

2 0 0 7 / 1

land reform

LAND SETTLEMENT AND COOPERATIVES

réforme agraire

COLONISATION ET COOPÉRATIVES AGRICOLES

reforma agraria

COLONIZACIÓN Y COOPERATIVAS



Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe
P. Groppo
 Editing, design, graphics and
 desktop publishing/Rédaction,
 mise en page, graphiques
 et édition électronique/Redacción,
 compaginación, elaboración
 gráfica y composición electrónica:
**Electronic Publishing Policy
 and Support Branch, FAO
 Communication Division/Sous-
 division des politiques et de
 l'appui en matière de publications
 électroniques, Division de la
 communication/Subdirección
 de Políticas y Apoyo en Materia
 de Publicación Electrónica /
 Dirección de Comunicación de
 la FAO**
 Editorial Board/Comité de
 rédaction/Comité de Redacción
**P. Munro-Faure, P. Mathieu,
 A. Herrera, D. Palmer,
 M. Törhonen**

This bulletin is issued by FAO as
 a medium for the dissemination
 of information and views on land
 reform and related subjects to
 the United Nations, FAO Member
 Governments and national
 and international experts and
 institutions. Articles are published
 in the original language (English,
 French or Spanish).

Readers requiring more detailed
 information concerning this bulletin
 or articles therein should write to
 the Editor, *Land Reform, Land
 Settlement and Cooperatives*,
 Land and Water Division, FAO,
 Viale delle Terme di Caracalla,
 00153 Rome, Italy.

The opinions expressed in this
 document are the personal views
 of the individual authors and do not
 necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but de
 fournir des renseignements et de
 faire connaître des opinions sur la
 réforme agraire et les questions
 connexes à l'Organisation
 des Nations Unies, aux États
 Membres de la FAO, ainsi qu'aux
 experts et institutions nationaux
 et internationaux. Les articles
 paraissent dans la langue originale
 (en français, anglais ou espagnol).

Les lecteurs désireux
 d'obtenir des renseignements
 complémentaires sur ce bulletin
 sont priés de s'adresser au
 rédacteur, *Réforme agraire,
 colonisation et coopératives
 agricoles*, Division des terres et
 des eaux, FAO, Viale delle Terme
 di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans
 le présent bulletin n'engagent
 que leurs auteurs et ne sont pas
 nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es editada
 por la FAO como medio difusor de
 información y opiniones sobre la
 reforma agraria y temas conexos
 entre las Naciones Unidas, los
 Estados Miembros y expertos
 e instituciones nacionales e
 internacionales. Se publican
 artículos originales en español,
 francés e inglés.

Los lectores que deseen
 obtener más detalles sobre este
 boletín o sobre los artículos que
 figuran en él deberán escribir a:
 Redactor en Jefe, *Reforma agraria,
 colonización y cooperativas*,
 División de Tierras y Aguas, FAO,
 Viale delle Terme di Caracalla,
 00153 Roma, Italia.

Los artículos expresan las
 opiniones personales de sus
 autores y no representan
 necesariamente los puntos de
 vista de la FAO.

Tel.: +39 06 57053880
 Fax: +39 06 57053152
 E-mail: mika.torhonen@fao.org
 Web site:
www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm



2 Preface/Préface/Prefacio

Ph. Lavigne Delville

6 Insécurité foncière et trajectoires de sécurisation: illustrations ouest-africaines

Insecurity of land tenure and paths to securement: examples from West Africa
 Inseguridad del régimen de tenencia de la tierra y trayectorias de
 aseguramiento: ilustraciones del África occidental

U. Pica-Ciamarra, J. Otte and P. Chilonda

18 Livestock policies, land and rural conflicts in sub-Saharan Africa

Politiques d'élevage et conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne
 Políticas ganaderas, tierras y conflictos rurales en el África subsahariana

A. Teyssier, H. Raharison et Z. Ravelomanantsoa

34 La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale

Land reform in Madagascar, or opting for local competence
 La reforma del régimen de tenencia de tierras en Madagascar o la apuesta por la
 competencia local

F. Ravera

50 Concertación participativa para el desarrollo territorial en Huancavelica: un ejemplo en los Andes centrales peruanos

Partnership for territorial development in Huancavelica: an example from the
 Peruvian Central Andes
 Consultations participatives en vue du développement territorial à
 Huancavelica: un exemple dans les Andes centrales péruviennes

M. Abdoul Karim, J.-M. Bretel et J. Chabbert

68 Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger – Bilan et perspectives

Drafting and implementation of the Niger's Rural Code: results and outlook
 Proceso de elaboración y aplicación del Código Rural en el Niger – balance y
 perspectivas

A. Herrera

80 Descentralización y reforma de la tierra: la experiencia de la FAO

Decentralization and land reform: the FAO experience
 Décentralisation et réforme agraire: l'expérience de la FAO

A. Cacciarru

90 Access to resources: the dynamics of land tenure in Gallura (Sardinia, Italy)

Accès aux ressources: la dynamique du régime foncier en Gallure (Sardaigne,
 Italie)
 Acceso a los recursos: la dinámica del régimen de tenencia de tierras en Gallura
 (Cerdeña, Italia)

R.L. Mongbo

98 Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin: replis identitaires et communalité contestée

Demarcation conflicts within and between communities in Benin: identity
 withdrawals and contested co-existence
 Los conflictos de frontera intra e intercomunales en Benin: repliegues sobre la
 propia identidad y vida en común en entredicho

Preface

This issue of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* contains an interesting and wide-ranging set of contributions providing insights into land related issues ranging from Italy to the Central Andes, and from the historical development of sustainable tenure practices to aspects of agriculture sector planning.

The eight articles featured open with that of Lavigne Delville, which addresses issues relating to insecurity of tenure in West Africa, and identifies what the paths of change currently appear to be. The second article, by Pica-Ciamarra, Otte and Chilonda, assesses the important issue of how livestock policies relate to land and rural conflicts in the context of sub-Saharan Africa. In their article, Teyssier, Raharison and Ravelomanantsoa look at local competence in land reform in Madagascar. Ravera examines the organization of participation for territorial development, focusing on the example of the central Andes in Peru. Abdoul Karim, Bretel and Chabbert analyse the processes of development and implementation of the Code Rural in the Niger. Herrera Garibay reviews and analyses FAO's experience in decentralization and land reform. Finally, Cacciarru provides an interesting historical perspective on resource access and land tenure, looking at its relevance today in the context of Sardinia, Italy.

This issue of the journal is a particularly significant one, as it is the last for which my colleague, Paolo Groppo, Officer of the Land Tenure and Management Unit, will be fulfilling the role of Editor. Paolo has edited *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* for fully a quarter of its existence since 1963, having taken on the responsibility in 1992. Since that time he has ensured the compilation, finalization and production of a total of some 28 volumes. He has overseen the placing of electronic versions on the Web; has encouraged, cajoled and enthused authors, reviewers and publishers, while, all the time, maintaining and developing his regular programme of normative and field activities within the Unit. This preface closes, therefore, with heartfelt and kindly thanks to Paolo for his lengthy, dedicated and fruitful efforts.

Paul Munro-Faure

Chief, Land Tenure and Management Unit
FAO Land and Water Division

Préface

Ce numéro de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* contient une série d'articles intéressants très divers qui explorent des thèmes liés à la terre, dans différentes régions, allant de l'Italie aux Andes centrales, et sous plusieurs angles, allant de l'historique du développement des pratiques durables en matière de régimes fonciers aux aspects relatifs à la planification du secteur agricole.

L'article de M. Lavigne Delville est le premier des huit textes publiés. Il aborde les questions liées à l'insécurité du régime foncier en Afrique de l'Ouest et il indique les voies du changement qui semblent se faire jour actuellement. Le deuxième article, rédigé par Pica-Ciamarra, Otte et Chilonda, analyse le lien existant entre les politiques en matière d'élevage et les conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne. Dans leur article, Teyssier, Raharison et Ravelomanantsoa examinent les compétences locales dans le domaine de la réforme agraire à Madagascar. Mme Ravera analyse l'organisation de la participation au développement territorial, en mettant l'accent sur l'exemple des Andes centrales au Pérou. Abdoul Karim, Bretel et Chabbert étudient l'élaboration et l'application du Code rural au Niger. Mme Herrera Garibay examine l'expérience de la FAO dans le domaine de la décentralisation et de la réforme agraire. Enfin, Mme Cacciarru donne une perspective historique à l'accès aux ressources et au régime foncier, en se penchant sur sa pertinence aujourd'hui en Sardaigne, Italie.

Ce numéro du bulletin revêt une signification particulière car il s'agit du dernier numéro pour lequel mon collègue Paolo Groppo, Fonctionnaire de l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers, officie en tant que rédacteur en chef. Paolo joue ce rôle depuis 1992, ce qui représente un bon quart de l'existence du bulletin *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, créé en 1963. Depuis qu'il occupe ces fonctions, il s'est chargé de compiler, mettre en forme et de produire 28 numéros au total. Il a supervisé la création des versions électroniques du bulletin sur l'Internet; il a encouragé, choyé et stimulé les auteurs, les réviseurs et les éditeurs, tout en s'acquittant de son travail ordinaire, activités normatives et sur le terrain, au sein de l'Unité. Je conclus donc cette préface en remerciant sincèrement et chaleureusement Paolo de ses efforts inlassables, résolus et fructueux.

Paul Munro-Faure

Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers
Division des terres et des eaux de la FAO

Prefacio

Este número de *Reforma agraria, colonización y cooperativas* contiene un conjunto interesante y amplio de contribuciones que aportan perspectivas a la temática relacionada con la tierra, desde Italia hasta los Andes centrales, y desde el desarrollo histórico de prácticas sostenibles en materia de régimen de tenencia de tierras hasta los aspectos de la planificación del sector agrícola.

Los ocho artículos están encabezados por el de Lavigne Delville, que aborda cuestiones relativas a la inseguridad del régimen de tenencia de tierras en África occidental, y determina las que actualmente parecen ser las vías del cambio. El segundo artículo, de Pica-Ciamarra, Otte y Chilonda, evalúa la importante cuestión de la relación existente entre las políticas ganaderas y la tierra y los conflictos rurales en el contexto del África subsahariana. En su artículo, Teyssier, Raharison y Ravelomanantsoa consideran la competencia a nivel local en la reforma agraria en Madagascar. El artículo de Ravera examina la organización de la participación para el desarrollo territorial, centrándose en el ejemplo de los Andes centrales en el Perú. Abdoul Karim, Bretel y Chabbert analizan los procesos de desarrollo y aplicación del Código Rural en el Níger. En su artículo Herrera estudia y analiza la experiencia de la FAO en materia de descentralización y reforma agraria. Finalmente, Cacciarru presenta una perspectiva histórica interesante sobre el acceso a los recursos y el régimen de tenencia de tierras, considerando su importancia actual en el contexto de Cerdeña (Italia).

Este número de la publicación es particularmente significativo, pues es el último para el cual mi colega, Paolo Groppo, oficial de la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra, desempeñará el papel de editor. Paolo lleva editando *Reforma agraria, colonización y cooperativas* desde 1992, esto es, una cuarta parte de su existencia, que comenzó en 1963. Desde entonces se ha encargado de la compilación, finalización y producción de un total de unos 28 volúmenes. Ha supervisado la publicación de versiones electrónicas en el web; ha alentado, convencido y entusiasmado a autores, revisores y editores, manteniendo y desarrollando paralelamente durante todo el tiempo su programa ordinario de actividades normativas y de campo en la Unidad. Este prefacio concluye, por lo tanto, con un cordial y sincero agradecimiento a Paolo por su dedicación y sus prolongados y fructuosos esfuerzos.

Paul Munro-Faure

Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra
Dirección de Terras y Aguas de la FAO



Insecurity of land tenure and paths to securement: examples from West Africa

Security of land tenure is central to land tenure policy in West Africa and elsewhere. Problems of tenure insecurity need to be resolved through appropriate land tenure policy. Real problems of insecurity of tenure requiring public action exist to degrees that vary according to area. The fact is that these issues are addressed in a superficial and confused manner. An article in the previous issue of Land Reform, Land Settlement and Cooperatives set out to clarify the notions of security, insecurity and securement of tenure and to show how an appropriate policy could resolve the problems of securement, both in concept and in practice. This article seeks to continue that reflection, using the recent literature to indicate how the risks of insecurity manifest themselves, potentially or in reality according to area, for the main strategic groups of rural West African inhabitants and what might be the major strategies for securement of land tenure.

Inseguridad del régimen de tenencia de la tierra y trayectorias de aseguramiento: ilustraciones del África occidental

La cuestión de la seguridad del régimen de tenencia de la tierra centra el debate sobre las políticas del régimen de tenencia de la tierra en el África occidental y en otros lugares. Los problemas de inseguridad deben solucionarse mediante políticas adecuadas de tenencia de la tierra. Existen, de manera más o menos señalada según las zonas, verdaderos problemas de inseguridad del régimen de tenencia de la tierra que requieren medidas públicas. En efecto, la cuestión de la seguridad y la inseguridad de dicho régimen se trata de manera superficial y confusa. En un primer artículo (véase Reforma agraria 2006/2) el objetivo consistía en clarificar los conceptos de seguridad, inseguridad y aseguramiento del régimen de tenencia de la tierra, y mostrar cómo un enfoque pertinente permitiría solucionar las cuestiones de aseguramiento del régimen de tenencia de la tierra, tanto en términos conceptuales como operativos. El presente artículo se propone proseguir esa reflexión mostrando, a partir de la literatura reciente, cómo se manifiestan –potencial o realmente según los lugares– los riesgos de inseguridad para los principales grupos estratégicos de personas que viven en el medio rural del África occidental, y cuáles pueden ser las grandes estrategias de aseguramiento del régimen de la tenencia de tierra.

Insécurités foncières et trajectoires de sécurisation: illustrations ouest-africaines

Ph. Lavigne Delville

Anthropologue, Directeur scientifique du GRET¹, Paris, France

La question de la sécurité foncière est au cœur du débat sur les politiques foncières en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Les problèmes d'insécurité doivent être résolus moyennant des politiques foncières appropriées. Il existe, de façon plus ou moins marquée selon les zones, de réels problèmes d'insécurité foncière qui requièrent une action publique. En effet, la question de la sécurité et de l'insécurité foncières est traitée de manière superficielle et confuse. Dans un premier article (voir Réforme agraire 2006/2) le but était de clarifier les notions de sécurité, insécurité et sécurisation foncières, et de montrer comment une approche pertinente permettrait de résoudre les questions de sécurisation foncière, tant en termes conceptuels qu'opérationnels. Le présent article se propose de poursuivre cette réflexion en montrant, à partir de la littérature récente, comment se manifestent – potentiellement ou réellement selon les lieux – les risques d'insécurité pour les principaux groupes stratégiques de personnes vivant en milieu rural ouest-africain, et quelles peuvent être les grandes stratégies de sécurisation foncière.

PLURALITÉ JURIDIQUE, COMPÉTITION POUR LA TERRE, CONFLITS ET INSÉCURITÉ FONCIÈRE¹ **Une pluralité dynamique de normes et la question des régulations**

Tout comme dans d'autres régions du monde, l'Afrique rurale se caractérise par une pluralité de normes parmi lesquelles on a :

- des règles locales, dites « coutumières » ; ces règles sont plus ou moins fragilisées, remises en cause par les évolutions socioéconomiques, contestées par les législations et les administrations publiques, voire par certains acteurs internes ; elles continuent quand même à régir en partie les rapports entre les acteurs et à définir l'ensemble des droits

et de devoirs liés à l'accès à la terre et aux ressources naturelles dans la majeure partie des zones rurales ;

- des règles et des normes, issues de la loi (ou censées l'être), et fondées sur des principes trop souvent étrangers ; partiellement appliquées, elles n'en ont pas moins des effets ; et
- des règles pragmatiques, ou du moins des régularités émergentes dont la légitimité est variable, et qui visent à répondre à des enjeux nouveaux. Ce sont à la fois des réponses *ad hoc*, mais aussi les occasions où s'élaborent les normes de demain, la création « par le bas » et par la pratique, d'un droit métissé.

Les règles locales « coutumières » sont elles-mêmes évolutives. Sous la pression démographique, les logiques « d'inclusion » (on accueille volontiers les étrangers, même si leur statut social reste différent) peuvent se muer en logique d'exclusion. Dans certaines régions, la terre devient un objet de transactions marchandes,

¹ La préparation de ce texte a été réalisée dans le cadre du projet de recherche INCO-CLAIMS, coordonné par l'IIED et financé par l'Union européenne. Une première version a fait l'objet de la communication introductive « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural? », à l'atelier du même nom, lors du Forum Praia+9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003.

parfois ouvertement, avec des procédures locales claires, parfois en cachette, sans que de nouvelles règles encadrent ces nouvelles pratiques (Lavigne Delville et Karsenty, 1998). Il y a ainsi des processus partiels de marchandisation (Le Roy, 1997; Mathieu, Paré et Zongo, 2003), qui peuvent porter sur les seuls droits de culture (Lavigne Delville *et al.*, 2001), ou bien sur l'ensemble des droits, devenant des ventes véritables. Ainsi, on se trouve partout dans des situations métissées, avec des degrés variables d'hybridation entre ces trois sources de droit, et c'est ce qui amène Hesseling et Le Roy (1990) à mettre en avant la notion de «droit de la pratique».

Le débat est vif pour essayer de comprendre dans quelle mesure les régulations locales de type coutumier demeurent dominantes. Le constat d'une fragilisation, au moins potentielle, est assez général, mais la réalité de l'effritement des régulations locales est parfois surestimée par certains chercheurs qui mettent l'accent sur les conflits et négligent toutes les formes effectives, mais parfois peu visibles, de régulation, ou les débats de société qui sous-tendent les conflits, entre «sécurité foncière comme bien commun ou comme bien privé» (Jacob, 2005). L'État et les techniciens tendent aussi à surestimer cette réalité pour mieux justifier leur intervention dans une sorte de prophétie autoréalisatrice. À l'inverse, d'autres observateurs tendent à confondre régulation locale et régulation coutumière, sous-estimant le degré de transformation et le caractère hybride des pratiques.

Une partie des malentendus tient aussi au fait de considérer en bloc la question «des droits coutumiers» ou de la «régulation coutumière». En fait, la nature des régimes coutumiers relève d'une logique communautaire, où les rapports internes au groupe (selon les échelles et les enjeux, c'est-à-dire groupes d'alliance sociopolitique, de résidence, lignager, familial, etc.) diffèrent des rapports externes (Le Roy, 1997), et où les droits concrets sont affectés par les autorités du groupe, dans un jeu dynamique entre normes,

statuts sociaux et contexte (Chauveau, 1998). Les régulations coutumières sont donc de nature profondément sociopolitique, et extrêmement dynamiques puisque structures sociales (familiales, par exemple), autorités, normes, peuvent évoluer, plus ou moins profondément, et de manière partiellement autonome, sans que l'on s'éloigne d'une régulation de nature coutumière², des régulations locales émergentes pouvant prendre des allures «coutumières» ou «néo-coutumières».

Une diversité de contextes et de trajectoires

Il faut abandonner l'illusion d'une vision globale uniforme, et distinguer les situations et les trajectoires, qui sont variées. Là où la compétition n'est pas trop forte, où les régulations locales restent effectives, les évolutions ont lieu progressivement, sans que les droits fonciers locaux soient fréquemment contestés, sans guère d'interférences externes. C'est ce que montre Jacob (2002) pour le pays winye, où le pluralisme normatif reste pour l'essentiel interne à la société locale et largement régulé par les pouvoirs coutumiers, et où les principaux conflits se situent aux frontières entre maîtrises territoriales. C'est aussi le cas en pays sereer (Guigou *et al.*, 1997) où, malgré des transformations profondes (un siècle d'insertion dans l'économie marchande mondiale via l'arachide, la sécheresse, la saturation des terroirs, les migrations vers les «terres neuves» de l'est du pays ou vers les emplois saisonniers urbains, etc.), le contrôle du patrimoine foncier par les aînés, le réaménagement par ces derniers des droits de culture affectés aux unités de production, en fonction des dynamiques démographiques, et la quasi-absence de transactions foncières monétarisées, restent la règle.

Par contre, dans des contextes où la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources s'accroît, voire là où différentes instances (coutumières, néo-coutumières, associatives, étatiques, etc.)

² Voir Lavigne Delville, 2006a, pour une tentative de synthèse sur la question.

sont en compétition pour le pouvoir d'arbitrer les conflits, cette coexistence peu ou pas régulée de normes et de droits favorise le flou sur les règles censées être appliquées, les revendications multiples et contradictoires sur un même espace et les conflits. Là où la pluralité des normes s'accompagne d'un éclatement des pouvoirs d'affectation de droits ou d'arbitrage, les acteurs mobilisés dans la gestion foncière sont plus variés, et les protagonistes en font un recours stratégique (allant vers les pouvoirs locaux ou l'administration). Des intermédiaires peuvent profiter de cette situation en relançant les conflits (Lund, 1999).

Les tensions sont particulièrement fortes dans les lieux comme le vieux bassin cotonnier (Baud, 2001; Tallet, 2001; Zongo, 2001) ou les zones d'économie de plantation en Côte d'Ivoire (Chauveau, 1997; 2006): l'insertion dans l'économie marchande, mais surtout des afflux massifs de migrants, suscités ou appuyés par l'État, ont en une génération saturé les terroirs, bouleversé les équilibres démographiques; le changement de génération amène jeunes autochtones et jeunes migrants à remettre en cause les arrangements sociofonciers grâce auxquels leurs parents avaient géré leurs rapports dans un contexte de disponibilité foncière. Les tensions sont fortes aussi, sur les fronts pionniers, pour le contrôle de la terre ou le contrôle de l'accès à la terre par les migrants et des rentes y afférentes (Zongo, 2001; Le Meur, 2002; 2006a).

Par ailleurs, comme l'appartenance sociale demeure un vecteur important d'accès à la terre et aux ressources, les identités socioethniques sont aisément manipulées politiquement, ce qui se traduit par un durcissement des logiques d'opposition et d'exclusion. La sécurisation foncière est bien un processus politique (Mathieu, 1996).

La situation n'est pas nécessairement meilleure pour les détenteurs de droits accordés par l'État. Une exploitation paisible est une chose impossible si les droits en question ne sont pas légitimes

localement, des titres pouvant même parfois être contestés devant des tribunaux! Faute de procédures claires, des achats de terre peuvent être remis en cause même si les ventes ont été validées par l'administration. Bien souvent, des entrepreneurs se lançant dans la procédure d'immatriculation, s'arrêtent au bornage à cause du coût et de la lourdeur des procédures. Parfois, ils préfèrent négocier localement leur accès à la terre et ne pas entrer dans les procédures étatiques pour ne pas rompre leurs relations avec ceux qui leur ont cédé la terre (Faure, 1995).

Pour toutes ces raisons, certains producteurs peuvent être en situation d'insécurité foncière. *Insécurité juridique latente* (car les droits qu'ils détiennent peuvent être contestés au nom de la loi ou de l'interprétation qui en est faite), qui se traduit parfois en *insécurité effective*, lorsque ce risque se concrétise ou que la non-légalité de leurs droits localement les empêche d'en jouir; *insécurité normative*, lorsqu'il y a incertitude sur les normes à mobiliser pour traiter la question; *insécurité institutionnelle*, lorsque les défaillances des dispositifs de régulation foncières ou leurs contradictions provoquent un flou sur les critères de légitimité et un risque de voir remis en cause des droits légitimes sur le registre de normes de celui qui les détient³.

Pour une approche empirique des formes d'insécurité foncière

On ne peut pas généraliser lorsqu'on parle d'insécurité foncière. Le besoin de sécurité dépend des types de producteurs, de ce qu'ils produisent:

- *Selon les types de ressources en jeu et les modes d'exploitation*: pour du pastoralisme, c'est avant tout l'accès à des ressources pastorales et à l'abreuvement, et les possibilités de déplacement, qui doivent être sécurisés; pour une culture annuelle, le producteur doit s'assurer le droit de récolter ce

³ Voir la première partie de cet article, Lavigne Delville, 2006d, pour une analyse plus approfondie.

qu'il a semé et entretenu, et ses besoins portent sur la durée du cycle cultural, voire sur une rotation dès lors qu'il y a des investissements en fertilisants à rentabiliser; pour une plantation d'arbres, la durée doit évidemment comprendre le temps de croissance et de mise en production des arbres; pour l'irrigation, cela dépend de la nature des équipements, mobiles ou non, etc.

- *Selon les acteurs*: des chefs de lignage autochtones, des jeunes ou des femmes au sein de familles autochtones, des migrants exploitant des terres où ils se sont installés ou des paysans cultivant en irrigation; des entrepreneurs urbains pratiquant une culture intensive ou plantant des arbres fruitiers ne sont pas dans les mêmes positions sociales, ne disposent pas des mêmes types de droits et ne connaissent pas les mêmes risques. La position dans les réseaux familiaux et sociaux, dans les réseaux de clientèle et de dépendance, peut conditionner fortement la réalité de l'insécurité, pour des acteurs dans des situations «objectives» similaires⁴.
- enfin, *la réalité de l'insécurité foncière et les formes qu'elle prend, sont très variables d'une région à l'autre*, comme on l'a vu ci-dessus. L'insécurité foncière n'est pas généralisée, la coexistence de règles différentes pouvant ne pas générer d'insécurité si les mécanismes d'arbitrage sont effectifs.

Parler de sécurité ou d'insécurité foncières en général est trop vague. Pour éviter les généralisations qui obscurcissent la compréhension des situations, il faut préciser, dans une zone donnée, et pour tous les types d'acteurs, s'ils connaissent des risques d'insécurité, et comment ces derniers se manifestent et comment ils sont

ou non traités par les instances d'arbitrage au sein du dispositif local de régulation foncière.

RISQUES D'INSÉCURITÉ ET STRATÉGIES DE SÉCURISATION DES GROUPES STRATÉGIQUES: ILLUSTRATIONS

Selon que l'on cherche à préserver un patrimoine foncier ou à garantir des droits d'exploitation durables, selon que l'on est agriculteur autochtone, migrant ou entrepreneur urbain, selon que l'on exploite des pâturages, des cultures annuelles, des plantations ou des terres aménagées à grands frais, les besoins de sécurité et les risques auxquels on est exposé ne sont pas les mêmes.

Au-delà de la diversité des cas, la littérature fait apparaître quelques constantes. On peut essayer de résumer ces éléments dans le tableau ci-contre, établi à partir d'une somme d'études de cas en Afrique de l'Ouest (voir les références citées ci-dessus)⁵. Il s'agit bien sûr d'une représentation schématique, qui demande à être précisée dans chaque cas, tant dans l'identification des catégories d'acteurs pertinents que dans le type de problèmes qu'ils rencontrent. Ce tableau se veut un outil exploratoire pour une analyse empirique.

On considère ici les principaux groupes stratégiques en jeu, définis, suivant Olivier de Sardan (1995: 176ss), comme des acteurs qui ont empiriquement une position semblable par rapport à un problème donné. Pour chacun, on identifie les principaux risques d'insécurité ou de précarité qu'ils peuvent rencontrer, ainsi que les grands types de stratégies de sécurisation qu'ils mettent en œuvre.

Statuts sociaux et stratégies de sécurisation: la place de l'investissement dans les réseaux sociaux

Le tableau montre l'ampleur et la diversité de ces risques, ainsi que la diversité des stratégies de sécurisation. On voit que le recours à l'administration et à l'État est

⁴ Ainsi, lors de la construction du barrage de Keur Seib Ndoeye, en 1985, un conflit a bloqué le chantier. Si les jeunes maraichers du village, cultivant sur des terres affectées ou prêtées par des voisins, n'étaient pas inquiets sur leur devenir après aménagement, les jeunes urbains louant une parcelle n'acceptaient pas de se contenter d'une promesse des possesseurs de parcelle et exigeaient que les conditions de leur accès aux terres aménagées soient négociées avant le chantier. (ENDA-GRAF, 1995).

⁵ Je remercie Vincent Basserie pour ses commentaires pertinents sur une première version de ce tableau.

Outil exploratoire pour une analyse empirique

Type d'acteur	Principaux modes d'accès	Risques potentiels d'insécurité/précarité foncières	Exemples de stratégies de sécurisation
Jeunes autochtones, branches cadettes en gestion foncière lignagère, jeunes ménages	Accès à des droits d'exploitation, principalement sur le patrimoine familial, ou en délégation de droits	Difficultés d'accès à la terre au sein du patrimoine familial Parfois difficulté à se garantir le bénéfice de la récolte sur les parcelles qu'il exploite sur les terres familiales/lignagères Risque de vente/cession par l'ainé du patrimoine familial (entraînant difficultés d'accès, à court terme, et réduction de l'héritage, à long terme)	Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, migration Remise en cause des terres cédées à des tiers, pressions aux «retraits de parcelles» Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, migration Remise en cause des ventes, recherche de rentes locatives, idéologie «autochtoniste» niant le droit d'accès aux terres des «étrangers» (Procédure de vente [ou de cession durable] intégrant l'accord des ayants droit familiaux)
Femmes	Accès à des droits de culture, sur les terres familiales de leur mari, parfois de son lignage d'origine Selon les lieux, - accès à des parcelles en délégation de droits - accès ou non à la propriété, via l'héritage ou l'achat	Problème de qualité des terres et de précarité des droits sur les parcelles affectées (risque de se les voir retirer après des efforts de fertilisation) Difficultés d'accès à la terre au sein du patrimoine familial Perte de l'accès à la terre en cas de divorce/veuvage Difficulté ou impossibilité d'accéder à la propriété via l'héritage	Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, constitution de groupements féminins Idem Idem, + sécurisation de droits dans sa propre famille Engagement dans des contrats de délégation de droits d'exploitation voire des achats, en fonction des règles locales (Recours à des contrats écrits; PFR)
Autochtones et groupes «autochtonisés»	Accès à la terre au sein du patrimoine familial, acquis par installation par les fondateurs et défriche (ou consolidation complète de l'appartenance au collectif autochtone et droits fonciers identiques, pour d'anciens migrants ou captifs «autochtonisés»)	Menaces sur la conservation du patrimoine familial (pression à la fragmentation par héritages, cessions antérieures par les aînés, voire cession occulte par les cadets, pressions à la vente ou à la mise en gage, de détresse ou d'opportunité (zones à fort potentiel agricole, périurbain) Risques de dépossession (expropriation par l'État ou des acteurs puissants, revendications de propriété par des tiers sur des terres cédées) Revendication des mêmes droits sur un même espace par un groupe équivalent (conflits entre chefferies)	Alternatives non foncières aux problèmes financiers (crédit rural, etc.) (rendre publiques les transactions) Mobilisation d'arbitrages publics Réduction de la durée des affectations de droits et des prêts, réduction ou abandon des jachères, refus de cession à des «étrangers» (recours à des contrats écrits; certificats fonciers PFR) Arbitrages par autorité coutumière supérieure ou par pouvoir administratif Démonstration de force
Migrants anciens aux droits consolidés, parfois descendants de captifs	Accès durable à la terre sur des terres affectées, avec droit de gestion, mais pas d'aliénation, parfois droit de reprise	Risques de remise en cause des accords antérieurs et des droits acquis/consolidés Souvent restrictions au droit de faire des investissements durables (arbres, puits, etc.)	Renforcer les relations sociales avec le village et/ou le «logueur»; Parfois s'appuyer sur le droit positif et l'administration (PFR) Négociation avec le «logueur» Achat de terres (recours au contrat écrit) (PFR)

Type d'acteur	Principaux modes d'accès	Risques potentiels d'insécurité/précarité foncières	Exemples de stratégies de sécurisation
Personnes de tous statuts cultivant des parcelles appartenant à d'autres	Accès à la terre via des délégations de droits de culture	Risque d'une durée du droit d'exploitation insuffisante par rapport au cycle cultural et aux investissements réalisés (fumure) Interdictions/restrictions au droit de faire des investissements durables Risque de non-renouvellement du droit d'exploitation au-delà de la durée du contrat Risque de remise en cause des contrats	Négociation de la durée du contrat (norme collective sur la durée des contrats) Négociation. Parfois achat de terre (contrat écrit) Établissement de relation de clientèle avec le cédant, parfois achat des terres Établissement de relation de clientèle avec le cédant; contrat oral établi devant témoins Rarement recours au contrat écrit, voire à l'achat
«Entrepreneurs»	Négociation de droits d'exploitations durables Achat de terres	Risque d'une durée des droits d'exploitation insuffisante pour rentabiliser les investissements Interdictions/restrictions au droit de faire des investissements durables Risque de remise en cause des contrats Risques de contrat illégitime (double vente, terre n'appartenant pas au cédant etc.) Risque de remise en cause de la vente	Négociation de la durée du contrat Négociation avec le cédant Négociation avec le cédant; «cadeaux» aux autres ayants droit; souvent recours aux procédures formelles: procès-verbal de palabre, début de procédure d'immatriculation; (contrats écrits sécurisés) Contrat écrit. Recours à des intermédiaires. Validation administrative des ventes (procédure fiable de validation des transactions, cartographie PFR) Contrats écrits. «Cadeaux» aux autres ayants droit, recours aux procédures formelles, début de procédure d'immatriculation Recours à l'administration ou à la justice (contrats de vente sécurisés, PFR)
Pasteurs (en fonction de leur statut)	Droits de passage Droits de prélèvements sur: les pâturages naturels, les résidus de récolte, les points d'eau	Risques de mise en culture des couloirs de passage; discontinuité des pistes Risques de mise en culture des pâturages, d'exclusions de la vaine pâture, d'exclusion de l'accès aux points d'eau	Évitement, négociation, passage en force, (délimitation des pistes conventions locales) Évitement, négociation (conventions locales) Négociation, passage en force (conventions locales) Négociation, passage en force (conventions locales, délimitation des pistes d'accès aux points d'eau)
Villageois exploitant les ressources ligneuses et herbeuses (fauche)	Droits de prélèvements, avec ou sans règles d'exploitation	Dérèglements anarchiques réduisant la ressource Prélèvements/coupes non régulées, par les villageois ou par des charbonniers ou des bûcherons «étrangers»	Contrôle des «étrangers», violences, (conventions locales), Revendication d'un droit exclusif sur les ressources du territoire (conventions locales; aménagements simplifiés et marchés de bois)

Note: En italique, les solutions potentielles apportées par les approches de sécurisation foncière.

faible, en particulier pour les autochtones, et qu'à l'inverse, l'établissement et le renforcement des liens de clientèle ou de patronage avec les détenteurs fonciers sont au cœur des stratégies, et ce pour toutes les catégories d'acteurs. L'inscription dans des réseaux sociaux et la négociation demeurent ainsi les voies privilégiées, à côté d'un recours, variable mais globalement limité, aux procédures de l'État.

