont il faut étudier la cohérence (interne et entre textes) et les usages réels.
- Lieux et modes de production des décisions. Où et comment les orientations sont elles définies, les choix effectués ? Dans quelles arènes officielles ou non ? Et, le cas échéant, où et sous quelles les choix peuvent-ils être contestés et propositions alternatives élaborées ?
- Déroulement des processus dans le temps. Bien souvent, on observe des ruptures dans le rythme (accélération, voire précipitation ou mise en sommeil temporaire), télescopage ou « inversions » entre étapes, interférences avec d'autres procédures d'élaboration de politiques. Il importe d'établir cette chronologie, d'analyser les raisons de ces mouvements et d'en évaluer les effets.

Ces différentes dimensions peuvent difficilement être traitées indépendamment les unes des autres. Il paraît pertinent de les aborder aux travers d'études de cas spécifiques (mise en place de réformes agraires, de nouvelles législations foncières, opérations d'identification et de reconnaissance de droits « coutumiers », codes et conventions pour la gestion des ressources naturelles, etc°.

Dans ce contexte, plusieurs thèmes apparaissent ici important à explorer :

- Les processus – formels et informels - de débat et de négociation sur les choix.
- Les questions méthodologiques. Les politiques d'identification des droits dits « coutumiers » sont confrontées dans leur mise en œuvre à des questions méthodologiques similaires à celles rencontrées par les plans fonciers ruraux.
- La place de l'expertise. Les « experts » étrangers et nationaux sont souvent sollicités, parfois à contre-emploi, à différents moments des processus d'élaboration. Il est important d'évaluer leur rôle exact au sein des dispositifs institutionnels et en termes d'offre & demande et d'usages de l'expertise.
- La participation de la « société civile ». La participation est invoquée en toute occasion, porteuses d'ambivalences et de malentendus. Il est nécessaire d'explorer les formes de participation des associations et des organisations de la « société civile » au processus de production des politiques publiques, entre participation à l'élaboration, lobbying, position protestataire, consultation, absence, ou « participation prétexte » (sans préparation ni enjeu)