Un certain nombre de stratégies défensives s'élaborent au détriment, soit des autres acteurs, soit de la productivité des terres, soit de l'environnement. C'est le cas (du côté des autochtones) de la réduction de durée des prêts ou de la réduction des jachères, des restrictions aux droits d'investissement, des stratégies de retrait de terres prêtées (que l'on rencontre à la fois dans le vieux bassin cotonnier et en Côte d'Ivoire forestière). À l'inverse, la volonté d'entrepreneurs et de migrants aisés d'acheter la terre pour se sécuriser ne peut, en zone saturée, se réaliser sans mettre en péril le maintien des patrimoines fonciers lignagers autochtones, et donc celui des «chances de vie» (Jacob, 2005) des jeunes autochtones. Le développement du marché de l'achat-vente, dans de tels contextes, est donc relativement exclusif.

Inversement, certaines logiques d'acteurs opposés peuvent converger vers des solutions plus «gagnant-gagnant», ou qui du moins réduisent les antagonismes et les logiques d'exclusion. C'est ainsi que l'émergence récente des locations, bien documentée dans le vieux bassin cotonnier burkinabé (Baud, 2001; Zongo, 2001) peut être, pour certains acteurs, une solution de compromis: en effet, elle réaffirme le contrôle lignager sur les terres cédées aux migrants (voire transforme un contrôle territorial en propriété foncière) et fournit une rente aux familles autochtones, satisfaisant ainsi certains des intérêts des autochtones (jeunes compris), tout en sécurisant l'accès des migrants – ou du moins de ceux qui ont de quoi payer la rente foncière – à des droits d'exploitation certes plus coûteux, mais mieux définis et moins contestés.

Les interventions publiques peuvent-elles apporter des réponses aux attentes des acteurs?

Depuis une quinzaine d'années, la question de l'insécurité foncière est une des justifications des politiques et interventions sur le foncier et la gestion des ressources naturelles. Diverses stratégies et méthodes ont été expérimentées, et sont parfois intégrées dans les politiques.

En termes opérationnels, Plans fonciers ruraux (PFR) et conventions locales sont les deux démarches les plus fréquentes. Les PFR constituent une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers faisant consensus à l'échelle locale et visant à clarifier la situation foncière et déboucher – lorsque la législation le permet – sur une reconnaissance juridique des droits identifiés certificats administratifs valant preuve de droit jusqu'à décision contraire du tribunal (Hounkpodote 2000; Chauveau, 2003; Lavigne Delville, 2005; Edja et Le Meur, 2004). La démarche des Conventions locales (Djiré, 2003; Lavigne Delville et Hochet, 2005) vise à favoriser la négociation et/ou l'explicitation des règles de gestion des ressources naturelles jugées légitimes dans un espace donné, et la validation juridique de ces règles par les pouvoirs locaux (les Communes là où il y a décentralisation) de façon à leur donner force de «loi locale» et les rendre opposables aux tiers. Elles s'accompagnent, selon les cas, de matérialisation physique des accords: marquage de couloir de passage du bétail, délimitation de forêt aménagée, etc.

Il en émerge également une quatrième, traitée de façon moins systématique, qui est celle de la formalisation des transactions foncières (Mathieu, Lavigne Delville *et al.*, 2003). En effet, une part importante des conflits porte sur les transferts de droits, les transactions, et en particulier les transactions marchandes, ventes et apparentées, en particulier là où elles sont d'apparition récente et ne sont pas légitimées socialement. De ce fait, les ventes restent cachées ou semi-cachées, et ne sont clairement régulées ni par la coutume (sauf là où le principe de vente est ancien) ni par l'État qui n'offre pas de dispositif

à cet égard. La plupart des transactions mobilisent des témoins, une autorité validante (chef de village, souvent maire ou sous-préfet), et font l'objet d'un contrat écrit (Lavigne Delville, 2002), mais ces procédures semi-formelles (Mathieu, 1996) ne répondent pas aux enjeux cruciaux que sont le droit de vendre de celui qui cède (détient-il les droits en question, a-t-il le droit de les céder?), l'absence d'ambiguïté sur le contenu des droits cédés (est-ce une vente ou une cession au vivant de droits de culture?) ou la signification de la signature de l'autorité. La formalisation écrite, selon une procédure publique répondant à ces enjeux apparaît comme une condition de sécurisation des transactions.

Ces approches offrent-elles des réponses aux problèmes d'insécurité rencontrés par les acteurs ruraux? Peuvent-elles s'articuler avec leurs stratégies de sécurisation ou offrir des alternatives plus efficaces? À noter en italique dans le tableau (dernière colonne) les solutions – potentielles et parfois déjà effectives – que peuvent représenter ces stratégies actuelles de sécurisation foncière, expérimentées ou en cours d'intégration aux politiques publiques nationales. Cet exercice montre la cohérence de ces approches avec les stratégies de sécurisation de certains groupes d'acteurs: pour la plupart des groupes stratégiques, la panoplie des «offres» de sécurisation complète les stratégies actuelles, voire permet potentiellement de les orienter vers des solutions moins antagonistes.

Pour autant, le plus souvent, ces solutions ne sont encore à l'heure actuelle que potentielles:

- parce que les premiers enjeux d'une politique de sécurisation sont de réduire et contrôler les effets négatifs du pluralisme des normes, et relèvent d'autres axes d'action (suppression des dispositions légales génératrices de conflits, amélioration des dispositifs d'arbitrage, etc.; [Lavigne Delville, 1998]);
- parce que ces approches, faute d'être intégrées dans des politiques publiques, demeurent sauf exception liées à des projets, et que leur mise en œuvre à

grande échelle, ou la durabilité de leurs effets, peuvent ainsi être problématiques;

- et plus encore parce que la façon dont elles sont conçues et mises en œuvre repose souvent sur une conception «instrumentale», fondée sur une conception trop normative des droits et des régulations foncières et des problèmes d'insécurité, et voyant dans l'outil la réponse aux problèmes là où ce n'est qu'un moyen (Lavigne Delville, 2006b; 2006c).

En sous-estimant la question de la nature des droits locaux, en négligeant que l'enjeu de la sécurité foncière est un enjeu de régulation et de gouvernance (Le Meur, 2006b) plus que d'outils, les promoteurs de ces approches risquent de passer à côté de l'enjeu essentiel: celui de la construction de régulations dans des sociétés en changement, de la coordination d'autorités dans un pluralisme des normes qu'il faut accepter de reconnaître comme durable.

Si le pluralisme des normes pose problème, c'est lorsqu'il n'existe pas, en un lieu donné, de normes (suffisamment) partagées pour servir de référence pour l'ensemble des acteurs, ni de dispositif institutionnel de régulation foncière (suffisamment) articulé ou coordonné pour émettre des décisions et arbitrages, légitimes et mis en application. Pour autant, ce pluralisme des normes, cette pluralité d'instances d'arbitrage, est une donnée et il semble illusoire d'imaginer la supprimer à court terme: la diversité des sociétés et des écosystèmes au sein du pays et la spécificité des sociétés rurales ne vont pas disparaître du jour au lendemain. C'est bien à partir de la reconnaissance de la pluralité des normes et des instances de décision ou d'arbitrage sur le foncier et les ressources naturelles, par la négociation des uns et des autres, que peuvent émerger des consensus ou des compromis, autour des principes de base. Un consensus minimal autour de ces principes est en effet indispensable, à la fois pour que les règles opérationnelles soient légitimes, et pour que les pratiques des acteurs parties prenantes de la régulation ne soient pas contradictoires.

Une telle cohérence peut être facilitée par la reconnaissance de la légitimité des normes locales, et par une volonté explicite de coordination dans le traitement des cas de litiges, par la mise en place de lieux, formels ou informels, d'échanges et de concertation entre ces acteurs (des commissions communales qui réunissent les différents acteurs, etc.). Toutefois, là où les changements ont été rapides, là où ce qui est légitime fait débat (sur les transactions marchandes, par exemple), il ne suffit pas d'explicitier des normes, il faut d'abord les débattre et les négocier: le premier enjeu est un débat public, où les principes mêmes peuvent être débattus; il s'agit là de l'idée des forums (Le Roy, Karsenty et Bertrand, 1996), où les acteurs impliqués, de droit ou de fait, dans la régulation des terres et des ressources construisent par négociation et ajustements mutuels, à partir des problèmes concrets vécus par les acteurs, de nouvelles formes de coordination, une régulation intentionnelle et concertée.

C'est seulement lorsque les principes sont acquis que les dispositifs opérationnels et les outils, peuvent prendre sens et servir effectivement à la sécurisation foncière, en matérialisant et stabilisant, dans le droit, dans l'écrit, dans l'espace physique (par des bornes, des marquages, etc.) les consensus, compromis ou arbitrages réalisés. La formulation des principes fondant une gestion foncière légitime, répondant aux enjeux d'aujourd'hui, et permettant un «vivre-ensemble» dans un contexte inédit, doit aller de pair avec la mise en place des cadres opérationnels et institutionnels de sécurisation foncière. C'est seulement cela qui peut permettre de faire émerger les solutions «gagnant-gagnant» (ou les plus «gagnant-gagnant» possibles) et un relatif consensus sur la répartition sociale des gains et des pertes. Cela implique un véritable engagement de l'État dans ce sens.

CONCLUSION

Dans un premier article (Lavigne Delville, 2006d), la notion de sécurisation foncière a été clarifiée et on a précisé les différentes dimensions. Ce second article a permis,

à partir de la littérature sur l'Afrique de l'Ouest francophone, d'explicitier la diversité des configurations sociofoncières locales ou régionales, et de décrire les principales formes d'insécurité les plus fréquentes, pour les différents types d'acteurs. Cette grille est un outil pour sortir des analyses trop génériques et décrire précisément, dans un contexte donné, les formes d'insécurité réellement vécues par les acteurs, et les stratégies de sécurisation qu'ils mettent en œuvre.

Cette analyse permet de mettre en perspective les grandes stratégies opérationnelles en matière de sécurisation foncière, en s'interrogeant sur leur utilité potentielle, pour les différents types d'acteurs, mais aussi en mettant en avant la question de la régulation foncière.

Dès lors, la question en termes de politique publique doit être celle des modes de régulation et des principes qui la fondent. Une des sources de la situation actuelle – outre l'histoire politique et les relations d'alliance ou de conflit entre État et pouvoirs locaux – découle du décalage entre les principes de gestion foncière qui sont légitimes localement et ceux de la législation, mais aussi de la faiblesse de l'action publique: «... tant que les performances des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques n'auront pas apporté l'assurance d'une plus grande efficacité des dispositifs et des formalismes officiels, le plus grand nombre des acteurs continuera à recourir à des formes plus ou moins métissées et coutumières d'encadrement des sociétés» (Hesseling et Le Roy, 1990: 11).

Forums et négociation des normes légitimes, construction de modes locaux de régulation légitimes et redevables, mise à disposition des acteurs locaux d'outils opératoires pour formaliser et stabiliser les accords (que ce soit sous forme de certificat foncier, de contrat de cession de droits, de conventions locales), dans un cadre légal et réglementaire clair et incitatif, sont ainsi les trois paliers des politiques de sécurisation foncière.

BIBLIOGRAPHIE

- Baud, J.** 2001. Transactions et conflits fonciers dans l'ouest du Burkina Faso, *Graphigéo* n° 13.
- Chauveau J.P.** 1997. Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource; une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien. Dans B. Contamin et H. Memel-Fote, eds. *Le modèle ivoirien en question; crises, ajustements, recompositions*, p. 325-360. Paris, Karthala-Orstom.
- Chauveau, J.P.** 1998. La logique des systèmes coutumiers. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Chauveau, J.-P.** 2003. Plans Fonciers Ruraux. Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits. Dans *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*. Actes du Séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs. GRAF-GRET-IIED, Ouagadougou 19-21 mars 2002, p. 35-48.
- Chauveau J.-P.** 2006. How does an institution evolve? Land, politics, intra-households relations and the institution of the *tutorat* between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire). Dans R. Kuba et C. Lentz, eds. *Landrights and the politics of belonging in West Africa*. Leiden, Pays-Bas, Brill Academic Publishers, p. 213-240.
- Chauveau, J.-P., Colin, J.-Ph., Jacob, J.-P., Lavigne Delville, Ph. et 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, Londres, IIED/CLAIMS, p. 54-68.
- Djiré, M.** 2003. *Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles? Acquis et interrogations à partir d'exemples maliens*. Communication à l'atelier nommé Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural? Forum Praia+9, Bamako, Mali, 17-21 novembre 2003.
- Edja, H. et Le Meur, P.Y.** 2004 *Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation*, documents de travail de l'UR REFO n° 9, UR-REFO/IRD, 37 p.
- ENDA-GRAF.** 1995. *La ressource humaine, l'avenir des terroirs*, Paris/Dakar, Karthala/ENDA.
- Faure, A.** 1995. L'appropriation privée de la terre en milieu rural: politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso. Dossier *Zones arides* n° 59, Londres, IIED, 16 p.
- Guigou, B., Lericollais, A. et Pontié, G.** 1997. La gestion foncière en pays sereer siin (Sénégal), Dans C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy, eds. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris, ORSTOM. Collection Dynamique des systèmes agraires, p. 183-224.
- Hesselin, G. et Le Roy, E.** 1990. Le droit et ses pratiques, *Politique Africaine*, n° 40, p. 2-11.
- Hounkpodote, R.M.** 2000. L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin: acquis et perspectives. Dans Ph. Lavigne Delville, C. Toulmin et S. Traore, eds. *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*. Paris/Saint-Louis, Karthala/URED.
- Jacob, J.P.** 2002. *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest du Burkina Faso)*. Document de travail de l'UR 095 n° 3, UR REFO-IRD/GRET, 39 p.
- Jacob, J.P.** 2005. *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Quelques réflexions à partir du cas burkinabé*. Étude RECIT n° 6, ACE-RECIT/IUED, 26 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Collection Rapports d'études. Paris, Ministère des affaires étrangères – coopération et francophonie, 139 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Éclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*. Document de travail de l'UR REFO n° 7, IRD, 22 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 2005. Registering and administering customary land rights; current innovations and questions in French-speaking West Africa. Dans P. Van den Molen et C. Lemmen, eds. *Secure land tenure: new legal frameworks and tools*. Proceedings of an Expert Meeting Group held by FIG Commission 7, FIG, p. 139-164.
- Lavigne Delville Ph.** 2006a. Changes in "customary" land management institutions: Evidence from West Africa. Dans L. Cotula éd. *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*. FAO.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006b. Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion

- des ressources naturelles. Dans J-P. Chauveau, J.-Ph. Colin, J.-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville et P.-Y. Le Meur, eds. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. Résultats du projet de recherche CLAIMS, Londres, IIED/CLAIMS, p. 54-68.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006c. Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Dans A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty, eds. *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. CIRAD/ L'Harmattan, p. 143-162.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006d. Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières: un cadre conceptuel. *Réforme agraire* 2006/2, p. 24. FAO.
- Lavigne Delville, Ph. et Karsenty, A.** 1988. Des dynamiques plurielles. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 215-242.
- Lavigne Delville, Ph. et Hochet, P.** 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest*. Rapport final de la recherche, GRET/ CLAIMS/AFD, 183 p.
- Lavigne Delville, Ph., Toulmin, C., Colin, J-Ph. et Chauveau, J.-P.**, 2001. *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale): modalités, dynamiques et enjeux*. Paris-Londres: GRET/IIED/IRD, 207 p.
- Le Meur, P.-Y.** 2002. Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin. Dans K. Juul et C. Lund, eds. *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth, Heinemann.
- Le Meur, P.-Y.** 2006a. The Politics of Frontier in Central Benin. Land, Access, Migration, and Statemaking. *Development and Change* n° 37(4): 871-900.
- Le Meur, P.-Y.** 2006b. Gouvernance foncière: acteurs, arènes, gouvernementalité. Dans J-P. Chauveau, J.-Ph. Colin, J.-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville et P.-Y. Le Meur, eds. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Inco-Claims research project results (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres, IIED, 91 p.
- Le Roy, E.** 1997. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. Dans C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy, eds. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris, ORSTOM. Collection Dynamique des systèmes agraires, p. 455-472.
- Le Roy, E.** 1998. Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A.** 1996. *La sécurisation foncière en Afrique: pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.
- Lund, C.** 1999. A question of honour: property disputes and brokerage in Burkina Faso *Africa*, n° 69, p. 575-594.
- Mathieu P.** 1996. La sécurisation foncière, entre compromis et conflits: un processus politique. Dans P. Mathieu, P.J Laurent et J.-C Willame, eds. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, *Cahiers africains* n°23-24, Paris, CEDAF/ L'Harmattan, p. 26-44.
- Mathieu, P., Lavigne Delville, Ph., Ouédraogo, H., Zongo, M. et Paré, L.** 2003. *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier n° 117, Drylands programme, IIED/GRET/ IRD-REFO, 36 p.
- Mathieu, P., Paré, L. et Zongo, M.** 2003. Monetary land transactions in Western Burkina Faso: commoditisation, papers and ambiguities. Dans T.A. Benjaminsen et Ch. Lund, eds. *Securing land rights in Africa*. Londres/Bonn, Franck Cass/EADI, p. 109-128.
- Olivier de Sardan, J.P.** 1995 *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, APAD/Karthala.
- Tallet, B., éd.** 2001, *Visages de l'ouest burkinabé*. Dynamiques spatiales d'un ancien front pionnier. *Graphigéo* n°15, 122 p.
- Zongo, M.** 2001, *Emergence de nouvelles modalités d'accès à la terre et dispositifs locaux d'administration foncière: la vieille zone de colonisation agricole au Burkina Faso*. GRET/ IRD/LAJP workshop: Dispositifs locaux de régulation foncière.

Politiques d'élevage et conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne

Cet article présente un cadre politique en faveur des pauvres appliqué à l'évaluation systématique des politiques du secteur de l'élevage dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est (Éthiopie, Kenya, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) et d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali et Sénégal). Dans ces pays, les politiques d'élevage ne tiennent pas dûment compte des problèmes liés à la propriété foncière auxquels font face les paysans et les éleveurs nomades. Du fait de l'insécurité du régime foncier, les éleveurs peuvent être amenés à accroître les effectifs du cheptel au-delà de la capacité de charge des terres, contribuant ainsi à l'intensification des rivalités liées à l'utilisation des ressources limitées, et finalement au déclenchement de conflits violents. L'insécurité du régime foncier est par conséquent considérée comme une cause endogène des conflits ruraux.

Políticas ganaderas, tierras y conflictos rurales en el África subsahariana

Este artículo propone un marco de políticas en favor de los pobres para la evaluación sistemática de las políticas en el sector de la ganadería en Etiopía, Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania en el África oriental, así como en Burkina Faso, Malí y el Senegal en el África occidental. Las políticas ganaderas en estos países no abordan coherentemente la cuestión del régimen de tenencia de tierras para los agricultores y pastoralistas y, en respuesta a la inseguridad de régimen de tenencia de tierras, cabe que los criadores de ganado incrementen el número de cabezas más allá de la capacidad de carga de la tierra, contribuyendo de este modo a aumentar la competencia por unos recursos escasos y, en última instancia, a generar conflictos violentos. Por lo tanto, la inseguridad del régimen de tenencia de tierras constituye un factor endógeno determinante de conflictos rurales.

Livestock policies, land and rural conflicts in sub-Saharan Africa

Ugo Pica-Ciamarra, Joachim Otte and Pius Chilonda

Ugo Pica-Ciamarra is Livestock Information Analyst of FAO's Pro-poor Livestock Policy Initiative (PPLPI);

Joachim Otte is Coordinator of PPLPI;

Pius Chilonda is Subregional Coordinator of the Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System for Southern Africa

(ReSAKSS-SA). IWMI/ICRISAT, Pretoria, South Africa.¹

This article proposes a pro-poor policy framework for the systematic assessment of livestock sector policies in Ethiopia, Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. Livestock policies in these countries do not consistently address the land tenure issue for farmers and pastoralists and, in response to tenure insecurity, livestock keepers may possibly increase animal stock beyond land carrying capacity, thus contributing to enhanced competition for scarce resources and, eventually, to violent conflicts. Tenure insecurity is therefore identified as an endogenous determinant of rural conflicts.

INTRODUCTION

Increasing population, income growth and urbanization are driving up the demand for food of animal origin in developing countries. In sub-Saharan Africa, meat and milk demand are expected to grow by 3.2 percent and 3.9 percent per annum between 1997 and 2020 (Rosegrant *et al.*, 2001). This structural shift in food consumption could contribute to economic development and poverty reduction: not only do several African countries boast comparative advantages in the production of animal protein, but an estimated 60 percent of the poor in Africa are dependent on livestock for part of their livelihoods (Thornton *et al.*, 2002). African countries, however, are not taking full advantage of the poverty reduction opportunities of the increased demand for food of animal origin; livestock production

is not keeping pace with demand trends, and a number of countries have become net importers of meat and, particularly, dairy products.

This article proposes a framework for examining gaps and bottlenecks in the current livestock policy agenda, and reviews livestock policies in Burkina Faso, Ethiopia, Kenya, Mali, Senegal, Uganda and the United Republic of Tanzania. It argues that land tenure issues are largely neglected by African policy-makers. The ensuing question this article attempts to address is whether ineffective land policies, and the associated land tenure insecurity, not only make it difficult for livestock keepers to take advantage of the growing demand for animal food, but can also be considered as an endogenous determinant of rural conflicts.

The following section briefly introduces the livestock sector in the case-study countries, elaborates a pro-poor livestock policy framework and assesses the current livestock policy agenda in East and West Africa. Current policies do not consistently address the land tenure issue for farmers and pastoralists; whether this is good

¹ The views and opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect those of FAO and the International Water Management Institute (IWMI)/International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT). We gratefully acknowledge the research assistance of Federica Chiozza.

or bad depends on the weaknesses and strengths of the current land tenure system. The third section, therefore, reviews the evolution of land policies in sub-Saharan Africa since independence, and concludes that existing laws and regulations do not provide rural dwellers with adequate land tenure security. The fourth section argues that inadequate and insecure access to land not only contribute to inefficient resource allocation, but might provide farmers and pastoralists with incentives to increase livestock numbers beyond the land carrying capacity, thus enhancing competition for scarce resources and contributing to violent conflicts in rural areas. The final section summarizes the main findings and identifies avenues for further research.

UNBALANCED LIVESTOCK POLICIES IN SUB-SAHARAN AFRICA

Burkina Faso, Ethiopia, Kenya, Mali, Senegal, Uganda and the United Republic of Tanzania are low-income economies. Gross domestic product (GDP) per capita averages between US\$622 (Ethiopia) and US\$1 463 (Senegal), and about 40 percent of the population live below the international poverty line on less than US\$1 a day. These economies are largely agricultural: the primary sector contributing between 16.6 percent (Kenya) and 41.8 percent (Ethiopia) to national value added and over 60 percent to employment (World Bank, 2005). Growth

of agriculture, therefore, could significantly support poverty reduction and economic development.

The development of the livestock sector might, in turn, contribute to agricultural growth and poverty alleviation. The case-study countries have a comparative advantage in livestock production, with pasture land constituting over 70 percent of the agricultural area, and livestock accounting for 30–52 percent of agricultural value added and up to 21.4 percent of GDP (FAO, 2005a). Preliminary estimates suggest that most of the rural poor hold livestock – from 53 percent, in Kenya, to 69 percent, in Uganda (Thornton *et al.*, 2002). Investing in the subsectors where the poor mostly work naturally has a stronger impact on poverty than supporting growth in other sectors. Increasing per capita GDP, urbanization and population growth are boosting the demand for animal protein in sub-Saharan Africa. Total consumption of meat and milk grew annually by 2.2 and 2.9 percent in 1974–97, and is expected to grow by 3.2 and 3.9 percent per year in 1997–2020 (FAO, 2005a; Rosegrant *et al.*, 2001).

African policy-makers, however, have not taken full advantage of the poverty-reduction potentials of the livestock sector. In the sample countries, in fact, meat and milk production have been unable to keep pace with the growing demand for animal food and, in some circumstances,

TABLE 1
Livestock and poverty in sub-Saharan Africa, 2003

Country	Stock TLUs	Production		Value added		Net trade		Poverty Percentage of rural poor holding livestock
		Meat	Milk	Percentage of GDP	Percentage of agricultural value added	Meat	Milk	
	Thousands	Tonnes				Tonnes		
Ethiopia	22 306	549 175	1 518 125	14.3	30.0	3 443	–21 206	62.4
Kenya	8 548	455 732	2 853 700	9.2	46.8	–929	1 045	52.8
Uganda	4 528	292 751	700 000	4.7	12.6	189	–3 387	69.4
United Rep. of Tanzania	10 919	360 540	935 000	13.2	29.4	–849	–221 505	65.8
Burkina Faso	4 622	141 019	237 250	7.8	22.9	–398	–62 374	66.8
Mali	6 527	259 052	578 280	16.2	39.0	–257	–34 695	66.0
Senegal	3 250	161 993	124 852	5.4	27.9	–14 055	–181 948	59.4

Note: TLU = tropical livestock unit; conversion factors: cattle (0.70), sheep and goats (0.10), pigs (0.20), poultry (0.01).

Source: Elaborated from FAO, 2005a and Thornton *et al.*, 2002.

per capita consumption has decreased. Imports of meat and, especially, milk have increased significantly (FAO, 2005a). African decision-makers, therefore, should redesign livestock policies to direct the development of the sector towards a pro-poor path, and seek to derive benefits from the increased demand for animal food. In the socio-economic literature, however, although macroeconomic and agriculture sector policies have been analysed, there is a paucity of livestock subsector policy analysis. Livestock policies are either completely overlooked or considered as a mixture of macroeconomic and agriculture sector public actions, with a few ad hoc technical interventions in the livestock sector (e.g. animal vaccination). But livestock development requires not only sound macroeconomic, institutional and agriculture sector policies, but also public policies that respond to the peculiarities of livestock production, which is associated with specific market imperfections and public goods.

Following Dorward *et al.* (2004), it is argued that, given a favourable macroeconomic and institutional environment, governments should design and implement livestock policies targeted at achieving three major objectives for the poor livestock-holders: (1) protecting assets/reducing vulnerability; (2) creating conditions for growth; and (3) sustaining growth.

1. Policies to protect assets and reduce vulnerability are meant to provide poor livestock holders with adequate and secure access to basic production inputs. This objective contains two subsidiary goals, namely: (a) securing access to land, water and feed; and (b) providing risk management and coping mechanisms for natural disasters and price shocks. Uncertainty and market imperfections prevent smallholder producers from having secure access to these inputs, which is a necessary condition for efficient resource allocation. For example, in

mixed crop–livestock farming systems, secure access to land allows farmers to use resources (such as family labour) that in many cases are underused and encourages lump-sum investments in physical and human capital, as well as increasing supply of crop residues and stubbles for animals. In pastoral areas, secure rights to use different patches of land allow livestock keepers to access fodder and water continuously and to reduce risks associated with droughts; at the same time, high variability of returns may induce pastoralists to overstock and use livestock as a form of insurance rather than as a means of production.

2. Policies to create conditions for growth aim at moving markets away from inefficient equilibria by allowing all economic agents, including the poor, to exploit gains from livestock demand to the fullest extent. Access to the “basics”, in fact, would not be sufficient for taking livestock keepers out of poverty because livestock production is associated with investments with high indivisible components that, coupled with imperfect intertemporal markets and limited access to output markets, force the poor into portfolios with low returns. In Ethiopia, for example, entering into simple livestock trading may require an initial investment of about 20–40 percent of annual per capita income (Dercon, 2004). In the Sudan, over 20 types of taxes and fees are charged for transporting sheep from Darfur to Port Sudan, making it unprofitable for smallholders to access markets (Aklilu, 2002). Policies creating the conditions for growth, therefore, are necessary to provide livestock keepers with secure access to livestock services, credit and secondary inputs (such as compound feeds) and domestic output markets.
3. Policies to sustain growth include all those long-term public actions that promote and support production of

high-quality commodities and include three main contributory objectives: securing food safety and quality of livestock products according to national, regional and international standards; promoting research activities in animal feeding and breeding to support the production of high-quality commodities; and ensuring the environmental sustainability of livestock production. These are mostly public goods, and are necessary for countries to be competitive in international markets – as well as to avoid smallholders being crowded out from their domestic markets by foreign competitors. For instance, livestock research activities driven by the profit-seeking efforts of private institutions rarely serve the poor, who are thought to be unwilling or unable to pay for research outcomes. All countries are imposing stringent requirements on food imports that cover pesticide residues, contaminants, microbiological parameters, pests, diseases and other hygienic variables. Concerns are that these standards may prevent poor livestock keepers, and developing countries in general, from benefiting from growing market integration.

This three-tier framework, which places livestock within the broader agricultural policy agenda, is here used to examine the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) of the case-study countries. Though PRSPs are often generic and have been criticized on several grounds, they identify and prioritize public actions over a three-year horizon, and include a table summarizing the overall intervention strategy, the public expenditure programme and its allocation among key areas. A review of the PRSP priority policy matrices of the sample countries – such as the “Matrix of Actions” for Mali, the “Logical Frame for the PRSP” for the United Republic of Tanzania and the “Matrix of Objectives, Outcomes and Costs and Enabling Activities” for Kenya – suggests that:

- Policy-makers in the case-study countries appear to emphasize policies creating the conditions for, and sustaining, livestock sector development (objectives 2 and 3 above) *vis-à-vis* policies for protecting assets and reducing vulnerability (objective 1).
- Policies aimed at increasing access to credit, extension services and markets are numerous and often detailed, such as public actions intended to favour microfinance institutions, introducing quality management systems and promoting compliance to environmental standards. These policies appear homogenous among the various countries.
- Policies for protecting assets and reducing vulnerability (objective 1) focus on access to water and remain vague about access to land and risk-coping mechanisms. For example, Kenya plans to formulate a national land policy but neither the basic principles nor a deadline are specified; the Tanzanian Government will distribute land suitable for irrigation, which is less than 5 percent of all agricultural land in the country; the policy matrices of Ethiopia and Mali do not prioritize the land question at all.
- Policies for protecting assets and reducing vulnerability appear biased towards settled farmers over pastoralists. Priority actions are: investments in irrigation infrastructure (Burkina Faso, Ethiopia, Mali, Senegal, Uganda); promotion of drought-resistant crops (Kenya); and strengthening of meteorological services to support farmers’ decisions (Uganda). There are no priority actions regarding pastoral people, such as transit permits, the establishment of cattle corridors and (de)stocking programmes.

A detailed review of the PRSPs does not add any new insights to the priority policy matrices, although there are three interesting findings. The 2005 Uganda PRSP refers to pastoral people, who were completely neglected in the 2000 PRSP.

The question of land access, however, is addressed only in relation to environmental issues: “pastoralists’ needs for grazing land will be taken into account in decisions to create and manage protected areas” (Uganda, Republic of, 2005: 83). The Burkina Faso PRSP identifies tenure insecurity as a binding constraint on productivity for farmers, and states that “not all conditions for proper transhumance are in place. Care must be taken to ensure that the legal and regulatory provisions on agrarian and land tenure reorganization, as well as the law orienting use of pasturelands, are properly enforced” (Burkina Faso, Government of, 2004: 42). The priority action matrix, however, places “enhanced security of land tenure” under reducing vulnerability (objective 1) rather than under the support to productive sector programme (objective 3), and does not make any reference to pastoralists. Finally, the Ethiopian PRSP aims to make pastoral people sedentary: “the objective is to settle the pastoral population. However, the cultural transformation and the required persuasion work would take quite a while, perhaps decades” (Ethiopia, Federal Democratic Republic of, 2002: 72).

The lack of attention to land tenure issues is borne out by the findings of the Economic Commission for Africa (ECA): “although at least fifteen African countries have focused on developing strategic plans for poverty reduction, most of these plans provide only scant attention to the role of land access and land distribution in addressing rural poverty” (ECA, 2004: 8). This implies that both farmers and pastoralists will respond to market signals inefficiently, i.e. to policies creating conditions for and sustaining livestock sector growth, as their economic behaviour is expected to follow a survival rather than a profit motive.

LAND TENURE INSECURITY IN SUB-SAHARAN AFRICA

The PRSPs do not comprehensively and definitely address the question of access to land in sub-Saharan Africa. Existing land

tenure systems do not provide adequate incentives for agricultural growth, make market policies ineffective to some extent and, in some respects, foster social tensions and conflicts (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004; ECA, 2004; Feder and Noronha, 1987; FAO, 1993).

Land has long been an abundant resource in Africa, where the scarce resources have been labour and capital. Traditional societies were thus centred on the lineage or family, and access to land was obtained by residence or by acquiring membership in an already established group. The aim of a lineage-based group was to organize itself so as to obtain the largest benefits from the land. Outsiders (as a labour force) could be easily accommodated into the community, but coercive regulations and slavery were not uncommon in traditional African societies, as well as shifting cultivation and transhumance owing to conventional production technology, seasonality and erratic weather conditions (Feder and Noronha, 1987; FAO, 1993).

Between 1885 and 1910 major European nations – Belgium, France, Germany, Great Britain and Portugal – intensified their colonization of Africa. Colonial administrations were largely unaware of the agricultural and livestock production systems prevalent in sub-Saharan Africa and intended to establish private, western-style property rights to land. The unoccupied land was granted to the crown (e.g. Great Britain) or the state (e.g. France) and allocated through freehold or leasehold to merchant capitalists; the displaced population was confined to the less fertile land. Both the British and the French made use of customary institutions to tighten their control over the colonies, as traditional leaders were requested to collect taxes and tributes; however, while the British recognized the existence of customary property rights, the French required all farmers to register their land, with disappointing results. In both instances, freehold and leasehold land rights were treated as superior to customary rights, and African colonies were marked by a dual,

hierarchical, system of land tenure (ECA, 2004; FAO, 1993).

After attaining independence between the 1950s and the 1960s, African governments approached the land issue in three different and overlapping ways (Feder and Noronha, 1987). Some countries allowed the acquisition of individual land titles (e.g. Kenya and Malawi); others recognized different types of tenure (e.g. Senegal and Uganda); and still others vested title to land in the state and granted individuals only rights of occupancy and use (e.g. Ethiopia and the United Republic of Tanzania). Taken together, these laws did not change the structure of land tenure significantly, although growing demographic pressure on land led to informal processes of individualization and land reallocation (FAO, 1993).

Inefficient land tenure systems were identified as one of the determinants of the disappointing agricultural growth after independence, in comparison with progress in other regions. For example, between 1960 and 1980 cereal yield increased by 77 and 41 percent in developing Asia and Latin America and by only 21 percent in sub-Saharan Africa (FAO, 2005a). During the structural adjustment programmes of the 1980s and the early 1990s, therefore, most countries embarked on comprehensive land-registration or land-titling programmes, attempting to establish private property rights over land and abolishing customary tenure and lands held in common (FAO, 1993; ECA, 2004). On the one hand, private property rights were deemed to provide adequate production incentives to landowners; on the other hand, common property rights were thought to favour overexploitation of natural resources and environmental degradation.

After more than 20 years, there is scanty evidence that titling has led to higher agricultural productivity; conversely, conflicts have been documented between formal and informal mechanisms of land allocation (e.g. Platteau, 2000). Since the second half of the 1990s, with the

new institutional economics coming to the fore, a number of African countries have redesigned their tenure policies in recognition of the fact that: indigenous land tenures are not ambiguous; they are elastic enough to handle increasing land scarcity and accompany the ongoing market-driven process of individualization; and state intervention in the land market has often been more detrimental than valuable (FAO, 1993).

Current land policies have several distinguishing features. First, they tend to recognize a variety of rights. Land laws not only protect private and customary rights and provide for or allow their registration (e.g. in Uganda and the United Republic of Tanzania), but they also recognize use/lease rights over state-owned land, which may be registered, as in Ethiopia; in some cases customary holders may even obtain a title for their land. In most countries, the different land rights are granted equivalent status and protection. Of course, there are exceptions, such as the 1984 Burkina Faso *Reorganisation agraire et foncière* (amended in 1991 and 1996), which abrogates customary systems (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004).

Recent land laws provide a framework for land administration that fits into the decentralization process. Responsibilities for land registration and maintenance of cadastral records have been transferred to local authorities, particularly in French-speaking Africa. There are three main concerns with the current decentralization trend: first, implementation has often been slow, owing to lack of human and financial capital at local level; second, in tribal societies local authorities may “privatize” public goods and exclude some ethnic groups from accessing common land; finally, inconsistencies and ambiguities may exist between local government codes and the decentralization of land tenure management, particularly in countries where the two processes have been driven by different institutional actors (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004; ECA, 2004; FAO, 1993).

There have been attempts, especially in West Africa, to establish pastoral codes aimed at addressing specific constraints on pastoral people. However, with the exception of the 1993 Niger code, pastoral legislation is independent of any rural development strategy. It leaves vague the concept of customary tenure for pastoralists, and thus is unable to grant them land rights unequivocally and permanently; it marginally accommodates pastoralists' rights to mobility (FAO, 2004). Finally, implementation of pastoral codes is never included in the priority action matrices of the PRSPs.

Given the high transaction costs of complying with formal laws, rural dwellers often resort to informal mechanisms to secure their rights to land, either individually (e.g. by planting trees) or collectively. For example, it is not uncommon in French-speaking Africa that land transactions are recorded in written documents signed by the parties and witnesses and validated by customary authorities. These documents rarely have legal value, however, though they provide farmers with some sense of tenure security and the ensuing investment incentives (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004).

In conclusion, despite innovative land and agrarian laws attempting to recognize and capture all existing land rights, African farmers still gain access to land through a blend of customary and statutory, formal and informal institutions, a phenomenon referred to "legal pluralism" that, by itself, is a source of uncertainty and insecurity (see Box 1).² It is thus disappointing that the PRSPs have not prioritized any significant intervention to improve land tenure

² Participatory land-use planning, where community members take the lead in devising land policies, has proved increasingly effective for both well-devised and satisfactorily implemented land laws. The 1999 Appendix to the 1997 Mozambique Land Law, for instance, provides that customary land rights should be "assured" and delimited; at the same time, however, it does not define land rights but prescribes a participatory methodology that, if properly applied, will allow each community to define and circumscribe its own land rights thereby reflecting its peculiar ethnic, cultural and agro-ecological circumstances (Tanner, de Wit and Madureira, 2005).

legislation and implementation to the benefit of both farmers and pastoralists.

LIVESTOCK AND LAND CONFLICTS IN SUB-SAHARAN AFRICA

Inefficient land legislation and the ensuing insecure access to resources are sources of increasingly violent disputes over land among farmers and herders and among pastoralists themselves. A number of examples for the case-study countries are reported in Box 2.

Analyses of herder-farmer conflicts have usually been based on case studies and identify environmental issues (e.g. droughts, desertification), population growth and the intensification of agriculture as the main determinants of clashes. McCarthy *et al.* (1999) maintain that, in the past 20 years, extensive livestock producers have experienced increasing difficulties in tracking forage resources owing to the expansion of agriculture, elimination of dry-season grazing areas and increasing population. Van den Brink, Bromley and Chawas (1995) argue that the so-called "colonization" of the Sahel has greatly reduced the spatial mobility on which pastoralists' livelihoods are based. Steinfeld, de Haan and Blackburn (1997) report that the Interior Delta of the Niger and the Senegal Valleys in West Africa, which were traditionally used for wet-season grazing, have been converted into cropland. In recent years, conflicts over access to land have been becoming more destructive because of the proliferation of small arms.

The more unclear the land tenure system becomes, the more droughts, increased population and changing agricultural practices may lead to social tensions and conflicts, as Box 2 illustrates. Sources of conflicts, however, may also be endogenous in the land tenure system itself, and are not necessarily driven by exogenous factors such as trends in population growth. In particular, insecurity of tenure may induce livestock keepers to increase the number of their animals beyond the carrying capacity of land, leading to extremely high pressures

Box 1

Tenure insecurity in contemporary sub-Saharan Africa

Burkina Faso is a typical example of overlapping modern and traditional land tenure systems.

Especially in rural areas, the customary systems persist, whereas the modern legislation is not yet implemented. (Pickardt, 2003)

*Current Malian land legislation does not provide the necessary judicial framework for guaranteeing security of tenure to many producers because: (a) it does not recognize *de facto* (that is, customary) land rights at the village level, and (b) it does not give local populations the degree of ownership over resources necessary to foster rational exploitation and conservation.* (Bruce, 1998)

Senegal has one of the most innovative and effective national land tenure policies in West Africa. However, its implementation is erratic and sometimes discriminatory. Policy programmers should consider the degree to which rural councils are active and effective... In addition, attention should be paid to the various user groups and their rights under both national and customary laws. (Bruce, 1998)

There was a consensus that the current [Ethiopian land tenure] system, because it does not guarantee security of tenure and undermines incentives, has

detrimental effects on agricultural productivity and natural resource conservation. (Hoben, 2000)

The success or failure of Kenya's land tenure reform is hotly contested, though most studies tend to conclude it has failed to meet expectations. The current situation is characterized by inaccurate land registries, widening land distribution gaps, gender discrimination, shrinking food production, landlessness accompanied by swelling urban population, and threats to pastoral communities. (Bruce, 1998)

Although customary land is a recognized tenure in Uganda, not much in terms of implementation of the provisions in the Land Act has happened to measure whether the provisions are progressive or not. No single certificate of ownership has been issued as yet and the status quo on the ground remains the same. (Busingye, 2002)

In 1999, the legislature adopted the Village Land Act (VLA), however, in many Tanzanian villages it has not yet come into operation. [...] Lack of a proper system of land administration and tenure in the village areas where most of the resources are, would, undoubtedly, lead to serious natural resources degradation. (Verplanke and McCall, 2003)

on scarce resources and, eventually, to violent clashes.

In the economic literature, land tenure insecurity is usually considered as promoting inefficient resource allocation, because farmers are uncertain about whether they will be the ultimate beneficiaries (the so-called "residual claimants") of their production efforts; intuitively, if land tenure is insecure, long-term land-specific investments will be underprovided by the rational economic agent. Tenure insecurity not only reduces investment incentives, however, but also influences the portfolio of farmers and pastoralists' activities. Griffin, Khan and Ickowitz (2002), for instance, maintain that incentives are unimpaired in the case of

tenure insecurity: farmers will not invest in fixed assets such as fences and irrigation canals, but in mobile assets such as livestock and farm carts; they will not plant long-gestation trees, but short-term growing crops. At the same time, tenure insecurity for pastoral people is *de facto* equivalent to an exogenous shock of nature: it does not make any difference for pastoralists who cannot access fodder whether this is because of drought conditions or as a result of the establishment of enclosures on key resource sites. Moreover, when faced with uncertainty and imperfect markets, pastoralists tend to adopt consumption-smoothing strategies primarily based on animal stock accumulation, as has been convincingly argued by a number of studies.

Box 2

Land conflicts in sub-Saharan Africa

Land conflicts caused by deterioration of natural resources and migration brought about by a rapidly increasing population and droughts are a rising issue in West Africa. [...] The subhumid south-western part of Burkina Faso is such a region where violent land use conflicts between autochthonous farmers and Fulani pastoralists occur. (Pickardt et al., 2002)

Pastoral institutions are the most affected with the frequency of land conflicts and the numerous difficulties linked to the cohabitation between pastoralists and farmers in the [Niger] Delta region [of Mali]. (Ba, 2000)

In Senegal ... the seasonal movement of livestock is essential to the survival of the herds, but it is also a source of problems. The movement of herds leads to many conflicts between migrant herders and farmers in the pasture areas, and between sedentary and migrant pastoralists. (Sylla, 2003)

An influx of pastoralists from Tana River district caused tension in Garissa district, eastern Kenya, particularly on the banks of the Tana, where pastoralists and agriculturists were competing for land space as a result of the prolonged Horn of Africa drought. (EDC News, 2001a)

Exacerbating the unstable situation in the north-eastern districts of Kotido and Moroto is drought, leaving 250 000 people in the two districts at risk. As access to pasturage decreased more than 90 000 pastoralists migrated with their cattle to other areas, including Kitgum and north-eastern Lira, resulting in conflicts between local residents and the encroaching Karamojong. Throughout 2000, the drought sparked inter-clan clashes and cross-border raids between Uganda and Kenya pastoralists. (USAID, 2000)

[In Ethiopia] the large farms have started fencing their fields to prevent stray grazing on their land; this has had the added effect of preventing the Borana from moving their herds to certain areas, often to cutting off access to traditional watering holes. The increased difficulty of moving herds, combined with the steady desertification of the land, has made life for these pastoralists much harder. (Hershkowitz, 2005)

Over 400 people fled their homes in the eastern Tanzanian region of Morogoro for fear of being attacked by Maasai pastoralists after a bloody clash there on 8 December between the pastoralists and farmers left 31 people, mostly women and children, dead. (EDC News, 2001b)

In a classic article on production relations in tropical agriculture, for example, Binswanger and McIntire (1987) maintain that animal husbandry has a lower production risk than cropping because during minor droughts crop production may fail entirely, yet vegetative growth may provide fodder for animals and animals can also be moved to distant areas; Rosenzweig and Wolpin (1993) demonstrate that bullock sales and purchases are used as a consumption-smoothing strategy in India; Dercon (1998) provides convincing evidence that in the United Republic of Tanzania investment in cattle occurs because it assures relatively high returns and livestock are sufficiently liquid to serve as a buffer in case of destructive shocks; models of storage

based on risk-aversion and maximization of survival functions have been also developed. Livestock, therefore, acquire an insurance value additional to their normal contribution to income; this creates an efficiency loss as it induces a bias in resource allocation towards livestock stock. Of course, the optimal number of animals depends on a multiplicity of factors, including rainfall variability, access to animal health services, credit facilities, input/output markets and non-farm labour opportunities; but tenure insecurity might well contribute to a suboptimal overstock disequilibrium.

In the case-study countries, farmers and pastoralists are progressively keeping more and more livestock and do not appear to behave purely as profit-maximizers.

TABLE 2

Cattle production, population, offtake rate and productivity, 1995–2003

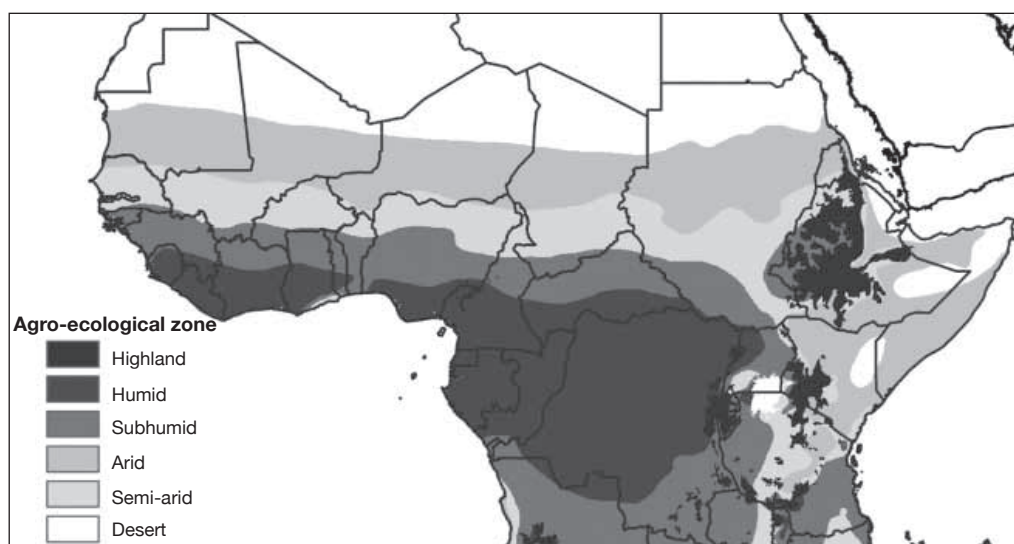
	Cattle population (millions)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	29.8	31.2	32.6	35.3	35.1	33.0	35.4	35.5	35.5
Kenya	12.8	11.5	11.4	11.7	12.8	11.7	11.7	11.5	11.5
Uganda	5.2	5.3	5.4	5.7	5.8	6.0	6.1	6.1	6.1
United Rep. of Tanzania	15.7	14.0	13.7	13.8	17.2	16.2	17.0	17.3	17.7
Burkina Faso	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.8	4.9	5.0
Mali	5.8	5.9	6.0	6.2	6.4	6.6	6.7	6.9	7.3
Senegal	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0
	Beef production (thousand tonnes)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	235.0	267.0	270.0	274.0	290.0	294.0	303.5	304.0	304.0
Kenya	239.0	252.0	260.8	270.0	279.0	287.0	295.0	295.0	295.0
Uganda	86.4	87.5	88.5	93.0	96.0	96.8	101.4	106.0	106.0
United Rep. of Tanzania	246.0	194.0	193.0	198.0	215.0	225.0	230.3	246.3	246.3
Burkina Faso	40.2	47.3	50.1	50.6	51.7	55.0	55.0	60.5	61.6
Mali	84.5	85.8	88.4	91.1	88.7	75.7	84.6	103.5	113.0
Senegal	45.5	46.6	47.1	47.4	47.6	49.8	48.4	45.1	43.3
	Offtake rate (percentage of cattle slaughtered)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	7	8	8	8	8	8	8	8	8
Kenya	13	15	16	21	20	22	19	16	16
Uganda	11	11	11	11	11	11	11	12	12
United Rep. of Tanzania	15	13	13	13	13	13	13	13	13
Burkina Faso	8	10	10	10	10	10	10	11	11
Mali	11	11	11	11	11	9	10	12	12
Senegal	13	13	13	13	13	13	13	12	11
	Productivity (kg/cattle slaughtered)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	106.8	112.2	110.2	106.2	108.2	108.3	108.4	108.4	108.4
Kenya	144.8	144.0	141.0	110.2	110.0	110.0	131.0	159.1	159.5
Uganda	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	155.0	149.0
United Rep. of Tanzania	107.0	107.8	107.2	107.0	107.5	107.1	107.1	107.1	107.1
Burkina Faso	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0
Mali	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0
Senegal	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0

Source: FAO, 2005b.

Since 1995, growth in livestock production has been achieved almost entirely by increased animal numbers, with no efficiency gains in terms of productivity (kg per animal slaughtered) and offtake rate (proportion of animals slaughtered). This increased number of animals exercises growing pressures on the land. Table 2 provides some production parameters for cattle.

The number of ruminant livestock is reaching such high levels that, in some countries, the carrying capacity of land appears to have been exceeded, leading to exceptionally high pressures on limited resources and contributing to social tensions and, eventually, to overt conflicts. Carrying capacity is defined as the maximum number of animals that an area of agricultural land can support on a

FIGURE 1
Agro-ecological
zones in
sub-Saharan
African countries



Source: FAO, 2005b.

TABLE 3
Carrying capacity of agro-ecological zones in sub-Saharan Africa

Agro-ecological zone	Annual rainfall (mm)	Area (Percentage)	Maximum carrying capacity		TLU (Percentage)
			(ha/TLU)	(TLU/km ²)	
Arid	0–500	38.2	10	10	23.8
Semi-arid	500–1 000	18.1	4	25	29.4
Subhumid	1 000–1 500	21.2	3	33	21.2
Humid	1 500+	17.9	n.a.	n.a.	6.7
Highlands*	n.a.	4.7	2.5	40	18.8

Note: TLU = tropical livestock unit; conversion factors: cattle (0.70), sheep and goats (0.10), pigs (0.20), poultry (0.01).

*Mean daily temperature during the growing period ≤ 20 °C.

Sources: Jahnke, 1982; FAO, 2002; Winrock International, 1992.

sustainable basis; it therefore varies among different agro-ecological zones.³ Figure 1 shows the distribution of agro-ecological zones in sub-Saharan Africa, while Table 3 presents the maximum estimated carrying capacity for tropical livestock units (TLUs)⁴ in the five productive agro-ecological zones,

namely arid, semi-arid, subhumid and humid zones, and the highlands.

The highlands are estimated to have the highest carrying capacity, of up to 40 TLU/km², followed by the subhumid and semi-arid areas. Given the size of agro-ecological zones, however, most livestock are located in the semi-arid zone, followed by the arid and subhumid zones, with only 18.8 percent of animals being raised in the highlands. Few ruminant livestock are kept in the humid agro-ecological zone because of the high prevalence of animal diseases (trypanosomiasis) (Figure 2).

The estimated livestock density within agro-ecological zones can be used to compare the actual pressure exercised by animals on land *vis-à-vis* the carrying capacity thresholds, and thus derive a measure of the risk of conflict due to land constraints in East and West Africa, where production technology is traditional (see Table 2) and use of compound feeds limited.

³ The basic hypothesis in the estimation of carrying capacity (CC) is that a standardized livestock unit of 250 kg requires a daily dry matter intake of about 2.5 percent of their bodyweight. CC is therefore calculated by estimating the total amount of forage at the end of the growing season, multiplying this by a correction factor, and then dividing by the average feed requirements of a livestock unit. Correction factors are grazing inefficiency, losses and proper use; as a result of different correction factors, estimates of CC vary widely. Even though CC is an old-established notion of range science, it is still a widely used concept. There are debates, however, over the validity of the concept itself, the measurement methodologies and the context of application. CC was, in fact, developed for improving management of commercial ranches in North America, and it is often questioned whether the concept is equally applicable to African rangelands.

⁴ The TLU (250 kg live weight) is a common unit in which different kinds of livestock (cattle, small ruminants, etc.) can be compared.

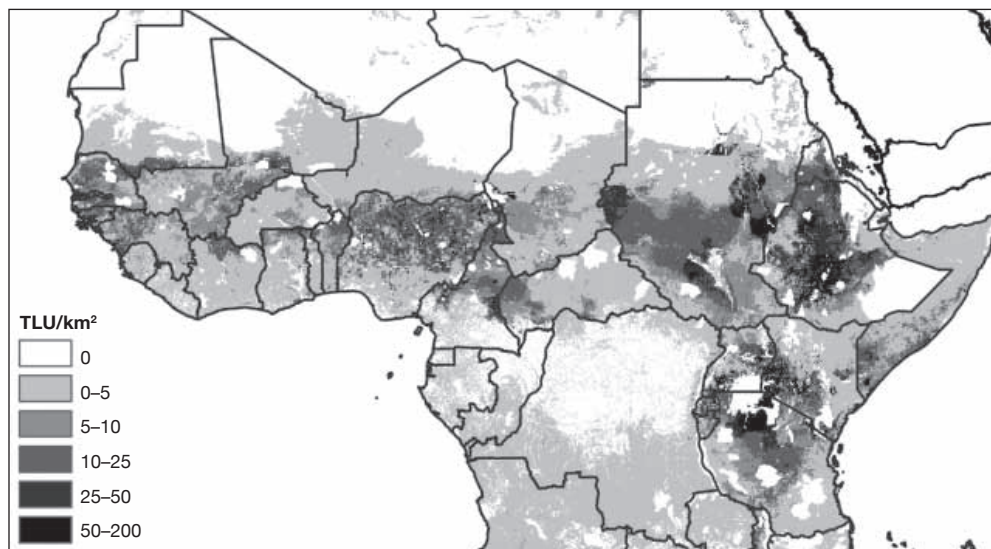


FIGURE 2
*Estimated
ruminant density
in sub-Saharan
Africa, 2000*

Source: FAO, 2005b.

Such estimates would be less meaningful in southern Africa, where ranching is common, although ranches are also found in some areas of East Africa (e.g. the highlands of Kenya and the United Republic of Tanzania) (FAO, 2002).

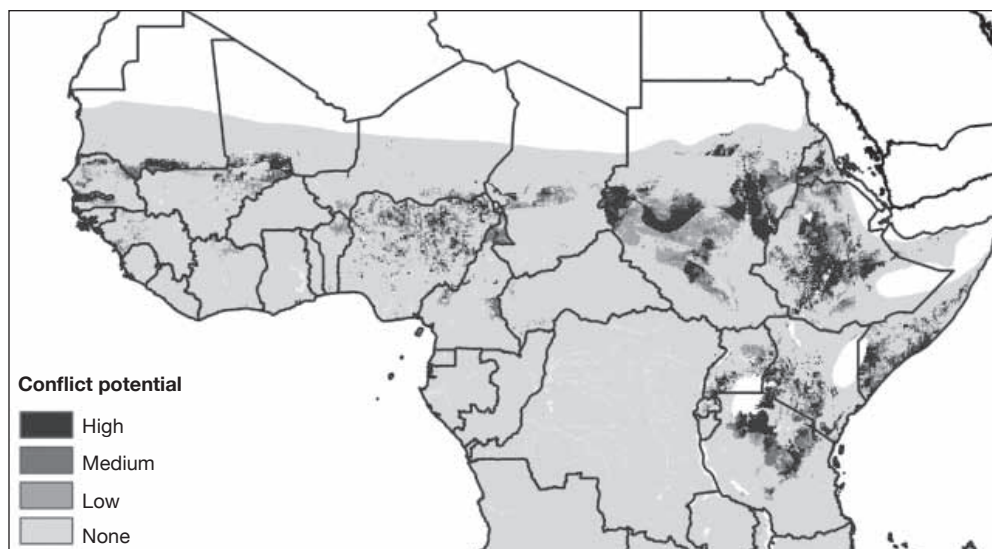
The potential for livestock-driven conflict is rated as “high” if the ratio between the actual stocking rate and the estimated maximum carrying capacity is greater than 1, i.e. if the number of livestock exceeds the carrying capacity of land; “medium”, if the ratio falls between 0.75 and 0.99; and “low” if it falls between 0.5 and 0.74. It is assumed that there is no risk of livestock-driven conflict if the ratio is below 0.5, i.e. when the actual stocking rate is less than 50 percent of the carrying capacity. For the humid zone, for which no carrying capacity has been estimated and where livestock are sparse, the carrying capacity of the subhumid agro-ecological zone is applied. These thresholds are arbitrary and, given the multiple determinants of conflicts, a perfect correlation between the calculated index number and number/intensity of conflicts is not to be expected. Figure 3 shows the estimated risk of livestock-driven conflicts in sub-Saharan Africa.

Figures 1, 2 and 3 show a degree of correlation among agro-ecological zones, number of animals and the potential for conflicts as measured by the ratio between livestock density and land carrying capacity. The risk of livestock-driven

conflicts is highest at the border between the arid and semi-arid zones, and in some parts of the highlands. The expansion of the agricultural frontier towards the arid zone, therefore, might be associated with an increase in livestock numbers in mixed livestock production systems, making a peaceful interaction between farmers and pastoralists more difficult. On the other hand, in humid and subhumid zones, livestock numbers could be increased significantly. In the case-study countries, conflict potential is evident in the semi-arid border between Mali and Burkina Faso, in semi-arid areas of Senegal and the United Republic of Tanzania, in the Ethiopian highlands, and at the highland borders between Kenya and the United Republic of Tanzania and between Kenya and Uganda.

High livestock numbers, therefore, often exert extremely strong pressure on rural land and are likely to contribute to social tensions and conflicts. In contrast with the typical determinants of land conflicts, such as population growth, intensification of agricultural practices and droughts, the number of livestock is endogenously influenced by an inefficient land tenure system, which provides livestock keepers with incentives for accumulating animals. Functional land legislation is expected not only to promote long-term land-fixed investments and agricultural productivity increases, but may also reduce the risk of

FIGURE 3
*Estimated risk of
livestock-driven
conflicts in
sub-Saharan
Africa, 2000*



Source: Authors' calculation.

violent conflicts in rural areas, as far as these are associated with livestock density and livestock production technology. In theory, making use of ratios between carrying capacity and actual stocking rates, it would be possible to build indicators and subindicators to monitor the probability of conflicts between herders and farmers or among pastoralists themselves in selected regions. Carrying capacity, therefore, would not only be useful for forecasting environmental degradation, as it has been long done with unsatisfactory evidence in the African context, but also for building a theory of land conflict in rural areas. In the economic literature, in fact, while indexes and theoretical and empirical models have been developed to identify the root causes of civil wars, livestock conflicts have been examined only on a case-by-case basis.

CONCLUDING REMARKS

The article reviewed the livestock sector performance over the last decade in East and West Africa, and elaborated a pro-poor livestock policy framework to identify potential gaps and inconsistencies in sector policies. This broad analytical framework places livestock within the wider development policy agenda. Too often, policy-makers in the livestock departments tend to design livestock sector policies in isolation, with minimal consultation with other ministries or representatives of the livestock sector, and mainly focus on

technical issues, such as the eradication of animal diseases.

The proposed framework is used to examine livestock policies in Ethiopia, Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. It is found that, despite land tenure insecurity being widespread in sub-Saharan Africa, the current national agendas largely neglect the land issue. This not only has a negative impact on livestock production, which has been shown to fall short of the growing demand for animal protein, but is also likely to contribute to social tensions and conflicts in rural areas. The article argues that inefficient land tenure systems provide farmers and pastoralists with incentives to increase their livestock numbers beyond the carrying capacity of land. FAO statistics show that livestock pressure on land is, in effect, increasing in all the case-study countries and that livestock are exceeding the estimated carrying capacity of land in regions of Ethiopia, Kenya and Uganda in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. This leads to a mounting pressure on land, which enhances competition for scarce resources and may lead to conflicts in rural areas.

The arguments presented in the article are very preliminary and mostly intuitive. First, there is the need to develop an intertemporal model correlating tenure insecurity, the dynamics of livestock

numbers and carrying capacity, which have been here a priori assumed to be interconnected. It should be noted that, even though tenure insecurity contributes to enhanced pressure on land and conflicts, the conflicts themselves are expected to reduce the number of animals, and hence the competition for scarce resources. There is also the need to collect detailed information about the dynamics of the livestock sector and on rural conflicts at the local, rather than country, level.

Whatever the underlying causality between tenure insecurity and livestock numbers, effective land policies are essential for the sustainable development of the livestock sector, to poverty alleviation and the achievement of the Millennium Development Goals. They should be given adequate priority by policy-makers; only then will livestock policies be more balanced and input and output market policies be effective, sustainable and pro-poor.

REFERENCES

- Aklilu, J.** 2002. *An audit of the livestock marketing status in Kenya, Ethiopia and Sudan*. Nairobi, Interafrican Bureau for Animal Resources.
- Ba, B.** 2000. *Natural resources and decentralization: local institutions role in co-management and local conflicts resolution in the Mopti region*. Paper presented at the Eighth International Association for the Study of Common Property Conference, Bloomington, USA, 31 May–4 June 2000.
- Binswanger, H.P. & McIntire, I.** 1987. Behavioral and material determinants of production relations in land-abundant tropical agriculture. *Economic Development and Cultural Change*, 36(1): 73–99.
- Burkina Faso, Government of.** 2004. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Ouagadougou, Ministry of Economy and Development.
- Bruce, J.W., ed.** 1998. *Country profiles of land tenure: Africa, 1996*. Madison, USA, University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Busingye H.** 2002. *Customary land tenure reform in Uganda; lessons for South Africa*. Johannesburg, South Africa, International Symposium on Communal Land Tenure Reform.
- Cotula, L., Toulmin, C. & Hesse, C.** 2004. *Land tenure and administration in Africa: lessons of experience and emerging issues*. London, International Institute for Environment and Development.
- Dercon S.** 1998. Wealth, risk and activity choice: cattle in Western Tanzania. *Journal of Development Economics*, 55(1): 1–42.
- Dercon, S.** 2004. Growth and shocks: evidence from rural Ethiopia. *Journal of Development Economics*, 74(2): 309–29.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. & Urey, I.** 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 32(1): 73–89.
- ECA (Economic Commission for Africa).** 2004. *Land tenure systems and their impacts on food security and sustainable development in Africa*. Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa.
- EDC News.** 2001a. Land competition in Garissa. *EDC News*, No. 2, February–March 2001 (available at <http://www.edcnews.se/Research/KenyaLand.html>).
- EDC News.** 2001b. Cattle clash sparks bitter feud. *EDC News*, No. 2, February–March 2001 (available at <http://www.edcnews.se/Research/TanzaniaCattleclash.html>).
- Ethiopia, the Federal Democratic Republic of.** 2002. *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*. Addis Ababa, Ministry of Finance and Economic Development.
- FAO.** 1993. *Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations*, by J.P. Platteau. Étude FAO Développement économique et social, No. 107. Rome.
- FAO.** 2002. *Cattle and small ruminant production systems in sub-Saharan Africa. A systematic review*, by M.J. Otte and P. Chilonda. Rome.
- FAO.** 2004. *Essai de présentation des tendances d'évolution du droit pastoral en Afrique de l'Ouest*, by I. Ly. Étude juridique de la FAO en ligne, No. 35. Rome (available at <http://www.fao.org/legal/prs-01/po35f.pdf>)
- FAO.** 2005a. *FAOSTAT database* (available at <http://faostat.fao.org/>).
- FAO.** 2005b. *GLiPHA (Global livestock production and health atlas)*. Rome (available at <http://www.fao.org/ag/aga/glipha/index.jsp>).

- Feder, G. & Noronha, R.** 1987. Land rights systems and agricultural development in sub-Saharan Africa. *The World Bank Research Observer*, 2(2): 143–169.
- Griffin, K., Khan, A.R. & Ickowitz, A.** 2002. Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279–330.
- Hershkowitz, A.** 2005. *Violence in Southern Ethiopia: the Borana and farmers clash over land use*. ICE Case Studies. The Inventory of Conflict & Environment (ICE). Washington, DC, American University.
- Hoben, A.** 2000. *Ethiopian rural land tenure policy revisited*. Paper presented at the Symposium for Reviewing Ethiopia's Economic Performance 1991–1999. Addis Ababa, InterAfrica Group.
- Jahnke, H.E.** 1982. *Livestock production systems and livestock development in tropical Africa*. Kiel, Germany, Kieler Wissenschaftsverlag Vauk.
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P.** 1999. *Property rights, risk, and livestock development in Africa*, Nairobi, International Livestock Research Institute and Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Pickardt, T.** 2003. *The dynamics of land tenure in the Poni and Nounbiel Provinces, Burkina Faso*. Unpublished paper, Giessen, Germany, Justus-Liebig-Universität.
- Pickardt, T., Brockhaus, M., Schliephake, S., Kambire, H. & Hoffman, I.** 2002. *Conflict management related to natural resources in south-west Burkina Faso*. Paper presented at the Deutscher Tropentag 2002, Witzenhausen, Germany, 9–11 October 2002 (available at http://www.tropentag.de/2002/abstracts/links/Pickardt_BjJ3vYh2.pdf).
- Platteau, J.P.** 2000. Allocating and enforcing property rights in land: informal versus formal mechanisms in sub-Saharan Africa. *The Nordic Journal of Political Economy*, 26(1): 55–81.
- Rosenzweig, M. & Wolpin, K.** 1993. Credit market constraints, consumption smoothing and the accumulation of durable production assets in low-income countries: investments in bullocks in India. *Journal of Political Economy*, 101(2): 223–244.
- Rosegrant, M., Paisner, M.S., Meijer, S. & Witcover, J.** 2001. *Global food projections to 2020: emerging trends and alternative futures*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Steinfeld, H., de Haan, C. & Blackburn, H.** 1997. *Livestock & the environment: finding a balance*. Rome, FAO; Washington, DC, USAID and the World Bank.
- Sylla, C.** 2003. *Cyber shepherd at work in the Sahel*. IDRC Report 17/11/03. Ottawa, International Development Research Centre.
- Tanner, C., de Wit, P. & Madureira, S.** 2005 Land reform in Mozambique: practice and potential. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2005/2: 102–113.
- Thornton, P.K., Kruska, R.L., Henninger, N., Kristjanson, P.M., Reid, R.S., Atieno, F., Odero, A.N. & Ndegwa, T.** 2002. *Mapping poverty and livestock in the developing world*. Nairobi, International Livestock Research Institute.
- Uganda, Republic of.** 2005. *Poverty Eradication Action Plan (2004/5 – 2007/8)*. Kampala, Ministry of Finance, Planning and Economic Development.
- USAID (United States Agency for International Development).** 2000. *Information Bulletin*, No. 1. Washington DC, Bureau for Humanitarian Response, USAID.
- Van den Brink, R., Bromley, D.W. & Chawas, J.P.** 1995. The economics of Cain and Abel: agro-pastoral property rights in the Sahel. *Journal of Development Studies*, 31(3): 373–399.
- Verplanke, J.J. & McCall, M.K.** 2003. *Boundary dispute settlement using Mobile GIS*. Paper presented at the ESRI User Conference, San Diego, USA, 7–11 July 2003 (available at <http://gis2.esri.com/library/userconf/proc03/p0468.pdf>).
- Winrock International.** 1992. *Assessment of animal agriculture in Sub-Saharan Africa*. Little Rock, USA, Winrock International Institute for Agricultural Development.
- World Bank.** 2005. *World Development Indicators*. Washington, DC.

Land reform in Madagascar, or opting for local competence

Management of land tenure continues to hinder rural and urban development policy in Madagascar. Land tenure policy has been shaped by the principles of colonial times. The negation of community practices and the illusion of exclusive state management of land tenure, associated with an impoverished public sector, have paralysed the administration of land tenure and eroded land rights. In February 2005, the Malagasy Government initiated a process of land reform that was radically new in concept: land rights may be determined by local communities and not solely the public services, the notion of state ownership has been reshaped by new legislation and local jurisdiction over land has been extended. This article begins by examining the forms, causes and consequences of the land tenure crisis. It then examines the process of land reform and develops one of its key features: recognition of land rights by communities and the users of the land. It also looks at the achievements and limitations of this formal recognition of land rights.

La reforma del régimen de tenencia de tierras en Madagascar o la apuesta por la competencia local

En Madagascar, la ordenación de tierras sigue siendo uno de los escollos de las políticas de desarrollo rural y urbano. La política de tierras aplicada hasta la fecha se ha basado en principios establecidos en la época colonial. La negación de las prácticas sociales y la ilusión de una ordenación de tierras exclusiva del Estado, asociadas a un empobrecimiento de los servicios públicos, provocan una parálisis de la administración de tierras y una precarización de los derechos sobre el suelo. A partir de febrero de 2005, el Gobierno malgache inició un proceso de reforma del régimen de tenencia de tierras basado en una ruptura conceptual: los derechos sobre la tierra pueden ser reconocidos por las colectividades y no solamente por los servicios encargados de las tierras, dado que el concepto de demanio ha sido reformulado por una nueva disposición legislativa y que se han ampliado las competencias de los municipios en materia de tierras. En el presente artículo se exponen en primer lugar las formas, causas y consecuencias de la crisis relativa a las tierras, se analiza a continuación el proceso de reforma del régimen de tenencia de tierras y se desarrolla uno de sus puntos clave, a saber, el reconocimiento de los derechos sobre el suelo por las colectividades y los usuarios de la tierra. Se presentan también los progresos y los límites de esta formalización de los derechos sobre la tierra.

La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale

André Teyssier, Henri Raharison et Zo Ravelomanantsoa

André Teyssier est Conseiller technique auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Henri Raharison est Juriste auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Zo Ravelomanantsoa est Consultant auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

À Madagascar, la gestion foncière demeure l'un des points d'achoppement des politiques de développement rural et urbain. La politique foncière appliquée jusqu'à présent s'est figée sur des principes établis à l'époque coloniale. La négation des pratiques sociales et l'illusion d'une gestion foncière exclusive de l'État, associées à une paupérisation des services publics, provoquent une paralysie de l'administration foncière et une précarisation des droits sur le sol. À partir de février 2005, le Gouvernement malgache a entamé un processus de réforme foncière fondé sur une rupture conceptuelle: les droits sur la terre peuvent faire l'objet d'une constatation par les collectivités et non pas uniquement par les services fonciers, la notion de domanialité étant refondée par une nouvelle disposition législative et les compétences des communes étant élargies en matière foncière. Le présent article évoque d'abord les formes, causes et conséquences de la crise foncière, et analyse ensuite le processus de réforme foncière et développe l'un de ses points clés, c'est-à-dire la reconnaissance des droits sur le sol par les collectivités et les usagers de la terre. Les progrès et les limites de cette formalisation des droits fonciers y sont également évoqués.

L'IMPASSE DE LA DOMANIALITÉ

Un dogme domanial d'une étonnante longévité

Aux premières heures de la conquête française, les autorités coloniales ont instauré, en s'inspirant du Torrens Act, un système domanial et foncier considérant les terrains non titrés comme appartenant à l'État. En vertu de ce principe, l'État est à même d'accorder des droits de propriété à ceux qui ont réalisé une «mise en valeur», et agissant en souverain, il cède une partie de son patrimoine au bénéfice d'un nombre restreint d'individus, moyennant un strict contrôle de l'effort de mise en valeur.

Ce système domanial obéissait à la logique du moment: servir l'entreprise coloniale, ouvrir des espaces aux colons en purgeant les droits précédents, sécuriser leurs droits dans la durée et asseoir l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement.

La délivrance parcimonieuse de quelques titres fonciers, régie par une administration foncière et topographique de faible envergure, correspondait aux objectifs de l'époque. Il ne s'agissait pas de sécuriser le plus grand nombre, mais de délivrer des droits à une élite rurale et urbaine dans la perspective d'une agriculture moderne et productive, dont on espérait un effet d'entraînement de l'économie.

La logique de ce dogme domanial correspond à un système productiviste, en accord avec la conception du développement véhiculée au début du XX^e siècle. En accordant des droits de propriété contre des formes visibles de mise en valeur, elle incite à stigmatiser l'environnement par une action anthropique, qui, à l'image du défrichement, se révèle aujourd'hui peu compatible avec le respect de la biodiversité.

Malgré 45 ans d'indépendance et une

période socialiste, Madagascar est restée attachée à cette logique domaniale établie il y a plus d'un siècle. Le maintien de procédures longues et alambiquées¹ s'explique par une tradition de culture administrative et centralisatrice, mais également par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit des agents d'une administration à l'abandon. Plus les procédures sont compliquées, plus elles sont interprétées à la faveur des agents de l'administration. Plus le pouvoir d'achat de ces fonctionnaires s'effondre, plus ils cherchent à compléter leurs revenus². Par ailleurs, le haut degré de complexité des procédures permet aux plus puissants de faire valoir des revendications au détriment de groupes de populations moins informés et moins influents.

Ce système hérité de la période coloniale est aujourd'hui en complet décalage avec d'une part, la demande massive de sécurisation des droits sur la terre et, d'autre part, la très faible capacité des pouvoirs publics.

Un système domanial et foncier en décalage avec l'ampleur de la demande sociale

À la différence de l'Afrique continentale, les prérogatives des pouvoirs coutumiers malgaches sont relativement limitées en matière de gestion foncière. Au contact des villes, des routes et des marchés, les formes communautaires de gestion foncière semblent reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Dans un contexte de crise économique où s'exacerbe la compétition sur la terre (Raison, 1991), chacun cherche une garantie des droits sur le sol validée par

une autorité dont on espère un «potentiel d'arbitrage». Face aux appétits fonciers d'entrepreneurs et de notables locaux, susceptibles de solliciter l'arsenal juridique et topographique en leur faveur, l'arbitrage des *fokonolona*, des *tangalamena*, des *olobe* ou des *ampanjaka* ne pèse plus beaucoup.

Ainsi, bien des citoyens malgaches se tournent vers l'État et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur la terre. Un cumul proche du demi-million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux a été déposé auprès des services fonciers. Ces demandes datent parfois de plusieurs décennies et, dans ce cas, les requérants décèdent bien souvent avant d'avoir vu leur demande traitée. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaitent obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits de propriété par les services fonciers, mais qui, découragés par la lourdeur et le coût des procédures³, préfèrent ne pas s'engager dans une démarche d'immatriculation.

Face à cette demande considérable, les services fonciers ont pour seule réponse l'immatriculation foncière et présentent une très faible capacité à la mettre en œuvre : seulement 330 000 titres ont été établis depuis un siècle et ce rythme de délivrance stagne, depuis une dizaine d'années, autour de 1 200 titres par an. L'alternative qui consisterait en des immatriculations foncières réalisées collectivement – le cadastre –, présente certes l'avantage d'une procédure plus compacte, mais toujours décidée et réalisée par les services de l'État. Elle reste occasionnelle, en raison de son coût élevé⁴, au-delà des moyens de l'administration. Ainsi, la superficie des propriétés titrées reste faible, ne dépassant pas le quinzième du territoire.

À noter par ailleurs que les titulaires de titres fonciers se désintéressent, surtout en milieu rural, des procédures de mutation qu'ils jugent inaccessibles, essentiellement

¹ La procédure d'immatriculation foncière individuelle ne compte pas moins de 24 étapes et peut durer, en fonction des moyens de l'usager pour mobiliser les services fonciers, plus d'une décennie. Selon une estimation que l'on a réalisée en 2003, le coût réel de cette procédure dépasse 300 € par titre.

² Selon une étude du Conseil supérieur de lutte contre la corruption, 47 pour cent des usagers déclarent avoir corrompu des agents de l'Administration foncière (KPMG, 2005).

³ Une récente étude évalue le coût de la procédure d'immatriculation individuelle à plus de 900 dollars EU par titre (ECR, 2006).

⁴ Autour de 70 dollars EU/ha en 2003, selon une estimation plutôt basse de la Direction des domaines et des services fonciers.

en raison de coûts d'enregistrement trop élevés. À mesure que s'effectuent des ventes et des divisions, les inscriptions initiales des titres ne reflètent plus la réalité des occupations. Cette dégénérescence de l'information foncière s'observe même sur des périodes relativement courtes: au lac Alaotra, aucun des titulaires de titres établis en 1983 pour les parcelles de deux mailles d'un périmètre irrigué, ne correspond aux occupants actuels. En l'espace d'une génération et à seulement 5 km des services fonciers, les documents fonciers conservés dans la ville voisine ont perdu leur conformité juridique. La désuétude des documents fonciers est encore plus avancée quand il s'agit d'opérations cadastrales réalisées avant l'indépendance, qu'il s'agisse de zones rurales ou urbaines. À Miadanandriana, une commune rurale de l'est de l'Imerina, une importante opération cadastrale réalisée dans les années 30 a produit des plans parcellaires qui n'ont fait l'objet d'aucune retouche depuis 70 ans. Sur les 16 000 parcelles cadastrées, seules 135 ont fait l'objet d'une inscription au Livre foncier⁵. Dans ce cas, l'opération cadastrale inachevée et non actualisée accentue la complexité de la situation foncière; le cadastre agit contre la propriété (Comby, 1995).

Ainsi, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion de biens, mais se révèle souvent loin de la réalité. Elle a certes valeur d'archive, mais elle ne permet plus une garantie actualisée des droits sur la terre.

Un système domanial et foncier en décalage avec les capacités des pouvoirs publics

La persistance du système domanial, sourde aux attentes de la population, a également eu pour effet de saturer et de paralyser les services chargés de sa mise en œuvre. Le service rendu par l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard par

exemple de longs délais pour l'obtention de simples certificats de situation juridique des terrains. Les médias malgaches n'arrêtent pas de rappeler l'inefficacité de ce service public. Les conditions de travail des fonctionnaires de l'Administration foncière sont éprouvantes: les agents apportent parfois leur propre matériel de travail; l'état des bâtiments, surtout dans les régions exposées aux cyclones, condamne la bonne conservation des documents fonciers – plans et registres – dont le degré de détérioration a atteint une situation parfois irréversible.

Dans le souhait de maintenir un dispositif domanial dans un contexte qui imposait d'autres formes de gestion foncière, l'État malgache a lourdement hypothéqué sa capacité à garantir les droits de propriété déjà attribués⁶ ainsi que toute capacité de formalisation et d'actualisation de nouveaux droits.

L'Administration foncière et domaniale a maintes fois exprimé son souhait d'une réhabilitation de ses services centraux et de ses 29 circonscriptions. Des études récentes (Rakotoarison *et al.*, 2005; Ghys, Gautier et Razafindrakotohary, 2006) ont évalué les investissements nécessaires à la sauvegarde d'un siècle d'archives foncières et à la poursuite de la mission actuelle de service public. Les montants des investissements sont considérables⁷, tandis que les coûts de fonctionnement de ces services modernisés atteindraient des niveaux surréalistes: 66 000 € par circonscription, quand ces services végètent actuellement avec des budgets de fonctionnement dérisoires de quelques centaines d'euros par an.

⁵ Projet Inter-Reg Sécurisation foncière et aménagement du territoire. Ong Hardi/Conseil Régional de la Réunion.

⁶ «Les services se trouvent dans un état pitoyable à tel point que l'on peut affirmer, fin 2005, que si la mission des services fonciers est de garantir des droits réels sur des immeubles, si cette mission passe par une série de dispositions pratiques, telle que la sécurisation "physique" des documents (livres, cartes et plans) et si cette sécurisation est dans l'état tel que découvert lors de l'état des lieux des circonscriptions visitées: l'État malgache, dans le cadre du foncier, au travers de ses services, ne remplit pas sa mission» (Ghys, Gautier et Razafindrakotohary, 2006).

⁷ Environ 665 000 € par service, ce qui, rapporté aux 29 services fonciers, porte le coût total d'une opération nationale de réhabilitation et de modernisation des services fonciers à près de 20 000 000 €.

L'injection, même massive, de financements extérieurs pour ressusciter le système Torrens semble sans fondement. La relance d'un système foncier opérant passe nécessairement par une restructuration de l'administration foncière, favorisant un recentrage de ses fonctions et un transfert de compétences vers les échelons locaux.

Les «petits papiers», comme réponse citoyenne à la faillite du système domanial

Faute de régulation foncière par les pouvoirs coutumiers et face à la sclérose des services fonciers, les usagers ont justement inventé des modalités locales de gestion foncière «par défaut», matérialisées par divers «petits papiers». Pour se prémunir de toute tentative de spoliation, chacun essaie de protéger ses droits par un «papier», tamponné par un quelconque service de l'État. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, même de manière indirecte⁸, soit d'actes sous seing privé, validés par les collectivités. Malgré l'absence de normes nationales, ces «petits papiers» sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit: ils sont parfois rédigés sur ordinateur et sont systématiquement enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*. Aujourd'hui, la plupart des parcelles agricoles et urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et à un moindre coût. Ces petits papiers accompagnent systématiquement les transactions sur la terre et, dans certains cas, les contrats de faire-valoir. Il arrive même que la gestion de parcelles titrées soit actualisée par le biais de ces petits papiers.

Chacun s'accorde à reconnaître la faible valeur juridique de ces documents qui, théoriquement non opposables, sont, dans le meilleur des cas, considérés

par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces petits papiers est valable pour une garantie locale, mais elle ne préserve pas de manœuvres de spoliation provenant de l'extérieur.

La situation foncière à Madagascar se caractérise par la superposition de deux niveaux de gestion foncière, parfois combinés. Les usages individuels ou collectifs de la terre trouvent une reconnaissance par le jeu des pratiques locales et les droits sur le sol et sont gérés par un dispositif local d'administration foncière dépourvu de garanties officielles. Ces pratiques s'inscrivent en désaccord avec le principe de présomption de domanialité qui nie des évidences: la propriété privée existe bel et bien, même si elle n'est pas matérialisée par un titre foncier. Dans un contexte de libéralisation et de démocratisation, les terrains urbains et agricoles non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne peuvent plus être considérés comme des propriétés présumées de l'État.

Une entreprise de rénovation de la politique foncière malgache se doit par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée (Lavigne Delville, 1998). Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer, vers des pratiques généralisées localement, à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré récemment par l'État malgache permet de reconsidérer les fondements de la politique foncière.

UNE REFONTE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE BASÉE SUR UNE RUPTURE CONCEPTUELLE **Enjeux et objectifs de la réforme foncière**

À Madagascar, la sclérose des normes administratives et la négation des pratiques de gestion foncière locales ont provoqué une dérégulation lourde de conséquences:

- Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi

⁸ Autorisation de défrichement accordée à un aïeul, quittance d'impôt foncier, etc.

les ménages malgaches. Les conflits de limite, plutôt bénins, sont légion; la plupart des usagers redoute l'éventualité d'une spoliation fomentée par des groupes sociaux concurrents ou par les tenants de pouvoirs locaux, avec parfois la complicité d'agents des services fonciers⁹. Si l'effet probable de cette insécurité sur la productivité agricole reste à démontrer, la faible motivation pour des investissements en temps et en travail, notamment en matière de reforestation, apparaît en revanche clairement.

- Les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme.
- Les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale. Les communes rurales ne parviennent pas à lever l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires. La décentralisation à Madagascar est hypothéquée par cette incapacité fiscale de communes dont le budget tient surtout aux dotations fournies par le niveau central;
- Les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

La réforme foncière envisagée depuis 2005 est supposée inverser cette dynamique perdante. La Lettre de politique foncière (MAEP, 2005) annonce des mesures pour une gestion foncière favorable «... à l'investissement privé national et étranger, à la production agricole, à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles, au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité, au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal».

Ce document de politique foncière ne prévoit pas d'intervention sur les structures

⁹ À tel point qu'une commune de la région du Menabe (Ankilivalo) a prononcé en 2004 un arrêté interdisant l'intervention de brigades topographiques.

et n'envisage pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. L'enjeu est de formaliser les droits fonciers non écrits et de régulariser la situation des droits fonciers écrits¹⁰, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences afin de procéder à une inscription massive et actualisable des droits sur le sol, de manière rapide tout en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées. Au-delà de la formalisation des droits, il s'agit également de sécuriser les transactions et les contrats de faire-valoir, aujourd'hui interdits, afin de faciliter l'accès au marché foncier.

Cette orientation de politique foncière s'est élaborée à la suite de réflexions collégiales initiées à partir de 2004. Elle s'inspire d'idées et de concepts issus de recherches plus anciennes, portant sur les maîtrises foncières (Le Roy, 1995) et sur la notion de «droit d'agir» sur les terrains, valorisées par de récentes expertises (RocheGude, 2004).

Le processus de réforme foncière

Les programmes précurseurs. Les premières interventions de sécurisation foncière ont été préparées en corollaire du Plan d'action environnemental parrainé par la Banque mondiale, à la suite d'analyses présentant la sécurisation foncière comme l'une des conditions du développement durable. Dès 1988, le programme «Cadastré des aires protégées» a été lancé dans le cadre du Programme environnemental 1 (PE1). L'objectif annoncé portait sur une gigantesque opération cadastrale de l'ensemble du territoire national. L'action devait s'étendre sur 15 ans et son coût total aurait atteint 167 millions de dollars EU.

Entre-temps l'administration foncière a proposé de simplifier la procédure cadastrale moyennant l'Opération domaniale concertée (ODOC), qui permet

¹⁰ Il s'agit «de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits» (MAEP, 2005).

le traitement groupé de demandes d'acquisition de parcelles de terres domaniales se terminant par leur immatriculation. Cette opération testée par l'ONG Care autour du Cap Masoala et par une fédération de groupements paysans¹¹ en zones rurales s'est révélée d'une simplification insuffisante. L'ODOC est restée une opération initiée sur proposition de l'administration foncière, réalisée par elle, selon des procédures domaniales. Ses effets sur les coûts et le délai de la procédure n'ont pas été ressentis.

Un projet de développement rural installé dans la région de l'Alaotra¹² a testé, avec la circonscription domaniale d'Ambatondrazaka, une autre démarche en tentant de promouvoir la dotation foncière. L'Article n° 31 de la Loi 60-004 stipule que «... lorsque des habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale, pourra obtenir lesdits terrains en dotation». Sur cette base juridique, une approche a testé l'immatriculation au nom de la commune d'un ensemble de terrains contigus occupés par plusieurs dizaines d'usagers («titre-mère») et son morcellement en autant d'actes que cet ensemble contenait de terrains («titres-fils») (Teyssier, Elson et Tsialiva, 1992). Faute d'avoir pu délivrer de simples actes administratifs aux usagers, et entraver l'établissement de titres fonciers individuels, cette démarche ne pouvait se reproduire sans appui extérieur. Sur les 600 producteurs impliqués dans cette opération, 25 ont obtenu un titre foncier. Douze ans après, il s'avère que les mutations portant sur ces 25 titres sont formalisées par ... des petits papiers validés par le Fokontany.

Au cours des années 90, d'autres interventions ont été consacrées à des appuis aux services fonciers pour leur

modernisation¹³. Dans bien des cas, elles se sont laissées guider par un diagnostic surdéterminant le manque de moyens de l'administration et se sont focalisées sur l'acquisition de nouveaux matériels. La recherche d'une plus grande précision topographique ou d'une informatisation systématique des traitements ont bien souvent aspiré l'essentiel des ressources; cette obsession technologique a détourné l'attention de la question centrale, la nécessaire remise en cause du schéma domanial.

La Gestion locale sécurisée – une amorce de la réforme foncière.

Conçue à la suite de différents ateliers¹⁴, la loi sur la Gestion communautaire locale des ressources renouvelables, dite «GELOSE»¹⁵, annonce un principe novateur de subsidiarité en matière de gestion foncière. L'enjeu est de transférer la gestion des ressources naturelles vers les «communautés rurales», sous contrat avec les pouvoirs publics. Ces contrats, établis à la demande des communautés, comportent un inventaire foncier validé par l'administration foncière et un cahier des charges définissant les droits et devoirs de la communauté, de la commune et de l'État. Un «médiateur environnemental», formé à la «négociation patrimoniale», est chargé de mettre en œuvre ces contrats qui intègrent une action de sécurisation foncière à la gestion des ressources par la communauté, par le biais d'une nouvelle réglementation, la Sécurisation foncière relative (SFR)¹⁶.

L'objectif est de parvenir à une valorisation des ressources naturelles censée favoriser

¹¹ FIFATA (*Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha* – Association pour le Progrès des Paysans)

¹² Projet Imamba-Ivakaka, 1989-1993. Ministère de l'agriculture/Caisse française de développement.

¹³ «projet Cadastre», numérisation du cadastre des plaines d'Antananarivo. Ces programmes d'informatisation ont abouti à de piètres résultats; l'un de ces programmes a d'ailleurs été interrompu soudainement: 20 des 29 circonscriptions foncières ont été informatisées, sans qu'un seul titre ne puisse être établi selon un procédé informatique. Depuis, une partie des bases de données informatisées a été perdue. À noter néanmoins, que l'installation d'un service foncier déconcentré à Marovoay permet à une agence foncière de continuer à réaliser un travail de gestion foncière de proximité, sans financement extérieur (Projet rizicole Betsiboka, KFW/MAEP, 1983-2001).

¹⁴ Atelier de Mantasoa (1994), Atelier de Majunga (1994) et Atelier d'Antsirabe (1995).

¹⁵ Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996.

¹⁶ Décret interministériel n° 98-610 du 13 août 1998.

un processus de développement local et d'exploitation durable au profit des communautés. Un espoir anime la GELOSE: celui de bloquer l'accès libre au foncier pour provoquer des dynamiques d'intensification (Bertrand, 1997). La GELOSE sous-entend une réhabilitation des droits et des pouvoirs locaux; elle exprime un choix de société basé sur un rééquilibrage des pouvoirs coutumiers face à l'autorité de l'administration.

Dix ans plus tard, les évaluations du dispositif GELOSE ramènent le concept de SFR à un prototype expérimenté au profit de quelques communautés rurales¹⁷. À l'épreuve du terrain, la SFR s'est trouvée paralysée par une réglementation en désaccord avec l'esprit de la démarche. En maintenant l'intervention de brigades topographiques en amont de la procédure¹⁸, peu disponibles et coûteuses, la SFR n'a pas pu proposer d'alternative au système domanial. Les limites de ce mode de sécurisation foncière se révèlent d'ailleurs dans l'analogie évidente avec la procédure cadastrale classique:

- La Sécurisation foncière relative (SFR) consiste en la matérialisation et la cartographie des parcelles, sans établissement de droit, tout comme pour la phase physique d'une opération cadastrale.
- La Sécurisation foncière intermédiaire (SFI) correspond à une consécration de droits sur terrain par le Tribunal

¹⁷ Malgré l'importance accordée par les communautés rurales pour la sécurisation de leurs droits, la SFR «a été peu appliquée à cause du coût, de la longueur de la procédure et surtout du manque de compétences pour son application» (Resolve, 2005).

¹⁸ Article 6 du Décret no 98-610: «Les limites du périmètre font l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier rattaché au réseau géodésique existant.» Article 7: «Les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un Géomètre Assermenté ...» L'Article 11 restreint davantage l'action foncière des collectivités de base: «Toute modification des limites des parcelles [...] dûment approuvée par la Communauté doit faire l'objet d'une mise à jour des documents SFR par un Géomètre Assermenté. Les modalités de cette mise à jour feront l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Services Fonciers.» On imagine aisément l'embarras des communautés face à une réglementation qui renvoie la gestion foncière courante à une intervention systématique du géomètre et à une validation par le ministre de compétence.

terrier ambulant pour la délivrance d'actes attributifs; il s'agit là de la phase juridique du cadastre;

- La Sécurisation foncière optimale (SFO) équivaut à la phase administrative d'une opération cadastrale, c'est-à-dire celle de l'inscription des parcelles attribuées au Livre foncier.

Ce dispositif réglementaire à trois niveaux, toujours conçu avec l'immatriculation pour finalité, n'est en fait qu'un succédané de la procédure cadastrale, enrobé d'un habillage sémantique en accord avec les velléités des institutions internationales. Malgré une nouvelle série de textes¹⁹, la SFR n'a pas développé le cadre juridique attendu pour satisfaire la demande de sécurisation et de clarification des droits sur la terre.

Même si leurs résultats sont peu probants, ces expériences ne sont pas dépourvues d'intérêt; elles constituent les étapes obligatoires d'un cheminement collectif – allant progressivement vers la constitution d'un capital d'idées et de propositions – favorable à la conception de nouveaux fondements de politique foncière²⁰.

Pendant que l'État et ses partenaires s'évertuaient à appuyer l'administration foncière pour des procédés compliqués et coûteux, quelques communes ont commencé à organiser leur propre dispositif de gestion foncière. Ainsi, la commune rurale de Vinaninkarena (Vakinankaratra), entre autres, a réalisé son propre plan parcellaire, fait de croquis manuels, afin de diminuer les conflits sur la terre et d'augmenter ses ressources fiscales (Pèlerin et Ramboarison, 2006). De la même manière, les communes rurales d'Isalo et d'Ankotrofotsy (Menabe), ou bien

¹⁹ Loi n° 2003-029 du 27 août 2003 et décret n° 2003-908 du 02 septembre 2003. Ces textes autorisent la mise en œuvre d'opérations de sécurisation foncière selon le principe de la SFR, de la SFI et de la SFO sans couplage obligé avec une opération GELOSE.

²⁰ Dès 1999, les prémices d'une refonte de la politique foncière sont mises en débat lors d'un atelier à Ambohimananambola. L'atelier s'intéresse à la diversité des pratiques foncières et s'interroge sur la pertinence de la décentralisation pour améliorer la gestion foncière (Aquaterra et al., 1999).

encore de Faratsiho (Vakinankaratra), ont institué leur *bokin-tany*²¹, dont l'objet est de protéger la population communale d'accaparement des terrains (Pèlerin et Ramboarison, 2006). L'une des communes pionnières de la SFR, Belambo-Lokoho (région Sava), n'utilise pas le plan réalisé par des brigades topographiques d'Antananarivo et d'Antalaha et édité sur imprimante laser couleur; elle se sert d'un croquis réalisé à la main sur papier kraft par l'un des lycéens du village à la demande des *fokonolona*, sur lequel sont mentionnés les limites de chaque parcelle, les éléments du paysage qui repèrent la propriété individuelle et l'identité des titulaires de droit (Teyssier, 2000).

Sans autorisation explicite et sans compétence particulière, les collectivités locales mettent pourtant en œuvre des pratiques foncières qui reconnaissent au quotidien une propriété établie «par le bas» (Comby, 1998). L'action locale ne montre-t-elle pas une voie à suivre, une diversité de processus à conforter pour sortir de la crise foncière? La solution ne tient-elle pas en une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'État de modes de gestion foncière accessibles et plutôt efficaces, mais aujourd'hui sans garantie?

La détermination des orientations de politique foncière: un point d'actualité.

Malgré les déconvenues précédentes, chacun s'accorde à reconnaître la prépondérance de la sécurisation foncière dans les différents secteurs du développement économique et social. La nécessité d'une intervention en la matière revient de façon récurrente dans les débats au sein des ministères et des agences d'aide au développement²².

En juin 2003, l'administration foncière a présenté le Programme national foncier (MAEP, 2003) élaboré par une unité technique de préparation constituée de

cadres de l'administration foncière et de représentants de ministères concernés. Ce programme porte sur 5 phases de 5 ans et affiche pour objectif une «maîtrise foncière par la disposition d'informations foncières fiables concernant tout le territoire national». Dans la droite ligne des interventions précédentes, il met un accent particulier sur des acquisitions en faveur des services fonciers et sur le financement d'opérations cadastrales. Les agences d'aide étant peu convaincues par ce nouveau catalogue d'équipements et par des opérations subventionnées, cette première version du PNF est restée lettre morte.

Un atelier organisé un mois plus tard à Antananarivo²³ permet une rencontre entre l'administration foncière, le Gouvernement et des organisations de producteurs. Une fois de plus, cette réunion ne parvient pas à s'extraire du cadre juridique existant et ne profite pas des conclusions avant-gardistes de l'atelier d'Ambohimananambola. Les débats restent confinés dans l'étau de la domanialité et les conclusions de l'atelier ne franchissent toujours pas le leitmotiv du «cadastrage massif et généralisé».

Fin 2004, une Cellule de coordination du PNF est créée, tandis que l'Unité technique de préparation est relancée, mais elle s'ouvre cette fois aux élus locaux, à des représentants du Sénat et de l'Assemblée nationale, aux chefs de région et aux représentants d'organisations paysannes. Le concept de transfert de compétence foncière est repositionné dans le débat par la Cellule de coordination qui soumet à la discussion une idée force: les communes disposent d'une compétence en gestion foncière; elles sont renforcées à cet effet par un «guichet foncier communal», chargé de la reconnaissance de droits de propriété privée et de la délivrance de «certificats fonciers» (Teyssier, 2004).

Cette proposition est présentée aux différents acteurs de la politique foncière: les ministères concernés par les questions

²¹ «cahier de terre».

²² À noter néanmoins, un discours qui s'inscrit en sens contraire et qui s'interroge sur le bien-fondé des appuis aux politiques foncières (Jacoby et Minten, 2006).

²³ FIFATA: «Sécurisation foncière et développement rural». Rencontres entre agriculteurs et institutions, 28-29 juillet 2003, CITE Ambatonakanga.

foncières et domaniales, les élus, les organisations de la société civile²⁴, les agences d'aide au développement et les cadres de la Direction des domaines et des Services fonciers. Presse, radio et télévision se font l'écho de cette nouvelle perspective de politique foncière; l'opinion publique semble y voir des pistes permettant de satisfaire la demande en formalisation des droits.

Le 8 février 2005, un atelier présidé par le Premier Ministre confirme cette nouvelle orientation, formulée dans une Lettre de Politique (MAEP, 2005) et validée trois mois plus tard en Conseil de Gouvernement. Cette lettre repose sur quatre axes stratégiques:

- La restructuration et la modernisation des conservations foncière et topographique. Cet axe consiste en une numérisation des archives et en des investissements pour l'équipement des services fonciers. Il prévoit également de repenser les fonctions de l'administration foncière selon les modalités de transfert de compétences aux collectivités.
- L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe, essentiel, porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou intercommunal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.
- La rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.
- Un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication. Les formations portent sur différents niveaux: formation des acteurs locaux de la sécurisation

foncière, formation professionnelle et formation universitaire.

Le Programme national foncier est officiellement lancé en juin 2005. Il dispose d'une phase de deux ans pour mettre en œuvre ces quatre axes, au terme de laquelle est prévue une extension des interventions sur 1 000 des 1 500 communes de Madagascar durant une période de 10 à 15 ans.

De la présomption de domanialité à la présomption de propriété privée. Depuis avril 2005, un Comité de Révision de la Législation foncière et domaniale réunit un pool de juristes formé d'agents de l'administration foncière, de juristes des collectivités et d'un expert international. Ce Comité de révision a préparé une loi dite de «cadrage», «fixant les principes régissant les statuts des terres»²⁵, afin de clarifier l'ensemble des statuts juridiques des terrains à Madagascar et de les présenter d'un seul tenant. Elle regroupe ces statuts en trois ensembles:

- les terrains dépendant des Domaines de l'État, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public;
- les terrains des personnes privées;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Outre une série de simplifications attendues, cette loi de cadrage contient une innovation majeure: la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre foncier. Le paragraphe 2, relatif aux «terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré», affranchit la réforme foncière du principe de domanialité. Les terrains non titrés ne relèvent plus du Domaine privé de l'État si une «emprise personnelle ou collective» atteste d'une

²⁴ Structurées par ailleurs dans une plate-forme sur le foncier intitulée *Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany* (SIF).

²⁵ Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005.

occupation²⁶. Une grande partie des terrains considérés comme *tanimpanjakana*²⁷ correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée.

Cette loi annonce un système combiné de gestion foncière: la délivrance et la gestion de titres fonciers comme compétences de l'administration foncière, la délivrance et la gestion de certificats fonciers comme nouvelles prérogatives des communes.

Restent à formaliser les droits de propriété privée non titrée par un certificat délivré par le guichet foncier d'une collectivité. Il s'agit d'un chantier majeur, basé sur une hypothèse: la gestion foncière gagnera en efficacité si elle est placée sous la responsabilité des collectivités locales.

LE PARI DE LA GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE

Des principes ingénus?

La gestion foncière décentralisée formalise des pratiques locales, répandues dans l'ensemble du pays et motivées par une volonté commune d'écrire les droits et de les faire valider par une autorité administrative. L'efficacité de ces pratiques semble vérifiable dans les communes qui se sont donné la possibilité d'une gestion foncière «officielle». Ces pratiques d'administration foncière locale ont pour première limite l'absence de reconnaissance par l'État. Les «petits papiers», non opposables au tiers, restent de portée locale. Par cette nouvelle orientation de politique foncière, l'État malgache s'engage à formaliser ces pratiques et les documents qui y sont liés, afin de garantir aux usagers un «droit d'agir» sur leurs terrains (Rochegeude, 2000, 2006).

Deux postulats fondent les principes de la gestion foncière décentralisée:

- l'accès à la terre serait plus équitable au niveau local, car le contrôle social s'exerce de manière rapprochée;
- la gestion foncière serait plus efficace au niveau local, car elle est réalisée dans la proximité, selon des procédures simples et bien comprises. Qui est le plus à même de reconnaître des droits sur le sol que celui qui les a négociés, matérialisés et aménagés, parfois depuis plusieurs générations?

Ces hypothèses paraissent au premier abord d'une ingénuité suspecte, teintée d'une idéologie glorifiant les vertus du local. Elles méritent néanmoins d'être testées, ne serait-ce qu'à l'aune de la situation préoccupante des services fonciers et de leur faible capacité à fournir un service essentiel de reconnaissance et de garantie des droits fonciers. Il convient également de concevoir un dispositif susceptible de répondre aux attentes de la population rurale et urbaine et des collectivités locales, moyennant des procédures courtes et bon marché pour formaliser les droits – des outils pour favoriser la fiscalité locale.

Les modalités de mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée²⁸

Conformément aux dispositions mentionnées dans la loi de cadrage²⁹, la commune dispose d'un service permanent, le guichet foncier³⁰. Ce bureau, animé par du personnel communal, est chargé d'informer le public sur les compétences respectives de la commune et des services fonciers, de gérer l'information foncière non titrée, d'initier les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, et d'informer les services fonciers de l'avancée des certifications de terrains.

La procédure de formalisation des droits fonciers passe par une descente sur terrain

²⁶ «Article 33: Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial.»

²⁷ Littéralement, «terrains du prince», habituellement traduit par «terrains domaniaux».

²⁸ Pour davantage d'informations: www.foncier.gov.mg

²⁹ Une série de textes d'application complètera la loi de cadrage à partir de mai 2006.

³⁰ Article 34 de la loi n° 2005-019: «Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure *ad hoc*...»

d'une «Commission de reconnaissance locale»³¹, composée de représentants de la commune et du *fokonolona*. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués ou d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat foncier pour la signature du maire.

Les actions du guichet foncier sont systématiquement reportées sur un Plan local d'occupation foncière (PLOF). Il s'agit d'une carte des statuts juridiques des terrains de l'ensemble d'une commune. Cette carte est réalisée dans un premier temps par les services fonciers sur le fond d'un orthophotoplan ou d'une image satellite de très haute résolution. Avec l'appui d'opérateurs qualifiés, les services fonciers reportent sur cette image géoréférencée les contours des parcelles titrées, tandis que les guichets fonciers communaux actualisent ce plan en positionnant régulièrement les limites des terrains nouvellement certifiés.

Pérennisation du dispositif

Le guichet foncier est un service pérenne, à charge du budget communal. Ses coûts de fonctionnement sont supportés par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte: délivrance d'un certificat, mutation, etc. Les coûts de délivrance du certificat sont laissés à l'appréciation de chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres à chaque contexte régional.

Le guichet foncier n'est pas un dispositif standard; il est ajusté au regard des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers, proposant différents modes et coûts de fonctionnement, sont proposés aux collectivités:

- Un guichet foncier «standard»: un guichet foncier informatisé, communal

³¹ Nommée ainsi par distinction avec la Commission de reconnaissance domaniale, chargée des constats de mise en valeur dans le cas de procédures d'immatriculation. Les Commissions de reconnaissance domaniale sont difficiles à mobiliser par les usagers, notamment en raison du nombre de personnalités à réunir et de leurs coûts.

ou intercommunal, pour une à trois communes. Ce guichet est chargé de la conservation de l'information foncière non titrée sur format papier et numérique, de la communication des informations foncières aux services déconcentrés, des procédures de gestion foncière décentralisée et du conseil juridique aux usagers.

- Un Centre de ressources et d'informations foncières intercommunal et environ 10 «guichets fonciers papier». Une intercommunalité d'environ 10 communes dispose d'un centre commun de compétences en systèmes d'information; les communes sont équipées chacune d'un guichet foncier ne traitant que des documents en format papier.
- Un «guichet foncier mobile». Une intercommunalité d'environ 10 communes dispose d'un guichet foncier central informatisé, appuyé par des agents motorisés assurant des permanences régulières dans chaque commune concernée.

Dans les trois cas, les procédures de certification et le service public rendu à l'utilisateur sont strictement identiques.

Les risques

Au 31 octobre 2006, quatre guichets fonciers communaux étaient totalement opérationnels et délivraient des certificats fonciers depuis quelques mois³². La mise en service de 250 guichets fonciers est prévue pour décembre 2007. Les dispositifs de gestion foncière décentralisée sont encore en gestation, mais certains risques peuvent d'ores et déjà être anticipés.

La principale objection tient au développement d'éventuelles pratiques clientélistes. Au transfert de compétence pourrait correspondre un transfert de corruption. Ce transfert de compétences vers les collectivités ouvre effectivement la voie à une gestion locale des terres, avec

³² Ces quatre communes ont délivré 850 certificats fonciers en quelques mois; une donnée à rapprocher des 1 200 titres fonciers délivrés chaque année par l'ensemble des services fonciers malgaches.

des centres de décisions et d'arbitrage plus proches du citoyen, mais également, à toutes sortes de dérives régionalistes et ethniques. Le monde rural malgache est tenu par des notables (Fauroux, 2002) qui peuvent détourner les guichets fonciers dans le sens de leurs intérêts. Le risque existe d'une récupération des guichets fonciers par des personnalités influentes qui agiteront de vagues revendications coutumières afin d'influencer le déroulement des procédures. Les modalités de certification locale permettront-elles l'établissement de balises suffisantes pour maintenir à un niveau raisonnable les appétits fonciers des caciques locaux? Face à la déprise de l'administration foncière, les communes seront-elles mieux placées pour gérer durablement les terrains ruraux et urbains? Les migrants deviendront-ils les laissés pour compte d'une gestion foncière transférée aux pouvoirs locaux? Quelles seront les distances entre les normes initiales de la gestion foncière communale, aussi proche soit-elle des pratiques locales, et les interprétations de ces normes?

Ces questions portent à rappeler le rôle majeur de l'administration foncière dans ce processus de transfert de compétences, qui nécessite de l'appui et du conseil dans la durée. Une administration foncière «moderne» sera non seulement un service foncier informatisé, mais également un service foncier susceptible de soutenir les collectivités dans leurs actions foncières³³.

Aussi, l'autre risque potentiel vient de l'attitude déterminante des services fonciers. Actuellement les agents des circonscriptions domaniales et topographiques éprouvent des sentiments variés vis-à-vis de la réforme, qui vont de la tolérance à l'indifférence, voire au rejet. Ce transfert de compétences leur retire un certain statut social et, pour

certains d'entre eux, des opportunités de compléments de revenus. L'amélioration de leurs conditions de travail, grâce aux investissements consacrés à la modernisation des services, va-t-elle compenser ce manque à gagner? De quelle manière leurs réticences s'exprimeront? Auront-ils la latitude de freiner les procédures mises en œuvre par les communes? De gardiens du Domaine de l'État, sauront-ils évoluer en véritables agents au service du public et des collectivités?

CONCLUSION

À la faveur d'une volonté politique manifeste, la réforme foncière de Madagascar s'est enclenchée en un temps relativement court. En une année, une nouvelle orientation de politique foncière a été adoptée; une loi fondatrice a été promulguée; un programme national a été monté avec l'appui d'une douzaine d'agences d'aide au développement; et un réseau de sites expérimentaux de gestion foncière décentralisée s'est constitué et a permis l'obtention de premiers résultats prometteurs. La réforme connaît actuellement une période d'engouement, ce qui se traduit par une forte demande des communes, par la réaction positive des médias et par le soutien de personnalités politiques.

Cet enthousiasme doit être tempéré car les dispositifs de gestion foncière décentralisée commencent seulement à affronter la réalité parfois brutale des situations de terrain. L'hypothèse d'une plus grande efficacité et équité de la gestion foncière décentralisée reste à démontrer.

Ce processus «chemin faisant» d'apprentissage collectif doit s'accompagner d'une capacité d'observation et d'analyse, afin de déterminer des ajustements, des réorientations, de nouvelles normes au fur et à mesure des enseignements. Quelles nouvelles pratiques apparaîtront? Comment réagiront les pouvoirs locaux? Quels seront les impacts sur les différents secteurs de la vie économique et sociale? Le chantier est ouvert.

³³ «Il ne saurait y avoir de décentralisation positive et réelle, ni de transfert viable de gestion des ressources renouvelables sans un État fort dont les fonctions soient clairement redéfinies. Le désengagement de l'État ne doit pas aboutir à un État exsangue, incapable de faire fonctionner le processus de décentralisation et de transfert de gestion des ressources. C'est là sans doute un des risques majeurs à éviter» (Bertrand, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Aquaterre, Sud-Conseils et Stratégies.** 1999. Compte rendu de l'Atelier sur le foncier à Madagascar, 8-9 avril 1999, Ambohimananambola. Ministère de l'aménagement du territoire et de la ville/DGDSF. Union européenne/Coopération française, 83 p.
- Bertrand, A.** 1997. *La GELOSE, le développement local et l'aménagement du terroir*. CIRAD-GREEN.
- Bertrand, A.** 1998. La gestion locale sécurisée des ressources renouvelables à Madagascar. *Intercoopérants – Agridoc*, 12: 35-37.
- Comby, J.** 1995. Cadastre versus ownership. Dans *Russia, urban development and emerging property markets*. ADEF, 220 p.
- Comby, J.** 1998. La fabrication de la propriété. Dans *Propriété et Environnement*. Paris, Dalloz.
- ECR.** 2006. *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières*. Millennium Challenge Account/Programme national foncier. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 27 p.
- Fauroux, E.** 2002. Les structures micro-locales du pouvoir dans les villages de l'Ouest malgache. Dans *Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache*. Collection Études et Travaux. GRET, 152 p.
- Ghys, L., Gautier, J. et Razafindrakotohary, T.** 2006. *Étude de faisabilité et de contractualisation de modernisation des services fonciers de la Côte Est*. EURATA/Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/Programme national foncier, 118 p.
- Jacoby, H. et Minten, B.** 2006. *Est-il financièrement avantageux de régulariser les régimes d'occupation des sols en Afrique subsaharienne? L'exemple de Madagascar*. Banque mondiale, 41 p.
- KPMG.** 2005. Audit de la gouvernance et analyse de cas de corruption au sein de la Direction des domaines et des services fonciers. Conseil supérieur de lutte contre la corruption, 2 tomes.
- Lavigne Delville, Ph.** 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Collection Rapports d'études, Ministère des affaires étrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Le Roy, E.** 1995. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. Dans *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*. Sous la direction de Chantal Blanc-Pamard et Luc Cambrézy. Dynamique des systèmes agraires. Éditions ORSTOM, p. 455-472.
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP).** 2003. *Projet de Programme national foncier*. Dossier de présentation. Direction générale de la production agricole et de la sécurisation foncière, 25 p.
- MAEP.** 2005. Lettre de politique foncière. Programme national foncier, 12 p.
- Pèlerin, E. et Ramboarison, R.** 2006. Expérience récente de Madagascar et du Programme national foncier. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Porto Alegre, Brésil, février 2006. FAO/International Land Coalition, 63 p.
- Raison, J.-P.** 1991. Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise. *Revue Tiers-Monde*, t. XXXII, 128: 901-915.
- Rakotoarison, T. et al.** 2005. *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques*. ATW/Ingenyosa/Madageomatic. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/Programme national foncier, 53 p.
- Resolve Conseil.** 2005. *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du PE3*. Rapport final de synthèse. CIRAD/FOFIFA/ESSA/IRD, 82 p.
- Rochegude, A.** 2000. *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*. Coopération française, 107 p.
- Rochegude, A.** 2004. *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*. Projet Bassins-Versants Lac Alaotra/CIRAD. MAEP/AFD, 47 p.
- Rochegude, A.** 2006. Le Foncier, une préoccupation constante, un champ d'expertise reconnue. *Cahiers d'Anthropologie du Droit*. H.S.: 83-92.
- Teyssier, A., Elson, L.N. et Tsialiva, O.** 1992. *Imamba-Ivakaka: des paysans s'organisent pour une meilleure gestion de leur espace*. MinAgri/CIRAD-SAR, 51 p. + annexes.
- Teyssier, A.** 2000. *Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière*. Contribution à la mission de pré-évaluation du Projet

sectoriel de développement rural et à la mission d'identification du Projet Bassins-Versants. PADR/Banque mondiale/Coopération française, 49 p.

Teyssier, A. 2004. *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des*

droits sur le sol. Propos d'étape n° 1. Programme national foncier. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 25 p.

Van den Brink, R. et Binswanger, H. 2005.

Madagascar: Land and Property Rights Review. Banque mondiale, 107 p.



Partnership for territorial development in Huancavelica: an example from the Peruvian Central Andes

Rural areas are undergoing economic, social and political change. At the same time, the inhabitants of those areas normally lack the capacity to deal with the new challenges. To understand the current socio-territorial dynamics and to tackle poverty and food insecurity and uphold the resilience of socio-ecological systems, rural development interventions need to recognize that any activity to improve the quality of life of individuals requires a participatory, multisectoral and integrated approach tailored to each specific context. This article uses a case study from the Peruvian Andes to suggest a systemic territorial approach for the efficient use of natural resources and for the optimization of local potentialities in mountain areas to achieve sustainable rural development. To this end, it proposes a negotiated strategy that links local analysis with more senior decision-making bodies so that all actors may be involved in a bottom-up decision-making process. This will consolidate local associations and social dialogue, which will in turn produce better local governance.

Consultations participatives en vue du développement territorial à Huancavelica: un exemple dans les Andes centrales péruviennes

Les zones rurales connaissent des mutations d'ordre économique, social et politique. Dans le même temps, les habitants de ces zones ne disposent généralement pas des moyens nécessaires pour faire face à ces nouveaux défis. Afin de comprendre les dynamiques socioterritoriales actuelles de traiter la question de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et de renforcer la résistance des systèmes socioécologiques, il faut prendre conscience du fait que, dans le cadre des interventions de développement rural, toutes les activités de soutien visant à améliorer la qualité de vie des populations doivent être multisectorielles, intégrées, adaptées à chaque contexte et associées à une méthode participative. Sur la base d'une étude de cas réalisée dans les Andes péruviennes, cet article présente une approche territoriale systémique visant à instaurer une utilisation efficace des ressources

Concertación participativa para el desarrollo territorial en Huancavelica: un ejemplo en los Andes centrales peruanos

F. Ravera

Federica Ravera es consultora de la FAO para el programa ADRS-M, en colaboración con el Centro Peruano de Estudios Sociales

Las zonas rurales están experimentando cambios en el contexto económico, social y político. Al mismo tiempo, los habitantes de estas áreas normalmente carecen de las capacidades necesarias para hacer frente a estos nuevos retos. Para entender las dinámicas socio-territoriales actuales, así como hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria y mantener la resiliencia de los sistemas socioecológicos, las intervenciones de desarrollo rural deben reconocer que cualquier actividad de soporte dirigida a mejorar la calidad de vida de las personas requiere un enfoque participativo, multisectorial, integrado y específico a cada contexto. A partir de un caso de estudio en los Andes peruanos, este artículo propone una aproximación territorial sistémica para conseguir un uso eficiente de los recursos naturales y valorizar las potencialidades locales de las zonas de montaña, con el objetivo final de alcanzar un desarrollo rural sostenible. Para ello, se propone un enfoque negociado que contribuye a enlazar el análisis local con los entes de toma de decisiones a nivel superior, con el fin de asegurar la participación de todos los actores en un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba. De este modo se fortalecen las asociaciones locales y el diálogo social, lo cual trae como resultado un mayor nivel de gobernabilidad local.

INTRODUCCIÓN

Los territorios, al ser sistemas abiertos, se encuentran constantemente influenciados por las presiones externas. Con sus lugares, las interconexiones e interdependencias socio-ecológicas, los flujos de materia, energía e información, llevan la huella de las transformaciones y las nuevas apropiaciones de las sociedades que viven e interactúan en ellos. Cada sociedad efectivamente crea su propia geografía, coherente con una «racionalidad territorial» enlazada a una «racionalidad socio-cultural-ecológica». Cada racionalidad de un sistema es el resultado de eventos históricos, sistemas normativos, sistemas de conocimiento, creencias y visiones.

Las sociedades rurales han experimentado en este último siglo intensas

transformaciones territoriales y sociales, y nuevos actores e instituciones han ido apareciendo con acciones no fundadas en la racionalidad local tradicional. Como resultado de ello, los territorios rurales contemporáneos se han convertido en arenas donde interactúa una pluralidad de racionalidades que modifican el territorio de modo diferente y a veces conflictivo.

En *Territorios andinos: reto y memoria* (Dollfus, 1991), el autor se pregunta cuál es el reto en la época contemporánea para las sociedades andinas, analizando sus nuevas formas de organización de los espacios y considerando sus especificidades de áreas de montaña (Jodha *et al.*, 1992; Jodha, 1998).

En los Andes los cambios socioeconómicos, políticos e institucionales que se han dado, desde la época colonial hasta la

inserción en el mundo global de las últimas décadas, han producido un aumento de la presión sobre los recursos naturales y su manejo sostenible, un debilitamiento de la organización social interna y en el espacio, de las estrategias de subsistencia, de las prácticas de garantía de la reproducción social y física de las poblaciones locales, y una erosión cultural de la sociedad andina. Si en el pasado, en un sistema de control local de los recursos y cultura de autosustento, el aislamiento en los Andes era menor de lo que se podría pensar, –y a pesar de los relieves accidentados y pendientes, la circulación y los intercambios (de productos, trabajo, etc.) estuvieron siempre organizados y asegurados–, hoy día la inaccesibilidad a mercados, la distancia a servicios, las deficientes comunicaciones y movilidad limitada, produce una inequidad de acceso a los recursos, a la información y a las oportunidades de las poblaciones andinas. Este aislamiento y la fragilidad inherente al sistema (por las condiciones biofísicas de alta vulnerabilidad al riesgo), junto a una desvaloración cultural histórica, una exclusión en la participación en la toma de decisiones y una ausencia de políticas específicas para la agricultura y las áreas de montaña, han agudizado la condición de marginalidad de estas sociedades. De acuerdo con Berkes y Folke (1998), el sistema socio-ecológico en examen parece estar perdiendo su capacidad de respuesta a cambios o resiliencia.

Sin embargo, una de las características específicas más importante que todavía persiste en el espacio andino es la gran diversidad biológica y ecológica, de prácticas de manejo y conocimientos, como base de la diversidad alimentaria, de la sostenibilidad de la productividad y del mantenimiento de los recursos naturales (Torres Guevara, 2001). La diversidad sociocultural produce diferencias de organización social, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de la comunidad. La índole diversa de la cultura, de los recursos básicos y de las condiciones ambientales crea potenciales para la utilización de recursos,

la domesticación de plantas y animales, la realización de actividades y elaboración de productos de «nicho» (Jodha *et al.*, 1992) que podrían mejorar la productividad e incrementar el bienestar humano en forma sostenible. Además, los ecosistemas de montaña proveen múltiples servicios ambientales a las poblaciones locales y a la sociedad en general, en particular, relacionados con la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, la gestión de recursos forestales, la prevención de riesgos, entre otros (Tapia, 1999).

Para comprender la organización actual del complejo sistema socio-territorial andino, desvelando las causas de su crisis y nuevas potencialidades de desarrollo, es necesario un cambio de enfoque al desarrollo rural que permita valorizar las especificidades de esta realidad, la diversidad o la pluralidad de actores, intereses y visiones que coexisten, a veces conflictivamente, en el mismo espacio y la multiplicidad de descriptores no equivalentes (información, escala, criterios de evaluación) con que representar el sistema.

Es así como, el enfoque de *desarrollo territorial* en nuestra opinión establece una serie de líneas estratégicas para superar los nuevos retos que se presentan a las sociedades andinas actuales. Más que presentarse como un paradigma de desarrollo o un modelo único repetible en la heterogeneidad de situaciones, la perspectiva de desarrollo territorial hace hincapié en los procesos, diferentes y específicos en cada contexto, orientados a construir credibilidad y confianza entre actores públicos y privados, y concibe el territorio, históricamente producido por las sociedades, en sus múltiples dimensiones y en constante transformación, como espacio para el diálogo, la articulación y la concertación (FAO, 2004).

Numerosas experiencias concretas en este sentido han demostrado como la creación de cohesión social y territorial, junto al fortalecimiento de las capacidades locales, y la participación/apropiación de los procesos locales y regionales de toma

de decisión por parte de las poblaciones, constituye una verdadera condición para una gestión sostenible de recursos y un aprovechamiento de potencialidades de desarrollo rural. Estas experiencias muestran como desde lo existente, –redescubriendo articulaciones posibles, captando los procesos en cursos de cambios (por ejemplo, nuevas relaciones ciudad-campo, transformaciones en la organización socio-espacial, etc.), revalorizando productos e identidades locales–, se puedan construir nuevos caminos de desarrollo sostenible.

En este sentido, el caso de estudio aquí presentado es un ejemplo de un proceso de concertación local y participación para la planificación estratégica, liderado por una asociación de municipalidades con el apoyo de algunas ONG, llevada a cabo para lograr la revitalización de territorios marginales y frágiles en un zona de los Andes centrales peruanos.

EL ÁREA DE ESTUDIO

El Departamento de Huancavelica en la sierra central peruana se caracteriza en las cifras oficiales por sus índices de pobreza (el 84,1 por ciento de la población según los últimos datos censuales), sus tasas de desnutrición infantil (2 niños sobre 4), su poco dinamismo intelectual y económico, el atraso en infraestructura viaria y servicios, su historia marcada por la sumisión de su población a las explotaciones mineras (desde el comienzo de la colonia hasta el siglo XVIII), a las haciendas ganaderas para la exportación de lana y tejidos, a la violencia política y social de los años 80 que provocó la muerte de casi 2 500 personas, más de 6 000 huérfanos y 2 300 viudas, y alrededor de 1 700 desaparecidos y 20 000 desplazados, la destrucción de centros de investigación, la parcial ruptura de vínculos sociales, un ausentismo y pérdida de autoridades locales y el completo abandono por parte de las ONG y de otras instituciones de apoyo (APRODEH, 2003).

En la región huancavelicana se reconoce todavía la presencia de una estructura institucional de base (las comunidades

campesinas) que ha sido la organización referente para el mantenimiento de los recursos naturales, los bienes colectivos y la reproducción de las *oikonomias* familiares. Así mismo, es una de las regiones más diversas del país (Torres Guevara, 2001) por haber conservado parte de sus redes territoriales de intercambios de reciprocidad de bienes, productos y servicios, su cultura lingüística, su historia y sus conocimientos y su diversidad ecológica y biológica (vegetación, cultivos y sus parientes silvestres, de fauna en estado salvaje y domesticada).

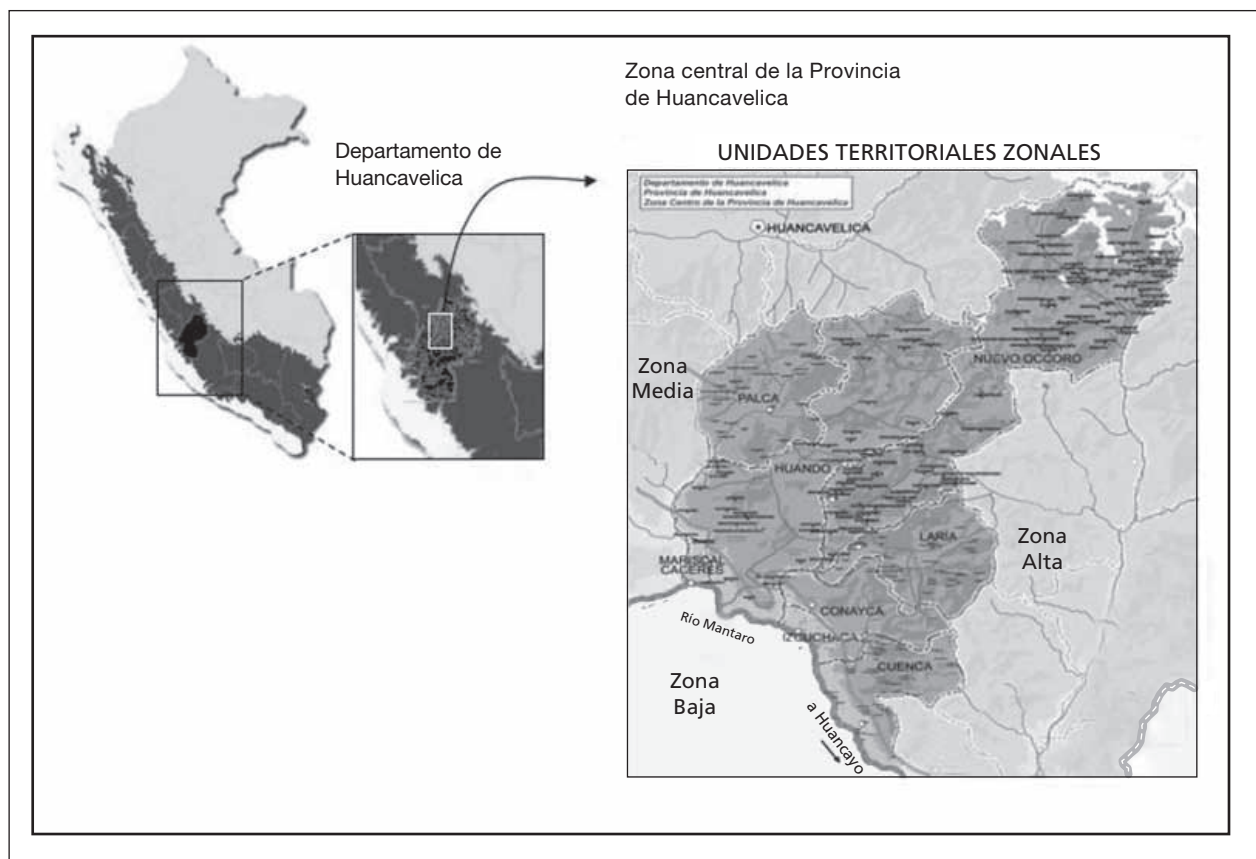
Sin embargo, en la actualidad asistimos, por un lado, a una siempre mayor degradación de los recursos naturales, disminución de la productividad y producción e inseguridad alimentaria de las poblaciones locales y, por otro, a una desestructuración interna, una fragmentación territorial, una situación de conflictos socio-ambientales (internos, entre comunidades y con terceros) y una debilitación y desvaloración de las comunidades como posibles articuladoras del espacio rural (Diez Hurtado, 2000; Castillo, 2004). Las respuestas políticas del Estado a la situación crítica de las poblaciones andinas y de las problemáticas socio-ambientales en la sierra peruana han sido débiles, incoherentes y orientadas exclusivamente a intervenciones de asistencialismo y alivio a la pobreza, favoreciendo todavía más la dependencia, el conformismo, la exclusión y un bajo dinamismo en este espacio rural.

Para revertir esta situación, el reciente marco de descentralización política territorial que se está dando en el Perú brinda la oportunidad para lograr la participación de las comunidades campesinas y de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo local. Para ello, es necesario diseñar una nueva arquitectura institucional y obtener una verdadera transferencia de competencias en la planificación de la inversión de fondos para el desarrollo a niveles de gobierno local y regional, y la participación ciudadana

organizada en espacios consultivos. Sin embargo, se asiste, como en otras realidades, a una devolución imperfecta de poderes, sin una adecuada atribución de recursos (humanos y financieros). Esta debilidad de los gobiernos locales para responder a las problemáticas rurales se agrava por la permanencia de un cierto autoritarismo, la presencia de grupos de poder locales y una acción a corto plazo y todavía de sesgo urbano, persistiendo así la distancia entre administraciones y población y agravándose la falta de capital social y confianza. En este contexto a partir del año 2003, bajo el liderazgo de algunos alcaldes locales y gracias al impulso y alianza estratégica con algunas ONG, se constituye en la zona central de la Provincia de Huancavelica en el Departamento homónimo (véase Figura 1), la Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de la Provincia Huancavelica (AMUZCEH), una asociación de municipalidades con el objetivo de «coordinarse para un mejor aprovechamiento de los recursos y para tener más fuerza con el externo», según uno de los alcaldes de la zona entrevistados.

El territorio, que abarca seis distritos, se extiende desde las orillas del río Mantaro a 2 900 metros hasta la zona de nieves perennes a 5 000 metros s.n.m., desplegándose a lo largo de una cuenca de la vertiente atlántica. El clima está condicionado por heladas y sequía, que determinan la fuerte verticalidad agro-ecológica (Morlon, 2004), en dependencia de la altitud, con bruscas variaciones espaciales por el accidentado relieve. Los distritos tienen un común origen en la cultura preincaica Asto y sus comunidades se han formado a partir de dos comunidades madre. Históricamente las comunidades de la margen derecha del río han sido ocupadas por haciendas ganaderas y agrícola-ganaderas, mientras las comunidades de la margen izquierda han sido caracterizadas por su aislamiento y la ausencia de haciendas.

FIGURA 1
El área del estudio en la zona central de la Provincia de Huancavelica, con los seis distritos que conforman la AMUZECH (Izcuchaca, Huando, Laria, Cuenca, Nuevo Occoro y Palca)



La zona se caracteriza por una población principalmente rural (74 por ciento), con tasas de crecimiento muy bajas (1 por ciento), debido a la intensa migración.

EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y CONCERTADA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA EXPERIENCIA DE LA ZONA CENTRAL DE HUANCARELICA

El nuevo enfoque de trabajo propuesto de desarrollo territorial concertado no está orientado al resultado. Se concentra más bien en el proceso social de aprendizaje y en la reconstrucción de vínculos sociales y de diálogo horizontal (entre actores, públicos y privados) y vertical (entre sociedad civil, comunidades campesinas, en el caso de estudio, y gobiernos locales), con el objetivo de superar situaciones de conflicto permanente y de alcanzar acuerdos territoriales que impliquen activamente a todos los actores e instituciones.

Fase I: La construcción de los primeros acuerdos

Los niveles de gobierno intermedios juegan un rol clave para seguir un proceso de construcción de cohesión territorial y social, garantizar un sistema de gobernabilidad local y comprender y gestionar la diversidad de las demandas locales para canalizar una adecuada respuesta política. El funcionamiento del territorio no se detiene por los límites administrativos y, en este sentido, mancomunidades, asociaciones de municipalidades, asociaciones productivas o alrededor de la gestión de un recurso (por ejemplo, una cuenca) constituyen diversas oportunidades posibles para ampliar las potencialidades en el manejo del desarrollo rural. Es así que un enfoque sistémico no puede limitar su evaluación a fronteras artificiales como las fronteras político-administrativas.

A partir de estas consideraciones, en respuesta a los problemas antes mencionados que vive la marginada región huancavelicana y frente a las intervenciones sectoriales, fragmentadas, paternalistas del Estado y las instituciones de apoyo, un grupo de ONG decidió apoyar un proceso de coordinación interinstitucional

El contrato entre AMUZCEH y las ONG cooperantes

Además de designar profesionales para su capacitación técnica y unas autoridades responsables del seguimiento de las actividades, el convenio prevé para la AMUZCEH las siguientes tareas específicas:

- formalizar, institucionalizar, promover y difundir el proceso (realización de las convocatorias)
- garantizar la participación ciudadana y facilitar la concertación con criterio estratégico-zonal
- fortalecer la vida organizada (agenda), la visibilidad y la incidencia a nivel local y regional.

Por lo que se refiere a las ONG cooperantes se evidenciaron en el convenio las siguientes tareas:

- aportar propuestas metodológicas para el diagnóstico y planificación
- participar en la ejecución y facilitación de las actividades y la recogida de información suplementaria
- contribuir financieramente al proceso
- desarrollar sinergias y ofrecer servicios técnicos adecuados
- fortalecer la asociación en su construcción como actor social y en su incidencia política
- garantizar la continuidad del proceso, implementando las acciones estratégicas zonales que surjan del mismo.

Fuente: Convenio entre las ONG cooperantes de la zona central de la Provincia de Huancavelica y la AMUZCEH.

y fortalecimiento de una iniciativa local de asociacionismo territorial para llevar a cabo de forma participativa un diagnóstico y planificación estratégica territorial (véase el Recuadro).

Como paso inicial, se redefinieron los principios en el compromiso de cooperación con la asociación, explicitando con claridad los roles de cada participante y defendiendo los objetivos de corresponsabilidad y cofinanciación. Como primer resultado de esta alianza público-privado se creó un Comité técnico zonal, conformado por

técnicos de las ONG cooperantes y técnicos de las municipalidades. Bajo el enfoque metodológico del «aprender haciendo» los técnicos municipales empezaron un proceso de capacitación y compartieron con los técnicos de las ONG la preparación de los talleres y su facilitación.

Fase II: La comprensión del sistema

En esta fase se reconoció a través de un diagnóstico participativo la complejidad del sistema territorial que refleja la diversidad de los intereses y visiones de los actores de la zona, para favorecer un proceso de diálogo y concertación. Por diagnóstico estratégico se entiende, entonces, una reconstrucción coherente, en el marco de un enfoque de sistema y junto a los actores locales, del funcionamiento actual del sistema territorial, evidenciando los recursos, la organización del uso, los flujos e intercambios, las interdependencias e interconexiones entre componentes, las vulnerabilidades y riesgos, y sus tendencias de cambio.

En las estrategias de implementación del proceso se evidenció desde el comienzo la relevancia de que los actores, a lo largo de las diversas etapas, definieran su territorio y su pacto, apropiándose poco a poco de la confianza recíproca y el diálogo. Se trata de analizar los puntos en común y las divergencias para la formación siguiente de acuerdos legitimados socialmente. Así mismo se trata de verificar preliminarmente las relaciones de fuerza existentes en los distritos, las capacidades de entrar en ese diálogo y la disponibilidad por parte de los diferentes actores a participar en el proceso de planificación estratégica concertada para el desarrollo. Un problema fue la ausencia de un análisis de actores preliminar que hubiera permitido la identificación de los mismos, los intereses en juego y los márgenes de flexibilidad al diálogo de cada uno de ellos. En este caso, lo que se hizo fue invitar a participar a los distintos agentes con «personería jurídica», tal y como la ley exige, así como a representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que operan en la zona.

Desde los primeros acuerdos se evidenció como un punto clave del proceso la implementación de una estrategia de fortalecimiento e impulso a una participación activa y apropiación del proceso de las comunidades campesinas y las otras organizaciones de la sociedad civil de la zona. Finalidad del proceso mismo es la construcción de la asociación de municipalidades como sujeto social. Por esta razón, en el diseño de los pasos metodológicos se propuso llevar a cabo, entre el nivel distrital y zonal, talleres pluricomunales que pudiesen conceder un espacio de intercambio con las organizaciones de base, incluyendo su reconstrucción histórica de la ocupación territorial, su mirada al territorio, sus visiones de potencialidades y limitaciones. Para una exploración directa de sus intereses y para garantizar la expresión de la visión de los grupos más vulnerables, se han organizado talleres de desarrollo humano y social dirigidos a mujeres y jóvenes.

En esta etapa la complementación de la información preliminar elaborada por los técnicos con la información territorial proveniente de los talleres y la elaboración de los diagnósticos responde al principio de un proceso de inter-aprendizaje, donde a cada paso, en el espacio del Comité técnico zonal, las ONG y los técnicos municipales debaten y se confrontan. En base a estas recomendaciones el diagnóstico ha sido llevado a cabo con una integración constante de idioma español y quechua, con actividades de talleres participativos, donde pudieron expresarse la sabiduría, los conocimientos y la epistemología locales, y actividades de búsqueda y análisis de información oficial, comunicada y compartida con los actores mediante las cartillas explicativas a lo largo de los encuentros participativos.

Las preguntas clave por responder en esta fase eran:

- ¿Cuál es el territorio de referencia?
- ¿Cómo es la gestión de los recursos naturales, la producción agropecuaria, la economía local y su inserción

a mercados, la vulnerabilidad de las poblaciones locales a riesgos y fenómenos naturales, la dinámica urbano-rural y la institucionalidad presente en el territorio?

- ¿Cuáles son las diversas unidades socio-territoriales reconocibles según los ejes temáticos y los diferentes puntos de vista de los actores?
- ¿Cómo se diferencian las unidades socio-territoriales según sus potencialidades y problemáticas?
- ¿Cuáles son los flujos, los intercambios, las interdependencias de las unidades socio-territoriales entre sí y con el externo?

El punto de inicio del diagnóstico territorial fue la identificación de las múltiples componentes que entran en juego. Al considerar el territorio y sus componentes (político-administrativos, ecológico-productivos, socio-económicos), se definen las potencialidades territoriales o problemáticas que individualizan concertadamente en los grupos de trabajo las áreas a las que se debe enfocar la atención. La primera hipótesis es que una entrada por temas facilita el enlace entre dinámicas propias de un territorio y tendencias más extensas, regionales, alto-andinas y nacionales.

Las principales técnicas participativas utilizadas a lo largo de esta etapa han sido:

- Reconocimiento del distrito (y de las comunidades) en la zona y en el espacio regional del nuevo Estado descentralizado.
- Mapeo participativo de unidades territoriales por grupos de trabajo temáticos (agua, tierra y recursos naturales; producción y comercialización; sociedades, institucionalidad rural-urbana; riesgos y vulnerabilidades asociadas a fenómenos naturales), repartiendo los participantes por piso ecológico. En este ejercicio se analizan territorialmente tanto los principales recursos como los intercambios (por ejemplo, comerciales monetarios y no monetarios); los flujos (por ejemplo, dinámicas urbano-rurales

y fenómenos migratorios actuales); y las interdependencias territoriales (por ejemplo, a lo largo de una cuenca).

- Identificación por cada unidad de potencialidades de desarrollo, cuellos de botella, actores clave, en relación al tema en examen.
- Concertación en plenaria sobre de unidades socio-territoriales e identificación colectiva de potencialidades, cuellos de botella, actores clave.

Un paso de validación de resultados con los actores implicados, a nivel local o externos, ha permitido conocer la visión que estos tienen de su territorio y los recursos así como desvelar los intereses convergentes y divergentes en juego y la predisposición al diálogo.

Fase III: La reconstrucción de posibles horizontes y la elaboración concertada de los planes de desarrollo territorial

En esta etapa se llevó a cabo inicialmente un diagnóstico de las posibilidades y los riesgos de los próximos 10 años para la zona centro.

Metodológicamente el análisis prospectivo comprende estos momentos clave:

1. Análisis de los procesos en curso, alrededor por ejemplo del desarrollo agropecuario, procesos de competitividad, de cadenas productivas, y otros procesos emergentes: económicos, sociales, etc.
2. Un diagnóstico interno, es decir un examen de las fortalezas y debilidades que tiene el territorio en examen.
3. Un análisis del contexto, es decir de las oportunidades y amenazas para el territorio en examen que se presentan frente a las tendencias regionales, nacionales y globales.
4. Creación de escenarios posibles que nacen de la relación entre las posibilidades que el contexto presenta para el futuro del territorio y sus propias capacidades y escenarios de riesgo que se dan frente a graves amenazas y en presencia de debilidades críticas.
5. Identificación de una visión de futuro

u objetivo central para el desarrollo a mediano término.

Para integrar al conocimiento y a las percepciones locales un conocimiento informado de los técnicos, y tener elementos de exploración de tendencias y de creación de hipótesis de escenarios, se ha realizado una encuesta suministrada a representantes de comunidades campesinas y municipalidades, agentes económicos, instituciones que operan a nivel local y regional.

En esta etapa antes de la formulación de objetivos estratégicos y programas y proyectos, es importante la presencia de agentes diversos para que tomen visión los uno de los otros y de las posibilidades de articulación futura. Para poder abrir el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones regionales y locales que trabajen en el área se han invitado representantes de éstas (salud, educación, Dirección de energía y minas, Cámara de Comercio, ONG cooperantes, proyectos gubernamentales y privados, etc.) a exponer su misión institucional y los trabajos llevados a cabo en la zona. A esta información se ha añadido la recopilación con encuestas de las principales experiencias innovadoras que se han dado en los últimos años en la zona y que puedan por un lado evidenciar las potencialidades locales y por el otro compartir información útil a la construcción de una visión consensuada de ejes estratégicos y una priorización de programas y proyectos.

Esta fase es clave para la concertación de intereses entre los diversos actores (comunidades campesinas, instituciones locales, gobiernos distritales, ONG, otros agentes) y la toma de decisión compartida sobre el futuro del territorio común, gracias a la discusión abierta en mesas de trabajo de los objetivos estratégicos a plantearse para la construcción de las posibilidades y la neutralización de riesgos. Para cada objetivo estratégico se definen en talleres de decisión colectiva los ejes temáticos de trabajo y los proyectos clave para alcanzarlos y, para cada proyecto,

se identifica también a los beneficiarios y su localización en un mapa hablante. El compromiso final (acuerdo social sobre los proyectos y programas territoriales de los próximos 10 años) no sólo contiene las actividades a desarrollar sino que además debe establecer claramente los roles y responsabilidades, y las fuentes financieras y recursos locales a movilizar para su implementación.

Fase paralela: Comunicación, capacitación e incidencia política

El limitado acceso a la información, en particular de las comunidades y pobladores más alejados, crea disparidades de poder que influyen en su posibilidad de participación y de expresión. En definitiva, el proceso tiene la finalidad de reajustar estos desequilibrios de fuerzas. Más aún, se deben escoger varias estrategias de comunicación para facilitar el flujo de la información entre los actores y la selección de medios de divulgación adecuados, en especial entre los actores marginados.

Entre las estrategias implementadas en el proceso en examen la organización de pasantías está finalizada a ampliar el conocimiento y las relaciones con otros actores de base, y a intercambiar información fiable sobre procesos viables (económica, social y ambientalmente) que han sido adoptados con éxito en otras localidades (Trivelli [2005], citado en Zutter, 2005). Se capacitó de esta manera un grupo de posibles divulgadores y sensibilizadores. Los otros instrumentos de información implementados fueron el uso de de afiches, con los cronogramas de actividades y la radio, mientras que otras estrategias sugeridas (por ejemplo, el teatro) no fueron implementadas en estas primeras fases.

Finalmente a lo largo del proceso se ha creado una base de datos mixtos preliminar, de diversas fuentes y georeferenciada, que ha facilitado el acceso, manejo y disposición de información entre instituciones y organizaciones.

Los programas de construcción de capacidades se organizan normalmente en torno a las capacidades necesarias, a

la gente que las requiere y en función de las actividades a realizar. Los objetivos específicos dependen de los actores beneficiarios y de la escala o nivel de intervención al que esté dirigido el programa. La construcción de capacidades es una precondition muy importante para el uso exitoso de una *comunicación para el desarrollo*. Entrenar a técnicos, especialistas y facilitadores, como en el ámbito del Comité técnico zonal, permite hacer análisis crítico de las necesidades y oportunidades de comunicación. Otras estrategias de capacitación implementadas (por ejemplo, talleres de resolución de conflictos, talleres a organizaciones sociales de base, encuentros sistemáticos con alcaldes, regidores, etc.), sirvieron en estas primeras fases sobre todo para concienciar a la población sobre sus derechos y apoyar a los administradores locales. Finalmente se llevaron a cabo algunos cursos de fortalecimiento del Comité técnico zonal sobre desarrollo territorial participativo y concertado. Vista la debilidad del proceso político y social interno a las municipalidades y la débil implicación de las comunidades campesinas en los procesos de participación ciudadana, a lo largo del proceso se ha implementado un proceso de fortalecimiento sobre temas de ciudadanía.

Desafortunadamente no se implementó un programa completo y coordinado, a nivel comunal, de gobiernos locales y de instituciones y facilitadores de apoyo, de capacitación institucional, organizativa, a nivel social, productivo y empresarial, con el uso de la fórmula «de campesino a campesino». En particular y con urgencia se ha evidenciado como necesaria una actividad de capacitación de líderes presentes y futuros.

En la óptica de difusión de la información para fortalecimiento y articulación de comunidades campesinas, gremios e instituciones a nivel regional y con la finalidad de diseñar líneas de posible incidencia política sobre temas clave (por ejemplo, ley de comunidades campesinas, conflictos ambientales, etc.) se han

organizado también encuentros y mesas de discusión regionales.

El rol de promoción y facilitación externa al proceso

Se redefine la figura de los «consultores», como profesionales en los proyectos y programas de desarrollo que, de proveedores de servicios técnicos pasan a facilitadores de diálogo y procesos de construcción de confianza, es decir, de «mediador honesto». En primer lugar desde las primeras fases del proceso esto se expresa con un cambio en las actitudes que tiendan a valorizar el conocimiento local (capacidad de diálogo intercultural), fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad de análisis de las poblaciones locales, de las problemáticas y potencialidades de sus territorios, así como de las posibilidades y riesgos de desarrollo. Se creará un equipo multidisciplinario (en este caso el grupo de las ONG y los técnicos municipales, ampliado en la fase final a representantes de comunidades), con el fin de llegar a un entendimiento comprehensivo del sistema y a opciones de transformación positiva gestionadas desde abajo. A partir de puntos comunes de reflexión (por ejemplo, la común problemática de desorganización que crea un manejo inadecuado de los recursos naturales), se puede empezar un diálogo dispuesto a comparar las diferentes aspiraciones. Desafío del facilitador es captar estos puntos comunes y orientar el diálogo hacia ellos (FAO, 2004).

LOS PRINCIPALES RESULTADOS: LA COMPRENSIÓN Y LA CONCERTACIÓN SOBRE EL SISTEMA Y LOS PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES

La reconstrucción de un cuadro coherente sobre el funcionamiento del sistema agro-ecológico local, de sus especificidades, del papel de la organización social en la utilización del territorio y de los recursos, de las interdependencias e interrelaciones territoriales, ha sido clave para comprender las bases de la articulación espacial de los seis distritos, las principales problemáticas percibidas, y las potencialidades a valorizar de los renovados territorios andinos.

En la zonificación participativa y la reconstrucción histórica se han reconocidos tres unidades socio-agro-territoriales que puedan servir para diferenciar las intervenciones de desarrollo:

1. Unidad baja, de secano y riego en tierras de quechua baja y media, urbano-rural con menor grado de aislamiento y mayor acceso a servicios y mercados, con producción agrícola diversificada de clima calido (flores, frutales, maíz), orientada a la venta y autoconsumo, y ganadería de animales pequeños, caprinos y bovinos.
2. Unidad media, de agricultura de secano en tierra de laderas templadas y de secano en *suní* medio-alto, con áreas que diferencian los itinerarios técnicos y la orientación productiva-económica (diversos sistemas de producción, conservación de Layme¹, diversificación e intensificación agrícola) según el grado de aislamiento (en vías de comunicación, servicios, información, etc.). Se individua un proceso de especialización papera y de tubérculos andinos, de ajo, maca y un inicio de producción lechera y de carne de bovino en relación al riego.
3. Unidad alta, de especialización en ganadería de puna y artesanía, generalmente aislada y poco integrada, rica en recursos mineros.

La organización de los campesinos andinos articulada alrededor de la institución comunal (por lo menos en los Andes centrales y meridionales), responde a necesidades materiales y rituales, de aversión al riesgo, obtención de una alimentación suficiente y reproducción socio-cultural. Se trata de sistemas sociales con dependencia directa de los recursos locales y, por lo tanto, alto interés en su conservación, uso regulatorio y regeneración (Morlon,

¹ Manejo a barbecho sectorial con descanso pastoreado que tiene efectos positivos a nivel agro-ecológico y socio-organizativo, en la gestión de la fertilidad, la lucha contra enfermedades y parásitos, la disminución del tiempo consagrado al cuidado de animales, la minimización del riesgo de fenómenos naturales, la mayor cohesión social y el rol fuerte de la comunidad.

2004). Históricamente las comunidades se han caracterizado por un supuesto antagonismo entre interés individual y colectivo, que han sabido manejar con un sistema de autonomía de relaciones y al mismo tiempo control de externalidades y aprovechamiento, para el bien colectivo, de las economías de escala inherentes al sistema. Así mismo las comunidades se caracterizan por un complejo sistema de derechos de acceso/uso a recursos, formal e informal: tierras con riego, tierras en secano con conservación de Layme con usufructo y control comunal, tierras en secano parceladas o semiparceladas, tierras de uso común, pasto libre, pasto en sectores, pasto libre con cruce entre comunidades, pasto cercado o parcelado. Sin embargo, estas instituciones parecen haber entrado en una crisis profunda de sus funciones tradicionales y su capacidad de respuesta frente a la agravación de los riesgos y a un siempre mayor deterioro ambiental.

Gracias a la reconstrucción histórica se pueden evaluar las razones de las actuales tendencias ecológicas, socio-económicas, tecnológicas-productivas del sistema, evidenciando cuatro momentos clave: 1) el crecimiento demográfico y la mayor presión a partir de los años 40; 2) el final de la hacienda, la todavía mayor presión en algunas áreas y el fracaso de las nuevas tecnologías y la política de subsidio a la importación (de agroquímicos) en los años 70; 3) la época de violencia, el abandono del campo y de la erosión de los vínculos sociales; 4) el asistencialismo de los años 90 y las políticas de ajuste estructural.

En general, se asiste sobre todo en las zonas de quechua y suni bajo a procesos de «parcelación informal» de los terrenos comunales. El desmantelamiento de los Laymes (Mayer y De la Cadena, 1989), está principalmente vinculado a la disminución de superficie disponible para repartir y una siempre mayor intensificación agrícola (Boserup, 1965), al agudizarse los conflictos internos por la tierra, a la existencia de posibilidades

de desarrollo de cultivos o crianzas con mínimas perspectivas comercial en aquellas comunidades con mejor acceso a la carretera principal y mercados (mayor en algunas comunidades), a una individualización de las iniciativas² y a una presencia siempre mayor de proyectos externos de desarrollo rural.

Además de los procesos de fragmentación y parcelación de las tierras, con consiguiente pérdida del rol de control de la comunidad sobre la producción y gestión eficiente de los recursos, se deberían también observar los cambios en el nivel de participación de los comuneros/as en sus instituciones, en las dificultades de encontrar líderes y la limitada confianza hacia las autoridades, en la organización del trabajo (ayni y minka³) y las relaciones internas de reciprocidad, como expresiones del mismo proceso de debilitación de la comunidad en el espacio y tiempo. Parece observarse un complejo panorama de esta crisis, con comunidades muy débiles pero más tradicionales en el mantenimiento de funciones (por ejemplo, organización trabajo y gestión recursos) en las partes altas (también por inevitable aislamiento mayor y condiciones agro-climáticas que necesitan colaboración entre núcleos familiares y comunidades).

No solamente el cuadro de las comunidades campesinas, el nivel de organización y de la gestión del territorio, y el estado de mantenimiento de los recursos varía mucho en la zona, sino que además hay una diferenciación interna a la comunidad que depende de su historia. Un buen diagnóstico histórico-agrario ha llevado también a la identificación de diferentes tipologías de pobladores de la zona: familiares ganaderos agrícolas con reinversión de capital y mucha tierra o rebaño grande, familiares ganaderos o ganaderos agrícolas con rebaño mediano

o pequeño (pastores), familiares agrícolas y con negocio, minifundistas, viudas y madres solteras, semipatronales agrícola o agrícola-ganadero, notables emigrantes con tierras, notables ciudadanos.

El proceso ha permitido también identificar la existencia de grupos de poder y la desconfianza entre comunidad y municipalidad que está a la base de muchos conflictos sociales internos. Se ha evidenciado también la presencia de potenciales conflictos alrededor del recurso agua en relación a las difíciles situaciones de sequía advertidas como un problema clave en el área y desencadenados en muchos casos por las obras de riego. Otro conflicto grave está relacionado a la independización de comunidades campesinas que compartían áreas de barbecho sectorial y el aumento de la presión demográfica sobre los recursos. Finalmente la presencia de mineras en la zona está agudizando las divisiones sociales y degradando los recursos locales.

En el territorio persisten intercambios, flujos, interrelaciones, interdependencias que garantizan las supervivencias de los sistemas de subsistencia. Se han individuado los principales ejes de intercambio de productos, semillas, de bienes y servicios (no monetarios y monetarios), sociales (migraciones, fiestas) que constituyen la base de la resiliencia de este territorio. De este modo se han identificado las siguientes articulaciones territoriales que deberían valorizarse en futuros programas y proyectos de desarrollo territorial:

- Interdependencias asociadas al manejo del suelo y la cobertura vegetal a lo largo de una cuenca para garantizar la oferta de agua y regular su demanda (articulación geográfica – biofísica – temática – operativa – interinstitucional).
- Interconexiones entre zonas altas y bajas (intercambios de productos no monetarios y compra/venta).
- Cadenas productivas sostenibles (alpaquera y artesanal para las partes media y alta, agrícola diversificada con transformación de productos en

² Los sistemas de barbecho sectorial son bastante rígidos y limitan en parte la innovación, la experimentación individual, las iniciativas, cambios en el calendario agrícola, etc. pp(Morlon, 2004).

³ Formas de intercambio mutuo de trabajo entre familiares o vecinos o entre comunidades (Mayer, 1974).

la parte media y baja), con particular atención a la producción ecológica, única práctica agrícola mantenida por razones económicas en toda la zona. Articulación territorial asociada a cadenas productivas y a mercados locales o nacionales con productos provenientes de sistemas sostenibles (articulación espacial).

- Corredores turísticos, naturalísticos y arqueológicos.
- Conectividad y continuidad ecosistémica con articulación territorial asociada a zonificaciones ambientales (articulación geográfica biofísica), por ejemplo para la conservación de la biodiversidad.
- Ejes de articulación operativa e institucional de servicios e infraestructuras.

A partir de estos análisis y de la evaluación de posibles escenarios de riesgo se ha definido también la visión estratégica común de los pobladores y los programas y proyectos priorizados concertadamente para cada unidad territorial o corredor.

Finalmente se deben fortalecer todavía las articulaciones, empezar a implementar un diálogo más amplio y las acciones planteadas. Esto se debe a que no existe en la zona una coordinación entre los diversos agentes de desarrollo y las acciones de los programas y agencias estatales, de la municipalidad provincial, de las gerencias regionales y de las ONG están desarticuladas, son sectoriales, paternalistas y no tienen planteamientos de desarrollo sostenible claros. Los gremios, los centros de investigación y la universidad están, según la percepción de los actores locales, prácticamente ausentes. Al mismo tiempo se evidencia el despertar de algunas iniciativas locales de organización (por ejemplo, los agricultores ecológicos o los conservacionistas), la presencia de algunos emprendedores y de jóvenes dinámicos que acaban de organizarse en una federación.

CONCLUSIONES

¿Será posible tratar los problemas y desafíos de desarrollo rural sostenible de una manera más adecuada, utilizando el

planteamiento aquí propuesto? ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas de este caso de estudio?

La mayor innovación de este enfoque para el desarrollo rural es que se centra en estimular y apoyar el diálogo dentro de un territorio. El diálogo social, ya sea en forma de la resolución de un conflicto o de un acuerdo sobre proyectos de desarrollo territorial, es esencial para reconstruir la base social de un territorio, valorizar el sentido de identidad histórico-cultural, elaborar sinergias dentro del sistema y reconocer a todos los actores como promotores del desarrollo territorial, integrando la diversidad de sus estrategias y fortaleciendo los grupos marginales.

El principal desafío es el de estimular un proceso de aprendizaje y articulación mediante el apoyo a los actores rurales para que puedan encontrar soluciones sostenibles a problemas territoriales. Así pues, no será una tarea fácil asegurar que ellos logren las capacidades y los medios para influenciar el marco regulador político e institucional y, por tanto, avanzar hacia un buen gobierno local.

Resumiendo las lecciones aprendidas se ha podido constatar que:

- La cooperación interdistrital y entre las ONG ha probado ser más eficiente y efectiva que perseguir el interés individual.
- La integración de factores y elementos externos puede llegar a ser inevitable para estimular procesos de este tipo pero aún así es recomendable seguir reglas claras y transparentes, esclareciendo desde el comienzo los papeles y responsabilidades y las motivaciones de apoyo a un proceso (incluyendo las agendas escondidas).
- En la clarificación del por qué, cómo y a qué escala intervenir se pone la cuestión de la legitimidad de los agentes promotores. Por esta razón en el caso analizado se arriesga un proceso impuesto vista la poca legitimidad que tiene la asociación de municipalidades y la falta de un objetivo de interés colectivo claro (gestión de recursos, solución

de problemáticas de fragmentación de las tierras, desarrollo territorial, etc.) para su constitución por parte de sus «líderes», con el peligro que prevalezcan las lógicas oportunistas e individuales.

- Se desdibuja un nuevo rol de facilitador de procesos o «mediador honesto» asumido por los técnicos de la cooperación.
- Un diagnóstico agro-sistémico, institucional e intercultural coherente es el elemento clave para garantizar la calidad de la dimensión de concertación participativa y de la dimensión técnica.
- La necesidad de implementar un sistema transparente y eficaz de comunicación, gestión del conocimiento e información adaptable y adoptable, con información accesible y compartida entre los diversos actores.
- Existen diversos dilemas alrededor de la participación y su significado: 1) el «dilema de quien impulsa», sobre la necesidad de los agentes impulsores de preguntarse cómo se perciben las formulas de participación impulsadas externamente y cuáles son las formulas existentes internamente; 2) el «dilema de las diferentes lógicas y tiempos», sobre cómo empezar a trabajar desde los espacios locales con los cuales se identifican y que controlan las poblaciones locales, con sus lógicas y prácticas; 3) el «dilema de las desigualdades de poder», sobre la necesidad de evidenciar las fuerzas de poder existentes para conocer las capacidades de concertación de los diversos actores; 4) el «dilema de la disponibilidad al diálogo», sobre cómo involucrar también a los actores más fuertes o a diversos actores socio-políticos en el diálogo; 5) el «dilema de los factores de freno locales», sobre los obstáculos posibles a una participación y concertación plena y transparente en el contexto de la sierra peruana, como son las formas de clientelismo (internas a las municipalidades e introducidas por el Estado y por las ONG), el autoritarismo y el faccionalismo que todavía persisten;

6) el «dilema de los actores formalmente versus socialmente legitimados» (Landa Vázquez, 2004).

- Una institucionalización de los espacios de concertación mejora la transformación de los conflictos dependiendo no tanto del establecimiento de mecanismos efectivos de solución de problemas sino más bien del establecimiento de procesos abiertos y flexibles de dialogo.
- El proceso busca renovar los vínculos sociales y reconstruir la confianza entre los actores que interactúan en un territorio tal como las relaciones entre el gobierno y la población. Se ha mostrado como estos esfuerzos, como componentes de un proceso transparente, pueden incrementar la cohesión social entre todos los actores y reducir, con oportunos programas de capacitación, las vulnerabilidades de los actores desaventajados y marginados.
- El apoyo coordinado de la cooperación internacional en alianza con las municipalidades y poblaciones locales, han realizado esfuerzos y obtenido impactos significativos, que hubiesen podido ser mayores, si se lideraran espacios de articulación y convergencia con instituciones estatales, mejores mecanismos de planificación, gestión y mayor voluntad política.

¿Qué sugerencias se pueden dar para formular políticas de desarrollo sostenible en áreas de montaña?

A nivel nacional, se debe repensar el modelo de desarrollo del país abriendo una mesa de diálogo sobre reformas políticas rurales e institucionales contextualizadas orientadas a la valorización de la cultura andina, para superar su histórica marginalización, y de los sistemas de montaña, para su salvaguardia. Diseñar lineamientos políticos para áreas de montaña significará adoptar un enfoque intersectorial y multi-escala al desarrollo sostenible, para recuperar la resiliencia del sistema socio-ecológico y dinamizar al mismo tiempo las economías locales. Al mismo tiempo se trata de hacer que las políticas sean el resultado

de un proceso de aprendizaje social y de consultación y no de una decisión, promulgación o implementación tomadas desde arriba.

La creación, en julio de 2005, de un Grupo de trabajo de desarrollo rural, que reúne a representantes de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales peruanas, es un ejemplo de apertura de diálogo interinstitucional a un nivel nacional para propuestas de nuevos lineamientos. De todas formas dadas la incertidumbres (técnicas, metodológicas, epistemológicas) de los cambios y procesos a que están sometidos los complejos sistemas en examen, las altas apuestas y la multiplicidad de intereses en juego, se hace necesario diseñar procesos participativos, contextualizados y multiactor de análisis y toma de decisión a diferentes niveles. El debate entonces debería alimentarse a partir de mesas de concertación, experiencias y reflexiones extrapoladas de los casos de procesos locales de concertación y diálogo sobre la sostenibilidad del desarrollo.

La experiencia de diagnóstico y planificación para el desarrollo territorial en una zona de los Andes centrales sugiere algunos puntos de análisis que podrían tomarse en consideración en esas arenas de diálogo:

- El marco de descentralización implementado es necesario pero no suficiente para el desarrollo territorial sostenible. Es necesario abrir propuestas de diálogo con los actores e instituciones para su revisión, pensándolo en proyección a una estrategia de desarrollo rural para la sierra y de gestión de los conflictos socio-ambientales.
- Es posible el desarrollo o progreso preservando la herencia natural y cultural aún en condiciones desfavorables.
- Basarse en las potencialidades endógenas contribuye significativamente a la diversificación de las actividades económicas y al desarrollo de fuentes alternativas de ingreso y empleo.

- Los ecosistemas de alta montaña se caracterizan por sus condiciones de acumuladores y generadores de humedad y agua, su defensa de la diversidad y otros servicios ambientales. Sin embargo, se deterioran de manera incontenible, debido a las actividades de sobrepastoreo y la intensificación productiva en tierras marginales, la deforestación y la deficiente capacidad institucional para afrontar la problemática de manera integral. La organización comunal y las familias campesinas son históricamente los preservadores de estos sistemas. Por esta razón un oportuno marco de políticas para áreas de montaña deberá tener una orientación de «conservación con desarrollo», con las comunidades campesinas al centro de la atención, en donde ésta todavía permanece y se percibe aún como importante para los pobladores locales, potenciando la cohesión de sus miembros, sin fomentar divisiones, y redescubriendo y valorizando la importancia histórica y ecológica de este capital social.
- Una oportuna política ambiental y sobre tierras y recursos naturales deberá responder lo más pronto posible a las situaciones de conflictos socio-ambientales.
- Es necesario revisar un oportuno marco de defensa de derechos de las poblaciones campesino-indígenas andinas para la salvaguardia de su rol de conservación del medio y de la cultura.
- La actual situación en lo rural es heterogénea; en algunas áreas la comunidad no es una referencia y prevalecen lógicas individualistas. En este caso se fomentará la creación de nuevas organizaciones locales (productores, regantes, etc.), oportunas para conducir una acción colectiva.
- Es necesario implementar una política multisectorial de defensa de la producción ecológica de montaña, valorizando las peculiaridades de los productos culturales y su uso, y la valía

de la pequeña agricultura y ganadería andina (unidad familiar) de subsistencia, importante por su conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de la seguridad alimentaria.

- Es necesario apoyar los pequeños agricultores con programas de capacitación, sistemas adecuados de crédito, tecnologías tradicionales y apropiadas (por ejemplo, para manejo de recursos, agroprocesamiento, etc.), acceso y difusión de información para facilitar la inserción en mercados de sus productos ecológicos.
- Se deben fomentar unas medidas estratégicas para la valorización y defensa de los productos andinos (ecológicos y culturales) y adecuar los precios en el mercado, que deben reflejar la conservación de bienes y servicios ecológicos.
- Es importante considerar en las intervenciones locales las diversidades en las estrategias familiares y de los conocimientos y la pluriactividad como una realidad a valorizar.
- Hay que reconocer el rol privilegiado de la mujer en la conservación de la biodiversidad y adoptar programas especiales para su defensa.
- A escala territorial se deben valorizar los corredores territoriales naturales, con particular relevancia a los corredores culturales y ceremoniales, además de los económicos y ambientales, y apoyar formas espontáneas de organización institucionalizada de las comunidades en esos espacios (por ejemplo, una reserva biocultural en lugar de la creación de un parque natural, etc.), facilitando su integración en los marcos de gobierno local, regional, nacional.
- Hay que fomentar alianzas estratégicas entre público y privado.
- Se deben fomentar las articulaciones entre rural y urbano (por ejemplo, planes estratégicos para los emigrantes).
- Una política de fomento de desarrollo sostenible tiene que partir de un enfoque cultural, de protección y reconocimiento

de una identidad cultural local andina que puede ser motor de salida de la marginación. Por ello es relevante pensar en el fomento de una política educativa de calidad a todos los niveles (desde la primaria a los cursos de especialización y universitarios), diferenciada, incluyente de la diversidad y orientada a la salvaguardia de los sistemas socioculturales y ecológicos andinos.

BIBLIOGRAFÍA

APRODEH (Asociación Pro Derechos Humanos).

2003. *Conclusiones y recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. APRODEH.

Berkes, F. y Folke, C. 1998. Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. En F. Berkes y C. Folke (eds.). *Linking Social and Ecological Systems*, págs. 1-25. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

BID. 1994. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe de 1994. Washington, D.C.

Boserup, E. 1965. *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*. Chicago, Illinois, Aldine.

Castillo, M. 2004. Comunidades campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidades y más diversidad. En *Comunidades campesinas del Perú en el siglo XXI*. Lima, Grupo ALLPA.

Díez Hurtado, A. 2000. Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo. En E. Bardlez, M. Tanaka y A. Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima, IEP.

Dollfus, O. 1991. *Territorios andinos: reto y memoria*. Lima, IFEA y IEP.

FAO. 2004. *Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD), SD Dimension*. Roma (disponible en www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_en.pdf).

Landa Vázquez, L. 2004. *Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos: los modos de participación en los espacios rurales*. Cuzco y Apurímac. Lima, IEP.

Jodha, N.S., Banskota, M. y Partap, T. (eds.). 1992. *Sustainable Mountain Agriculture*. Vol. 1

- y 2. Nueva Delhi, International Center for Integrated Mountain Development (ICIMOD) y Oxford, Reino Unido, IBH Publishing Co.
- Jodha, N. S.** 1992. Mountain Perspective and Sustainability: A Framework for Development Strategies. En N. S. Jodha, M. Banskota y T. Partap, T. (eds.). *Sustainable Mountain Agriculture*, cap. 2. Vol. 2. Nueva Delhi, International Center for Integrated Mountain Development (ICIMOD) y Oxford, Reino Unido, IBH Publishing Co.
- Jodha, N. S.** 1998. Reviving the social system-ecosystem links in the Himalaya. En F. Berkes y C. Folke (eds.). *Linking Social and Ecological Systems*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Mayer, E.** 1974. *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruano*. Perú-problemas N° 12. Lima, IEP.
- Mayer, E. y De la Cadena, M.** 1989. *Cooperación y conflictos en las comunidades andinas*. Lima, IEP.
- Morlon, P. (ed.).** 2004. *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales*. Lima, IFEA - Centro Bartolomé de las Casas.
- Tapia, M.** 1999. *Agrobiodiversidad en los Andes*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Torres Guevara, J.** 2001. *Estrategia y plan de acción de la biodiversidad para el Departamento de Huancavelica como base de su desarrollo sostenible*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Zutter, P.** 2005. *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Lima, Editorial Horizonte.



Drafting and implementation of the Niger's Rural Code: results and outlook

Most of the population of the Niger live in the rural sector and engage in agricultural and pastoral activities that are interdependent and heavily dependent on climatic conditions. Population growth has added pressure on the land, which is undermining traditional regulatory mechanisms based on local agreements over access to land and other natural resources. There is clearly a risk of exacerbation of conflict. The policies of the early Governments of the Niger sought to challenge the practice of land management by chieftdom and establish conditions for more equitable access to land. The authorities then laid the foundations for national rural land tenure policy by adopting, in 1993, the Guiding Principles of the Rural Code. Its main thrusts are: securement of tenure of rural actors, organization of the rural sector, promotion of sustainable management of natural resources, and land-use planning.

The Rural Code is a pragmatic, iterative process that revolves around two complementary provisions: i) a juridical provision with legislative and regulatory texts on the management of natural resources for national and local application; and ii) an institutional provision with the local and national structures to apply and oversee the established rules. The Rural Code's participatory character enables rural actors to play a part in it and provides appropriate local solutions. The key challenge now facing the Government is that of continuing to mobilize the necessary resources. With the advent of decentralization, the Rural Code will have to prove its ability to adjust and demonstrate its role as a pioneer of local good governance in the management of natural resources.

Proceso de elaboración y aplicación del Código Rural en el Níger – balance y perspectivas

En el Níger, la mayor parte de la población vive en el medio rural y realiza actividades agrícolas y de pastoreo interdependientes y muy supeditadas a las condiciones climáticas. El crecimiento demográfico se traduce en una presión sobre las tierras que pone en entredicho los mecanismos tradicionales de regulación basados en acuerdos locales de acceso a la tierra y a los otros recursos naturales. Los riesgos de agravamiento de los conflictos son evidentes. Los primeros Gobiernos del Níger afirmaron la voluntad política de poner en entredicho la gestión de las tierras por el sistema de gobierno local consuetudinario y crearon las condiciones necesarias para un acceso más equitativo de los ciudadanos a la tierra. Las autoridades sentaron posteriormente las bases de la política nacional en materia de tenencia de tierras rurales al adoptar en 1993 los Principios de orientación del Código rural. Sus principales ejes son los siguientes: i) la protección de la tenencia de las tierras de los actores rurales; ii) la organización del medio rural; iii) la promoción de una ordenación sostenible de los recursos naturales; y iv) la ordenación del territorio.

El Código Rural se caracteriza también por su índole participativa, que permite a los actores rurales actuar sobre su interpretación y aportar soluciones locales adaptadas.

Por ello, el principal reto que el Estado del Níger debe afrontar es seguir movilizando los recursos necesarios para el funcionamiento del proceso. El Código Rural, con la llegada de la descentralización, deberá probar su capacidad para adaptarse y para mostrar su papel de pionero y escuela de aprendizaje de la buena gobernanza local en materia de ordenación de los recursos naturales.

Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger – Bilan et perspectives

Mamalo Abdoul Karim, Jean-Michel Bretel et Jacques Chabbert

Mamalo Abdoul Karim est Secrétaire permanent auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jean-Michel Bretel est Assistant technique de la Coopération française auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jacques Chabbert est Assistant technique DED pour le Programme Lutte contre la pauvreté.

Au Niger, pays sahélien, l'essentiel de la population vit en milieu rural et pratique des activités agricoles et pastorales interdépendantes et fortement tributaires des conditions climatiques. La croissance démographique se traduit par une pression sur le foncier qui remet en cause les mécanismes traditionnels de régulation fondés sur des conventions locales d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Les risques d'exacerbation des conflits sont évidents. Les premiers gouvernements du Niger ont affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions d'un accès plus équitable des citoyens à la terre. Les autorités ont ensuite posé les fondements de la politique nationale en matière de foncier rural en adoptant en 1993 les Principes d'orientation du Code Rural. Ses principaux axes sont: i) la sécurisation foncière des acteurs ruraux; ii) l'organisation du milieu rural; iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles; et iv) l'aménagement du territoire. Le Code Rural se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires: i) celui juridique, qui est constitué par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles; et ii) celui institutionnel qui est fondé sur des structures, locales voire nationales, qui appliquent et contrôlent les règles établies. Le Code rural se distingue également par son caractère participatif qui permet aux acteurs ruraux de pouvoir agir sur son interprétation et apporter des solutions locales adaptées. Aussi, le principal défi à relever pour l'État du Niger est de continuer à mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement du processus. Le Code Rural, avec l'avènement de la décentralisation, devra donner la preuve de ses capacités à s'adapter et à montrer son rôle de pionnier et d'école d'apprentissage de la bonne gouvernance locale en matière de gestion des ressources naturelles.

Au Niger, le foncier constitue la principale source de richesse pour les familles et les individus. Non seulement l'accès à la terre est fondamental pour l'amélioration du niveau de vie des populations les plus pauvres, mais en plus la gestion de la terre est fortement liée à des valeurs sociales, culturelles et spirituelles.

À travers le Code Rural, la politique foncière au Niger exprime le choix politique concernant la distribution du pouvoir entre l'État, les citoyens, la chefferie et les représentants des gouvernements locaux

quant à l'accès et la gestion des ressources naturelles.

Ce document examine les fondements de la politique foncière, retrace l'évolution des politiques et réformes foncières au Niger et aborde aussi bien les domaines qui font l'objet d'un consensus que ceux pour lesquels un consensus est encore à rechercher. Il examine aussi le rôle pouvant être joué par les partenaires techniques et financiers dans l'élaboration et la mise en place des politiques.

LE CONTEXTE NIGÉRIEN D'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES

La superficie du Niger, pays enclavé par excellence, est de 1 267 000 km², dont les trois quarts en zone saharienne. Le climat y est de type tropical variant de semi-aride à aride. Le régime pluviométrique est caractérisé par une pluviométrie faible et variable dans l'espace et dans le temps, et des températures élevées qui ont tendance à accentuer l'aridité climatique.

D'un point de vue économique, depuis la fin du boom de l'uranium (1979-82), les sources de croissance sont peu nombreuses et de faible ampleur en dehors du secteur primaire. Seul le secteur rural qui demeure encore largement dominant dans l'économie nationale offre quelques perspectives de développement, 84 pour cent de la population vivant en milieu rural et les productions agrosylvopastorales représentant 41 pour cent du PIB total du pays et fournissant 44 pour cent des recettes d'exportation¹. C'est pour cette raison que la Stratégie de réduction de la pauvreté du pays s'appuie essentiellement sur le secteur rural.

Les contraintes sont toutefois nombreuses; en effet, la population nigérienne a plus que doublé en moins de 25 ans; la croissance démographique – une des plus élevées du monde – et la faible intensification des systèmes de production se traduisent par une pression grandissante sur les ressources naturelles et des risques élevés d'une situation perpétuellement conflictuelle.

L'agriculture

La production agricole est principalement pluviale et vivrière et se pratique sur de petites exploitations familiales cultivées pour l'essentiel selon des méthodes culturelles traditionnelles. La taille moyenne de ces exploitations familiales est d'environ 5 ha pour 12 personnes dont 6 actifs agricoles. Parallèlement, les cultures irriguées et de contre-saison sont elles aussi pratiquées sur des petites superficies de moins de 1 ha. Enfin, les périmètres

hydroagricoles aménagés produisent du riz sur des parcelles de 0,25 à 0,5 ha par famille.

Aujourd'hui les anciennes pratiques paysannes et la dégradation de la fertilité des sols rendent l'agriculture peu performante pour répondre aux besoins d'une population en nette croissance. C'est donc par une augmentation des surfaces cultivées au détriment des terres réservées au pâturage que se maintient cet équilibre précaire, ce qui ne va pas sans risque de tensions entre les différents utilisateurs des ressources.

L'élevage et le pastoralisme

Au Niger, l'élevage est caractérisé par des systèmes de production qui symbolisent une diversité culturelle. On distingue principalement les systèmes nomades et transhumants, le système agropastoral et le système sédentaire dont le système périurbain voire urbain.

Traditionnellement, les pasteurs nigériens ont toujours pratiqué une gestion durable des ressources naturelles à leur disposition, à savoir les sols salés et les ressources fourragères et hydrauliques. Le choix des espèces animales, qui détermine lui-même le mode de vie des pasteurs, est un paramètre important des pratiques de la gestion traditionnelle des ressources naturelles fondée sur l'exploitation de zones complémentaires constituées en terroirs pastoraux et s'inscrivant dans un mouvement pendulaire rythmé par les saisons.

Les effets cumulés des maladroites dues à certaines interventions publiques directes, à des Projets de développement et à des organisations non gouvernementales (ONG), le désintérêt des divers gouvernements envers le pastoralisme au profit d'actions de développement en faveur de l'agriculture, les crises écologiques et alimentaires majeures de ces 30 dernières années, dues en particulier aux sécheresses de 1973-74, 1984-85, 2004-05 ont progressivement et continuellement déstabilisé le fragile équilibre en matière de gestion traditionnelle des ressources naturelles.

¹ DNS, comptes nationaux 2000.

Aujourd'hui d'importants transferts de propriété ont conduit à la marginalisation de certains éleveurs traditionnels de la zone pastorale et permis l'apparition d'une nouvelle catégorie de gros propriétaires de bétail.

Les transhumances sont devenues de plus en plus limitées, voire même aléatoires, parce que plus précoces et parce que les relations historiques entre sociétés pastorales et agricoles sont marquées aujourd'hui par la compétition pour le sol et les ressources naturelles (occupation agricole des couloirs de transhumance et des enclaves pastorales, commercialisation des résidus de cultures et de la paille, exclusion du bétail autour de certains points d'eau aménagés, etc.).

L'exploitation de bois

L'emprise croissante de l'agriculture sur des espaces réservés, les nécessités du défrichement et la croissance de la population entraînent inexorablement une demande accrue en bois énergie et inévitablement une diminution des ressources ligneuses. De surcroît, à cause des insuffisances des politiques et stratégies nationales de lutte contre le déboisement et la désertification, on voit bien les menaces réelles qui pèsent à long terme sur les forêts du Niger.

La faune

La faune sauvage, jadis riche au Niger, est elle aussi dans l'ensemble menacée: la modification perpétuelle de son habitat a contraint les effectifs à se replier sur des biotopes de sécurisation, essentiellement localisés sur les franges soudaniennes du pays.

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL, DE GESTION DU FONCIER ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le processus du Code Rural

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu à proprement parler de politique en matière de gestion des ressources naturelles. Elle était en fait «diluée» dans celle du développement du secteur rural en général,

laquelle était essentiellement axée sur le développement des cultures de rente telles que l'arachide et le coton destinées à la métropole. La chefferie traditionnelle était propriétaire du sol attribuant seulement des droits d'usages aux populations locales.

Au lendemain de l'indépendance et en l'absence de toute autre source significative de devises pour l'économie nationale, la politique en matière de développement du secteur rural s'inscrivait encore dans la droite ligne de l'époque coloniale, axée vers les cultures de rente et l'exploitation des ressources animales dans une perspective d'exportation. Mais les premiers gouvernements du Niger indépendant ont très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions de plus large accès des citoyens à la terre: «À partir (d'aujourd'hui), tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeure à la disposition permanente dudit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir»².

Différents ateliers engagés entre 1982 et 1986 ont abordé cette question foncière et révélé aux autorités nigériennes l'impérieuse nécessité de mettre en place un cadre dynamique devant amorcer le processus de transformations qualitatives des conditions d'exploitation de l'espace rural et d'existence des populations. Cette volonté s'est matérialisée par la création d'un comité *ad hoc* en 1986, puis du Comité National du Code Rural en 1989.

Les fondements du Code Rural

Le 2 mars 1993 fût donc adoptée l'Ordonnance n° 93-015 portant Principes d'Orientations du Code Rural (POCR). Cette loi organique pose ainsi les bases institutionnelles et juridiques de la gestion des ressources foncières rurales, comme l'indique son article premier «l'Ordonnance fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la

² Déclaration du 18 décembre 1974 du Président Seyni Kountché.

perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural».

Le Code Rural nigérien repose donc sur une approche foncière basée sur la sécurisation des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, pour lesquelles tous les Nigériens «ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine» (Art. 4). Cette sécurisation associe les règles coutumières à celles du droit écrit.

Les activités agricoles sont sécurisées par la reconnaissance de la propriété foncière, qui peut s'acquérir par la coutume ou le droit écrit; cette propriété est cependant liée à une obligation de mise en valeur et au respect des servitudes imposées par les droits des tiers. Les activités pastorales, qui reposent essentiellement sur la mobilité des troupeaux, sont sécurisées par la reconnaissance du libre accès aux ressources naturelles pastorales, mais aussi par la reconnaissance d'une possibilité de droit d'usage prioritaire sur un espace déterminé.

Le Code Rural constitue le cadre juridique susceptible de permettre une gestion d'ensemble de toutes les composantes des ressources foncières à savoir: les terres, les ressources végétales, animales et hydrauliques. Il est avant tout un instrument privilégié de développement et porte en lui le sceau d'une véritable volonté politique d'une gestion équitable et responsable des ressources naturelles.

Les dispositifs du Code Rural

Le Code Rural, en tant qu'expression de la politique foncière nationale, se situe au centre économique et social de la vie du pays. Il définit les principes et règles applicables en matière de gestion des ressources naturelles et précise et détaille les modalités de fonctionnement des structures en charge de l'application des règles établies. Le Code Rural constitue

donc un outil cohérent et global de mise en œuvre de la politique foncière qui s'articule autour d'un double dispositif complémentaire et évolutif: un dispositif juridique et un dispositif institutionnel.

Le dispositif juridique. Regroupant l'ensemble de textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits, le dispositif juridique du Code Rural intègre en son sein les différentes sources de droit et permet, dans le cadre des orientations nationales, d'élaborer des règles qui tiennent compte des contingences locales.

Malheureusement le rythme d'adoption actuel des textes permettant de légiférer sur le foncier et la gestion des ressources naturelles a sérieusement ralenti depuis une dizaine d'années, ce qui est d'autant plus préjudiciable dans le contexte actuel de la décentralisation et de la pression anthropique sur les ressources foncières.

Le dispositif institutionnel. L'Ordonnance n° 93-015 a prévu l'implantation d'institutions aux différents niveaux administratifs. Ainsi on retrouve:

- Au niveau national, le Comité national du Code Rural, qui a pour but l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des POGR. Il est présidé par le Ministre de l'agriculture et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles. Le Comité national est assisté par un Secrétariat permanent national du Code Rural (SPCR) qui est la véritable cheville ouvrière de la mise en application des POGR. Le SPCR a des attributions administratives et techniques; il a entre autres pour mission:
 - l'élaboration des projets de textes complémentaires du Code Rural;
 - la création d'un centre de documentation et d'une banque de données sur le foncier rural;
 - le suivi et l'évaluation des Commissions foncières et de l'impact de l'application du Code Rural.

- Au niveau régional, les Secrétariats permanents régionaux qui doivent servir de relais au Secrétariat permanent national en formant et accompagnant les institutions de niveau inférieur, les Commissions foncières, mais aussi et surtout en animant le processus d'élaboration des Schémas d'aménagement foncier. Ces schémas devront préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. Ils constituent de fait un outil idoine de gestion des ressources naturelles, de sécurisation des opérateurs ruraux et des espaces communautaires et d'aménagement du territoire.

- Au niveau des départements, communes, villages et tribus, les Commissions foncières (COFO) qui constituent le maillon clé du dispositif institutionnel du Code Rural et qui jouent un rôle essentiel dans la sécurisation foncière des opérateurs ruraux et la prévention des conflits. Ces commissions foncières, composées de l'ensemble des groupes d'acteurs intervenants dans la gestion des ressources naturelles³, sont chargées:
 - de la vulgarisation des textes du Code Rural;
 - du recensement et de la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.);
 - de la formalisation par écrit des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier);
 - de la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache;
 - de la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises;
 - de la préparation des concessions rurales;

- de la participation à l'établissement des Schémas d'aménagement foncier;
- du contrôle de la mise en valeur et de l'état des ressources naturelles renouvelables;
- des procédures d'élaboration, à partir des contingences locales, des règles de gestion des ressources naturelles.

La situation de la mise en œuvre du Code Rural

La mise en œuvre du Code Rural sur le terrain résulte d'un processus endogène, pragmatique et, à ses débuts, peu soutenu par les partenaires au développement. Néanmoins, de par ses missions et ses actions sur le terrain, mais aussi du fait qu'elles se retrouvent à tous les niveaux administratifs, les institutions du Code Rural ont su rapidement créer l'adhésion voire l'engouement tant des partenaires (projets, ONG) que de l'État lui-même à travers ses services techniques centraux ou déconcentrés. Aujourd'hui le parachèvement de la mise en place des institutions tant au niveau régional, départemental qu'au niveau des communes, villages ou tribus apparaît comme une condition impérative pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière.

Au niveau national. Au niveau national, le SPCR joue pleinement son rôle de formulation de nouveaux textes. En effet plus d'une dizaine de textes ont été soumis et adoptés par les différentes instances nationales. Néanmoins certaines difficultés persistent pour parachever le «toiletage» des dispositions juridiques, qui s'avère nécessaire notamment dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation.

Au niveau régional. Au niveau régional, la mise en place des Secrétariats permanents régionaux (SPR), n'a pas été une priorité du Code Rural dont la mise en œuvre repose d'abord sur les Commissions foncières. La couverture progressive de l'intégralité des huit régions du Niger en COFO départementales, mais aussi et surtout la perspective de la mise en place et de

³ Autorités administratives, autorités coutumières, services techniques, élus locaux et représentants des utilisateurs des ressources naturelles.

l'accompagnement des COFO communales, amène le SPCR à prévoir l'installation de deux SPR au courant de l'année 2006.

Au niveau départemental. La mise en place en 1994 des deux premières COFO départementales et l'obtention progressive de résultats appréciés des populations ont rassuré l'État et les partenaires au développement sur la pertinence de l'approche proposée. C'est à partir des années 2000 que la couverture nationale en COFO départementales s'est véritablement étoffée pour atteindre au 31 décembre 2005 l'effectif de 34 départements couverts sur les 36 COFO que compte le pays.

Au niveau communal. La signature en novembre 2005 de l'Arrêté sur les COFO communales (Cofocom) ouvre la porte à leur mise en place. Par leurs pouvoirs consultatifs et décisionnels, ces Cofocom doivent faciliter et éclairer les interventions du conseil municipal dans la gestion des ressources foncières de la commune mais aussi des particuliers. La présence de la COFO communale, aux côtés du conseil municipal, garantit l'établissement de rapports équitables et inclusifs qui prennent en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs. L'année 2006, verra, au niveau communal, l'installation de près de 80 Cofocom, ce qui laisse penser que l'installation de toutes les cofocom du pays (265) pourrait se faire en moins de cinq ans.

L'avènement de la décentralisation et la réussite des élections municipales en juillet 2004, obligent le Code Rural à préciser dans la subsidiarité le mode de fonctionnement de ses instances au niveau des communes. En effet, de nouveaux acteurs apparaissent – les élus municipaux – pour lesquels il est nécessaire de définir le mandat dans la gestion des ressources foncières aux côtés des autres acteurs que sont les chefs traditionnels, l'administration et ses services techniques, mais aussi les individus.

Au niveau village ou tribu. Au niveau des villages et tribus, il a été mis en place, à ce

jour, environ 1 500 COFO de base sur un total d'environ 12 000 villages et tribus que compte le pays.

Les principaux résultats

La mise en place et l'animation des Commissions foncières créent les conditions nécessaires à une bonne articulation entre les dispositifs législatifs et institutionnels de mise en œuvre de la politique foncière et facilitent ainsi la compréhension et l'adhésion des différents acteurs à la mise en œuvre du Code Rural. Cette adhésion croissante confirme ainsi le bien-fondé de la démarche du Code Rural qui vise à sécuriser l'ensemble des opérateurs ruraux, par la création, au plus proche des populations, de mécanismes de concertation et de décision sur les règles de gestion et d'exploitation des ressources naturelles. La clarification et la matérialisation des droits et devoirs sur les ressources foncières contribuent significativement à la diminution des conflits fonciers au sein des communautés mais aussi entre les communautés.

Sécurisation des transactions foncières.

L'attribution jadis de titres de propriété délivrés par les autorités centrales augmentait le sentiment d'exclusion et d'insécurité des groupes les plus vulnérables n'ayant pas facilement accès aux informations relatives aux procédures à suivre, aux coûts, etc. L'avènement du Code Rural a permis l'introduction d'un dispositif simple et accessible à tous de reconnaissance et de formalisation des différentes formes de transactions foncières et de propriété. Ce dispositif joue un grand rôle dans la prévention des conflits et dans les marchés fonciers en pleine évolution.

Pour éviter la lourdeur d'une gestion centralisée inopérante, un certain degré de subsidiarité aide ainsi à effectuer une gestion plus efficace des transactions foncières, puisque l'expertise la plus poussée sur les droits fonciers se situe au niveau local, villageois. Lors de l'établissement de ces droits, les modes de régulation, les normes et valeurs, les autorités et les mécanismes d'arbitrage sont pris en compte. Des procédures pour la validation légale par les autorités locales des contrats écrits aident à formaliser les transactions foncières.

Pour s'assurer de la validité des actes établis lors des transactions foncières, le Code Rural a établi des mécanismes de contrôle des procédures basées sur la transparence, qui obligent à effectuer des opérations de publicité foncière avant toute inscription de droits au Dossier Rural. Ce système d'information globale et transparente permet de contester des demandes d'inscriptions de droits et constitue donc un élément essentiel du système de sécurisation foncière. L'application de ces mécanismes de contrôle est d'autant plus facile que l'accès aux documents et aux réunions des Commissions foncières est public.

Sécurisation des espaces et ressources communes.

En plus de la gestion équitable des ressources naturelles, le Code Rural agit contre la dégradation de l'environnement, donc en faveur d'une gestion durable des ressources. La détermination de droits et de règles claires et transparentes d'accès et d'usage des terres et des ressources naturelles est nécessaire pour assurer une gestion à long terme des ressources naturelles. Les régimes de propriété commune ou coutumiers, lorsqu'ils existent, peuvent ainsi permettre de définir les priorités quant aux besoins de la communauté et une protection durable de l'environnement.

Le Gouvernement ayant imposé depuis les indépendances (à travers par exemple la Loi portant régime forestier) une politique de stricte exclusion, réalise désormais par le biais du Code Rural la nécessité d'une implication active des populations et de leurs communautés dans la gestion des diverses ressources communes par la mise en place d'une approche inclusive des populations rurales.

Les mandats des COFO contribuent ainsi à sécuriser les espaces et ressources communes. Avec l'assistance financière des partenaires au développement, les différentes Commissions foncières départementales ont donc délimité, matérialisé et ainsi sécurisé plusieurs milliers de kilomètres de couloirs de passages et plusieurs milliers

d'hectares d'enclaves pastorales. Du fait de leur mandat de contrôle des ressources, les COFO peuvent ainsi assurer le respect de la délimitation et des règles de mise en valeur établies sur les espaces et ressources communes.

Gestion adaptée aux enjeux. La composition des structures du Code Rural varie d'un niveau à l'autre du découpage administratif et confirme ainsi la volonté de l'État nigérien d'entrer dans un processus réaliste et pragmatique de gestion décentralisée des ressources naturelles.

À tous les niveaux, la présidence des institutions du Code Rural confirme le caractère inclusif de la politique foncière nigérienne et sa volonté de s'appuyer sur les réalités locales afin d'offrir les meilleures garanties possibles de sécurisation foncières:

- Aux niveaux national, régional et départemental l'État assure un rôle régalien dans la gestion du foncier, notamment en fixant les grandes orientations de développement. À ces différents niveaux les structures de Code Rural sont présidées par un représentant de l'État, nommé par l'État.
- Au niveau communal, la gestion du foncier est étroitement liée aux dynamiques de développement que doit favoriser la décentralisation par une meilleure implication des populations. Pour cela la présidence de la Cofocom est assurée par le maire qui, avant d'être le représentant de l'État, est avant tout un représentant élu des populations.
- Au niveau des villages et tribus, la gestion du foncier est un acte quotidien et de proximité qui repose sur les dynamiques sociales locales. La multiplicité des litiges fonciers y trouve souvent sa source mais aussi sa solution, notamment en faisant appel aux pratiques et connaissances traditionnelles. Pour cette raison la COFO de base est présidée par le chef de village ou tribu. Elle est exclusivement composée des représentants du village ou de la tribu. L'État n'y est

pas représenté, si ce n'est à travers le chef de village qui est avant tout un élu du village et gardien des valeurs coutumières du terroir.

Vision globale de la mise en valeur des ressources foncières. L'expansion de l'agriculture et/ou une rapide croissance urbaine peuvent donner naissance à divers problèmes liés à la gestion du territoire. Le Code Rural propose l'élaboration de Schémas d'aménagement foncier pour surmonter les conséquences de l'absence de plans d'occupation des sols en donnant des directives pour minimiser les conséquences néfastes d'édifices mal situés, de la perte d'espaces verts et du besoin de réserver des terres pour le développement d'infrastructures.

Les communautés locales pourront ainsi être encouragées à élaborer leur propre plan d'occupation des sols, reflétant leur propre volonté d'améliorer la gestion et la productivité des ressources de leur territoire. Le Code Rural stipule qu'il est institué dans chaque région un document cadre dénommé «Schéma d'aménagement foncier» (SAF). Le SAF a pour objet de *«préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent»*. Il est donc un outil d'orientation, qui doit faciliter les choix à faire localement dans le respect des orientations et dispositions nationales et de la dynamique globale de développement.

LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES

La croissance démographique et la croissance des besoins économiques des populations contribuent à l'exacerbation de la compétition sur les ressources foncières. La résolution des conflits fonciers soulève les questions de gouvernance et d'harmonie sociale. Afin d'éviter de créer de nouveaux conflits ou de réactiver des conflits latents, la prévention des conflits fonciers est un préalable pour toute action intervenant sur la gestion des terres et des ressources. Les mécanismes traditionnels de conciliation éprouvent des difficultés à s'adapter au nouveau contexte de développement

d'autant plus que la décentralisation fait apparaître de nouveaux acteurs dans la gestion des affaires foncières.

Le défi de la décentralisation

La décentralisation constitue pour l'État nigérien un changement important dans la gouvernance des affaires locales, car elle replace l'État dans sa fonction régalienne tout en faisant apparaître sur le terrain de nouveaux protagonistes que sont les élus locaux. L'émergence de ces nouveaux élus aux côtés des acteurs traditionnels, se heurte au manque ou à l'insuffisance de clarification de leur cadre juridique. L'ancrage institutionnel des outils de la gestion des ressources naturelles n'est pas toujours adapté à leurs missions.

Le Code Rural harmonise son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées. Il ne perd pas de vue pour autant qu'il existe un risque que la décentralisation rende les questions foncières plus politiques et renforce les pouvoirs d'une élite locale sur les ressources naturelles. Le Code Rural saisit le processus de la décentralisation comme une excellente occasion pour aller vers une plus grande gestion foncière locale. La décentralisation peut être une opportunité pour enclencher une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles au profit des populations utilisatrices. Elle peut aussi être une source de conflits de compétences. La détermination précise et rapide des rôles et responsabilités des différents acteurs institutionnels⁴, de même que la clarification du statut des ressources foncières, est aujourd'hui indispensable pour accompagner sereinement la mise en œuvre de la décentralisation. Les structures collégiales que sont les Commissions foncières pourront jouer un rôle important dans la définition des règles et mécanismes locaux de gestion des ressources foncières.

⁴ État central, autorités administratives (gouverneurs et préfets), autorités coutumières et élus municipaux.

La poursuite de l'enrichissement du Code Rural

La pression et les enjeux croissants sur les ressources naturelles obligent le Code Rural à compléter et adapter ses dispositions juridiques dans un contexte social de plus en plus tendu. Le processus d'élaboration de règles complémentaires a besoin d'être traité avec beaucoup de sérénité et de vision afin de prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Actuellement, des textes complémentaires au Code Rural sont en phase d'élaboration ou en attente d'adoption, et parmi ceux-ci figurent:

- des textes législatifs et réglementaires relatifs au pastoralisme;
- des textes complémentaires à la Loi portant régime forestier;
- deux projets de loi et décret d'application sur les modalités de gestion des domaines de l'État et des collectivités;
- deux projets de loi et décret d'application sur les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique;
- deux projets de loi et décret d'application sur les concessions rurales et les contrats d'exploitation;
- un projet de loi sur le statut juridique et les modes de gestion des terres aménagées par les pouvoirs publics;

Cependant, tout en enrichissant le corpus législatif et réglementaire du Code Rural, force est de renforcer les mécanismes du contrôle de l'application de ces règles. La présence des COFO départementales sur la quasi-totalité du territoire nigérien, constitue une opportunité pour faciliter la popularisation, la compréhension et l'application des dispositions juridiques.

La poursuite de la mise en place des institutions du Code Rural au niveau des régions, communes et villages, renforcera les capacités de mise en œuvre de cette politique nationale foncière, aussi bien en ce qui concerne la vulgarisation et le suivi de l'application des textes et procédure, mais aussi pour ce qui est du traitement quotidien des affaires foncières.

La sécurisation du processus du Code Rural

Le Code Rural nigérien, en tant que mission d'intérêt public, ne peut avoir vocation à

s'autofinancer. La gestion du foncier est et doit demeurer une mission régalienne que l'État se doit d'assumer avec tous ses partenaires techniques et financiers intéressés par la gestion des ressources naturelles au Niger. Le Code Rural est avant tout un processus endogène, itératif et pragmatique. Il doit s'inscrire en amont de toute intervention en milieu rural que cette dernière émane de l'administration, d'un projet de développement ou d'une ONG. Des liens de partenariat réciproque doivent continuer à se tisser pour permettre une meilleure gestion du foncier et des ressources naturelles par tous. En fixant ainsi les conditions de sécurisation des opérateurs ruraux, le Code Rural contribue à apporter des solutions locales à des préoccupations locales et répond incontestablement à de très fortes exigences sociales des populations. Aujourd'hui engagé dans le processus de décentralisation, le Niger a une formidable opportunité grâce au Code Rural de s'engager encore plus dans cette gestion locale du foncier. Ayant toujours recherché une participation et une gestion au plus proche des populations, le Code Rural offre des institutions déconcentrées et décentralisées pour garantir une meilleure gestion des ressources naturelles et une prévention des conflits civils ruraux.

Parallèlement, la mise en place et l'animation des Commissions foncières en tant que cheville ouvrière de mise en œuvre du dispositif constitue la particularité de la démarche du Niger qui crée les conditions nécessaires pour une bonne articulation entre le dispositif législatif et le cadre opérationnel de mise en œuvre, chacun profitant des acquis de l'autre.

BIBLIOGRAPHIE

Chabbert, J. et Younfa, A. 2004. *Diagnostic institutionnel du dispositif de mise en œuvre du Code Rural & Schémas d'Aménagement Foncier*. Niamey, 67 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2000. Rapport général des travaux du 1^{er} Atelier national des commissions foncières. Zinder, 44 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2002. Rapport général des travaux du 2^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 86 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Rapport général des travaux du 3^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 116 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Code Rural: Recueil des textes. Niamey, 243 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Revue nationale sur le foncier: Etat de mise en œuvre des orientations de Praia au Niger. Niamey, 57 p.

Younfa, A. et Chabbert, J. 2005. *Analyse de l'expérience des COFO pré-communales de Mayahi et N'Guigmi et proposition de mise en place des Commissions foncières communales (Cofocom)*. Niamey, 59 p.



Decentralization and land reform: the FAO experience

Decentralization in the developing countries originates from the reforms undertaken by their governments to implement structural adjustment policies in the two final decades of the last century. This is the framework for some of the decentralization reforms and the land reform that are taking place in some developing countries. The article begins by analysing the political, economic and institutional conditions that are needed for the successful transfer of functions from central governments to local bodies, making a distinction between “delegation” and “decentralization”. It then refers to selected FAO experiences with decentralization policies and programmes in general, and with decentralization of land reform policies and programmes in particular, to list some of the lessons learned.

Décentralisation et réforme agraire: l'expérience de la FAO

Dans les pays en développement, la décentralisation fait partie des réformes entreprises par les autorités nationales dans le cadre de l'application des politiques d'ajustement structurel au cours des dernières décennies du siècle passé. C'est dans ce cadre que sont nées certaines des réformes qui sont mises en œuvre dans certains pays en développement en matière de décentralisation et de régime foncier. Dans la première partie de cet article, on analyse le contexte politique, économique et institutionnel propice au transfert réussi de certaines fonctions du gouvernement central à des instances locales tout en faisant la distinction à cette fin entre la «déconcentration» et la «décentralisation». Ensuite, on présente les enseignements à tirer de certaines expériences menées par la FAO en matière de politiques et de programmes de décentralisation d'ordre général, et d'autres menées précisément dans le domaine de la décentralisation des politiques et des programmes relatifs à la réforme agraire.

Descentralización y reforma de la tierra: la experiencia de la FAO

A. Herrera

Adriana Herrera es Oficial de Análisis Agrario en la División de Tierras y Aguas, Departamento de Ordenamiento de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la FAO

La descentralización se origina en los países en desarrollo, como parte de las reformas emprendidas por los Estados nacionales dentro de los procesos de aplicación de las políticas de ajuste estructural en las últimas dos décadas del siglo pasado. Este es el marco bajo el cual se originan algunas de las reformas de descentralización y reforma de la tierra que se están llevando a cabo en algunos de los países en desarrollo. En la primera parte del artículo se analizan las condiciones políticas, económicas e institucionales para que pueda existir una transferencia exitosa de funciones de los gobiernos centrales a las instancias locales, introduciendo a tal fin la distinción entre «desconcentración» y «descentralización». A continuación, a partir de algunas de las experiencias llevadas a cabo por parte de FAO con políticas y programas de descentralización, en general, y en aquellos referentes a la descentralización de políticas y programas de reforma de la tierra, en particular, se presentan algunas de las lecciones aprendidas.

DESCENTRALIZACIÓN: ORÍGENES Y ELEMENTOS

La descentralización se origina en los países en desarrollo, como parte de las reformas emprendidas por los Estados nacionales dentro de los procesos de aplicación de las políticas de ajuste estructural en las últimas dos décadas del siglo pasado.

Hasta los años 60 los gobiernos de los países en desarrollo, dirigieron sus políticas económicas y administrativas al refuerzo de los Estados Nación y al desarrollo de mercados internos que favorecieran un desarrollo de los países «hacia dentro»; esto en muchas ocasiones, acompañado de regímenes dictatoriales y autocráticos que favorecían la centralización del poder, de las funciones administrativas y de las políticas de desarrollo.

La necesidad de expansión de las economías desarrolladas hacia nuevos mercados y la crisis del modelo de «desarrollo hacia adentro», favorecieron la aplicación de políticas de ajuste económico y de reformas en el poder político, que buscaran una mayor apertura y globalización de los mercados y una mayor

democratización integrando nuevos actores en los escenarios políticos y administrativos de los Estados Nación.

La descentralización se origina como parte de estas políticas de ajuste y como respuesta a la crisis de legitimidad de los gobiernos autocráticos en ciertos países. Su objetivo es integrar al desarrollo político y económico, grupos de actores del sector privado y de la población en general, que en el esquema de centralización anterior no tenían un espacio de participación. Para ello algunos gobiernos están emprendiendo reformas políticas y administrativas, que permiten la descentralización del poder central a los territorios nacionales, a través de la elección directa de los gobiernos regionales y municipales. Están emprendiendo asimismo, reformas que permiten la transferencia de funciones a la población organizada y transferencia de funciones a las empresas que operan en el mercado.

Existen múltiples definiciones que analizan el proceso desde diversos puntos de vista como: la transferencia de

funciones político administrativas (DSE/ZEL, 1999); la transferencia de recursos financieros y distribución de los ingresos fiscales (Manor, 1999); la participación de los diferentes actores en el desarrollo del territorio; y otros. La definición que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, integra la mayoría de estos aspectos: «La descentralización implica la transferencia de parte de la autoridad política de un gobierno central a las entidades locales y, lo que es más importante, de parte de sus recursos y responsabilidades administrativas» (PNUD, 2003, pág. 134).

Al referirse específicamente a los procesos de descentralización en las políticas de uso y tenencia de la tierra, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y el Centro de Agricultura y Alimentación (ZEL) hacen una distinción muy importante que resalta la importancia de la participación de los grupos locales y la transferencia y uso autónomo del presupuesto para que la *descentralización* no sea solamente una *desconcentración* de funciones. Definen la desconcentración como «*la redistribución de los poderes del Estado a otros niveles, de manera que la administración de los territorios, representados por comisarios de distrito y gobernadores, reciben mayor autoridad para la toma de decisiones*», mientras que la descentralización como «*la redistribución del poder a los diversos gremios regionales, incluyendo recursos financieros y autonomía presupuestaria. Descentralización normalmente significa la devolución hacia instituciones formales*» (DSE/ZEL, 1999, pág. 41).

Al respecto, en las últimas tres décadas, los procesos propuestos en las legislaciones que han pretendido la modernización del Estado y la economía en algunos de los países en desarrollo, han sido procesos de descentralización porque en general pretenden una mayor participación de los grupos de la sociedad civil y la iniciativa privada en la vida económica y política de los países. Para que pueda existir una

transferencia de funciones de los gobiernos centrales a las instancias locales en forma exitosa, algunos expertos en esta materia han señalado la necesidad de que existan algunas condiciones políticas, económicas e institucionales (FAO, 2001).

Condiciones políticas

- La voluntad política de descentralizar.
- Un compromiso político y de consenso social con las reformas. Esto implica tanto la participación de los distintos actores sociales en la formulación de los marcos legales y las políticas, como nuevos acuerdos entre los grupos sociales a fin de considerar en las políticas las necesidades locales y resolver los problemas de gobernabilidad nacional.
- Un marco legislativo amplio para las reformas.
- Reformas al servicio público, que en muchos países es ineficiente y, en ocasiones, reticente a los cambios.

Condiciones económicas y financieras

- Un marco macroeconómico estable. Las reformas que pretenden una descentralización requieren de un ambiente macroeconómico estable y saludable: una baja tasa de inflación, un presupuesto y tasa de cambios equilibrados y, en consecuencia, una política de eficiente asignación de recursos.
- Una coherencia entre las estrategias económicas nacionales, las políticas sectoriales y los proyectos de inversión locales.
- Estrategias que permitan a los gobiernos regionales y locales tener fondos suficientes para financiar la gestión local.

Condiciones institucionales

- Un desarrollo de las instituciones públicas locales que les permita responder a la transferencia de funciones y poder para toma de decisiones, en un marco de coordinación y complementariedad.

- Una capacitación de los funcionarios de los gobiernos locales y regionales que les permita realizar sus funciones en forma eficiente.
- La fortaleza y legitimidad de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el nivel local. La descentralización permite mayor apertura estatal a la sociedad; para que dicha apertura constituya una ocasión de efectiva participación social, es necesario que existan instituciones privadas y organizaciones sociales sólidas, legítimas y representativas en el nivel local, que impulsen los procesos de descentralización convirtiéndose en actores de los mismos.

Es este el marco bajo el cual se originan algunas de las reformas de descentralización y reforma de la tierra que se están llevando a cabo en algunos de los países en desarrollo. En América Latina, con excepción de un par de países, la mayoría ha elaborado leyes de descentralización de las funciones del Estado central. En África, algunos países como Uganda, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica entre otros, tienen estructuras descentralizadas en los gobiernos locales e incluso a nivel de pueblos, que facilitan la participación organizada de los grupos locales. En Asia, países como Filipinas y algunas regiones en la India¹ han logrado una descentralización en el sector del desarrollo rural y en el sector de salud y educación.

Con todo es importante mencionar que en muchos de los países en desarrollo la descentralización se queda muchas veces a nivel de la desconcentración de funciones públicas desde el nivel central hacia los departamentos o distritos; o bien la descentralización existe en términos de funciones, pero no en términos de presupuesto. Estas situaciones se

¹ Provincias como Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Rajasthan y West Bengal han reportado importantes avances en la implementación de políticas de educación y en la provisión de servicios en los sectores rurales, gracias a la implementación de los procesos de descentralización.

manifiestan directamente en los procesos de descentralización de la reforma de la tierra.

DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA DE LA TIERRA

¿Cómo se manifiestan los procesos de descentralización de los países en los procesos de reforma de la tierra en la actualidad? A continuación se analiza cómo se están cumpliendo algunas de las condiciones políticas, administrativas e institucionales en los procesos de descentralización en lo referente a las reformas de la tierra.

En la formulación de leyes y políticas

En algunos de los países en desarrollo en los cuales existe un proceso de descentralización y democratización en marcha, las leyes de reforma de la tierra y las políticas de tierras están siendo formuladas con la participación de la población civil. Un ejemplo de esto son Bolivia, Sudáfrica y Mozambique. En Bolivia, el debate de la Ley de tierras aprobada en 1996 (Ley INRA) duró cuatro años y tuvo dos etapas. La primera fue dirigida por la Directora del Consejo de Reforma Agraria y el debate se llevó a cabo con los representantes y líderes de grupos indígenas, campesinos, colonizadores y empresarios. La segunda etapa se llevó a cabo con mucha presión política de los diferentes grupos, duró seis meses e involucró tanto al Presidente de la República como a las comisiones parlamentarias. La aprobación de la Ley en el Parlamento se hizo en medio de un paro cívico del Departamento de Santa Cruz y el retiro de los parlamentarios de esta región del hemiciclo parlamentario en señal de protesta².

En Sudáfrica el Documento Blanco que contiene la política sobre la reforma de la tierra en el país, se elaboró a partir de una amplia consulta con los diversos sectores y grupos sociales a nivel nacional y en las 9 provincias del país. El proceso de

² El Departamento de Santa Cruz es una región de expansión agrícola en el sureste del país donde existen grandes latifundios y la tierra ha adquirido altos valores de mercado.

debate duró dos años y constituyó parte del Programa de Reconstrucción y Desarrollo, formulado en forma participativa, como parte del nuevo período de democracia iniciado en 1994 previo a la elección del Presidente Mandela.

En Mozambique, la Política y la Ley de tierras, formuladas después de la guerra civil (1977-1992), se realizaron a través de un proceso de consulta nacional que duró dos años y que involucró la participación de todos los sectores del país. En 1995 las nuevas Política de tierras y Ley de tierras mozambicanas fueron aprobadas en forma unánime por la Asamblea Nacional.

Descentralización de las funciones gubernamentales sobre administración y reformas de tierras

Las políticas y reformas de la tierra que se han elaborado en las últimas dos décadas en los países en desarrollo incluyen, en algunos casos, la descentralización de los servicios de administración de tierras hacia los gobiernos locales como parte de sus estrategias. Esto implica que el reconocimiento de los derechos sobre la tierra a través de los servicios de catastro y registro, la resolución de conflictos referentes a los derechos de uso y propiedad de la tierra y el manejo y planeación de la utilización productiva del recurso, pueden ser desarrollados por las instituciones regionales y/o municipales, y no sólo por los niveles centrales.

En la práctica la descentralización de los servicios de administración de tierras a niveles locales no ha sido siempre un proceso exitoso. En países desarrollados como Inglaterra, Holanda, Dinamarca, entre otros, el éxito de esta descentralización se ha basado en procesos establecidos de democratización, gobernabilidad y transparencia en el manejo de la información, acompañados del manejo de tecnologías informáticas que permiten el acceso a datos computarizados desde cualquier punto del país donde se encuentre el usuario de los servicios (Enemark y Sevattal, 1999).

En algunos países en desarrollo, sin embargo las dificultades que se han observado para la descentralización de los servicios de administración de tierras residen en la falta de sistemas y legislaciones adecuados a nivel central en lo referente al manejo de los catastros y registros que permitan realizar una descentralización funcional, en la falta de la capacidad de las instituciones locales para desarrollar y financiar la gestión de dichos servicios y, sobre todo, en los estadios en los cuales se encuentran los procesos democráticos y de gobernabilidad que impiden garantizar el manejo transparente, participativo y eficiente de los servicios que proveen la seguridad en el uso y propiedad de los derechos de la tierra a nivel local.

De hecho en algunos países, donde las reformas de la tierra han implicado la reasignación, restitución y la privatización de los derechos de propiedad, los servicios de administración de tierras no han sido concebidos en forma descentralizada. Entre otras razones esto se debe a los altos costos que puede conllevar el mantener una uniformidad y compatibilidad en las legislaciones y los sistemas, tanto de catastro como de registro, así como a la debilidad, en algunos de los países, de las estructuras locales para hacerse cargo de dichos servicios. Esto último incluye la existencia de corrupción y de autoridades locales carentes de legitimidad, sin excluir las autoridades tradicionales comunitarias (Ntsebeza, 2004).

Al respecto la FAO está desarrollando un programa de gobernabilidad y transparencia en administración de la tierra que analiza las consecuencias de procesos débiles de gobernabilidad, estudia experiencias de países donde la buena gobernabilidad facilita los procesos de administración de tierras y propone soluciones para mejorar y reforzar la gobernabilidad en las funciones de administración de tierras³.

³ Para mayor información sobre el programa *Good governance in land tenure and administration* del Servicio de Tenencia de la Tierra (NRLA) de la FAO, se puede contactar a M.-P. Törhönen en Land-Tenure@fao.org.

Procesos participativos para la delimitación de las parcelas y la resolución de los conflictos

En algunos países, especialmente de América Latina, la demarcación de las parcelas y el reconocimiento de los derechos sobre las mismas en los procesos de regularización de tierras, se está realizando con un enfoque participativo. Dicho enfoque involucra la participación de las comunidades en la fijación de límites parcelarios durante la realización del catastro. Implica además la participación y discusión dentro de las comunidades, para aclarar la situación de derechos sobre tierras limítrofes en casos de poca claridad sobre los mismos.

En el Ecuador, por ejemplo, algunos conflictos sobre tierras comunales forestales en el noroeste del país, se resuelven a partir de servicios de personas de la comunidad que han sido entrenadas por una ONG como personal para-legal y que facilita los procesos de negociación entre las partes en conflicto. Cuando los conflictos requieren ser tramitados por la vía judicial, la ONG facilita a las comunidades la asesoría legal necesaria para apoyar el trámite del caso. En México, el proceso de privatización de las tierras ejidales (o de usufructo social) ha sido realizado a partir de una estructura institucional que facilita a la comunidad los servicios necesarios para apoyar la delimitación de las tierras, y la facilitación de los conflictos en la definición de los derechos individuales sobre las parcelas.

A fin de apoyar los procesos locales participativos en la resolución de los conflictos, la FAO desarrolló un manual de resolución alternativa de conflictos de tenencia de tierras, que apoya a los técnicos que trabajan en la resolución de las disputas por los derechos sobre las parcelas. El manual da elementos que facilitan tanto el análisis del conflicto, como la elección de la metodología alternativa más adecuada para manejarlo (Herrera y Da Passano, 2006).

La planeación local del territorio a través de la negociación participativa de los derechos de uso y propiedad de los recursos naturales

El manejo de los recursos naturales en el desarrollo de un territorio, y en la vida de una familia rural está relacionado tanto a los derechos de acceso y uso de la tierra, como a aquellos derechos de acceso y uso relativos a otros recursos como el agua, los bosques, los minerales, la pesca. La multiplicidad de intereses y actores que ejercen los derechos de propiedad y uso sobre los recursos requiere en ocasiones de acciones concertadas y planificadas para lograr un verdadero desarrollo territorial. En el último decenio los enfoques de planeación territorial participativa se han convertido en un instrumento importante para apoyar los procesos de descentralización.

En cuanto a la descentralización de la reforma de la tierra, la FAO ha desarrollado una metodología de planeación territorial bajo la cual aquellos actores que detentan los derechos sobre los recursos o que tienen alguna incidencia en su desarrollo se reúnen en torno a una mesa de concertación para definir un plan de desarrollo para el territorio que incluya beneficios para todos ellos sobre la base de una explotación tecnológicamente adecuada y sostenible de los recursos de la zona. La metodología incluye, previa a la realización de la mesa de concertación, la elaboración de un diagnóstico sistémico sobre el capital natural, físico, humano, social, económico y político de la zona, su desarrollo histórico y situación actual y posibilidades de desarrollo. Este diagnóstico constituye la base de las discusiones en la mesa de concertación. La FAO ha realizado un documento metodológico que está siendo utilizado en algunos países de África y América Latina.

Bajo este enfoque de participación, negociación y concertación entre los diversos actores del desarrollo para el acceso y uso de los recursos naturales, la FAO organizó en marzo de 2006 en el Brasil, la Conferencia Internacional

de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), donde se discutieron los nuevos paradigmas que afectan el desarrollo rural y el acceso a la tierra. Actualmente la FAO está realizando un seguimiento a los acuerdos de la CIRADR promoviendo enfoques de planeación participativa y negociada basados en un enfoque territorial (Gropp, 2005).

Fortalecimiento de las organizaciones locales a través de la información

La información sobre los derechos es fundamental para el fortalecimiento de los grupos locales en los procesos de descentralización e implementación de las reformas de la tierra. En algunos países existen campañas para informar a los beneficiarios de los programas de reforma de la tierra, sobre las implicaciones de las legislaciones fundiarias, a fin de que tengan un mayor conocimiento de sus derechos legales sobre la tierra.

En el Perú, Honduras y Nicaragua, por ejemplo, la FAO y las ONG que trabajan en los aspectos de género han realizado campañas de información con mujeres campesinas para informarles sobre sus derechos sobre la tierra y sobre la importancia de que las tierras que ocupan con sus familias se titulen en forma conjunta, no sólo a nombre del jefe del hogar, lo cual está contemplado en las leyes de tierras concernientes. Actualmente la FAO está desarrollando un programa de información que intenta traducir en forma simple y en lenguajes locales las legislaciones que rigen el acceso y seguridad de los derechos de la tierra. El reto no es sólo informar, sino hacerlo en forma tal que sea comprensible para los grupos locales que no están familiarizados con el lenguaje y las instituciones legales.

LIMITACIONES EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE REFORMA DE LA TIERRA

No obstante el haber mencionado hasta aquí algunas formas en las cuales se manifiestan los procesos de descentralización en la reforma de la

tierra y las maneras en las cuales algunas iniciativas, incluyendo las de la FAO, están tratando de apoyar dichos procesos, es importante reconocer que sólo en pocos de los países que han iniciado procesos de descentralización, tales procesos han llegado a afectar la ejecución de los programas de reforma de la tierra. Con todo, en aquellos países donde la descentralización es un proceso en curso en los programas y políticas de reforma de la tierra, se presentan algunos cuellos de botella que es necesario tomar en cuenta para facilitar el éxito del proceso.

Financiamiento y sostenibilidad

Uno de los cuellos de botella más importantes en los procesos de descentralización es el financiamiento y sostenibilidad económica tanto de las instituciones como de sus programas, una vez que están descentralizadas. La recaudación de impuestos a nivel local y la asignación de recursos por parte del gobierno central son las dos formas identificadas como alternativas para cubrir los requerimientos económicos de la gestión local.

En relación a los aspectos de reforma de la tierra, los impuestos a la tierra rural han sido identificados no solamente como una forma de financiamiento de los fondos públicos, sino también como una medida para evitar la existencia de tierra agrícola improductiva y su especulación. No obstante lo anterior, en la realidad las políticas tributarias en relación a la tierra rural han tenido poco éxito en su aplicación, o bien no han sido aplicadas del todo.

Sin embargo, hay algunos autores (Crihfield y Panggabean, 1996; Lewis, 1997; Nechyva, 1997), que sostienen que la descentralización de la recaudación de impuestos y su consecuente uso para el financiamiento de servicios que se prestan a nivel local, y que benefician directamente a la población que los utiliza, constituye un incentivo importante para favorecer su pago. Aplicado al caso de los impuestos de tierras rurales, un uso eficiente para

la gestión de servicios a la agricultura y la administración de tierras, así como una información transparente sobre la utilización de los recursos recaudados, constituiría un incentivo importante para favorecer el pago de impuestos.

Con todo es importante señalar que la implementación de políticas tributarias de tierras rurales, requieren de la voluntad política de los gobiernos y de sistemas eficientes y transparentes que garanticen su recaudación y uso.

Falta de desarrollo de las instituciones públicas locales

El pasado de centralización del poder, de las funciones administrativas y de la formulación e implementación de políticas, ha favorecido una falta de desarrollo de las instituciones públicas locales. Actualmente en muchos países las instituciones públicas locales cuentan con poco personal calificado y con sistemas de implementación y tecnología obsoletas que, en los procesos de descentralización, les impiden cumplir con la transferencia de funciones en forma efectiva y eficiente. Una mayor capacitación del personal e inversión en tecnología apropiada serían dos de los requerimientos importantes para fortalecer el desarrollo de las instituciones públicas a nivel local.

Falta de participación en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo y reforma de la tierra

Como en el caso anterior, la tradición centralista en la formulación de políticas de desarrollo y reforma de la tierra, han favorecido una falta de conocimiento y «apropiación» por parte de las organizaciones locales en relación a su implementación y seguimiento. Las políticas de descentralización constituyen una apertura para la participación de las organizaciones locales en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo. Para ello es necesario que las organizaciones locales cuenten con una organización sólida y legitimidad al interno de la localidad, de manera que puedan

constituirse en actores relevantes en los procesos de planeación local.

En algunos de los países que cuentan con leyes específicas de descentralización (Bolivia, Mozambique, Colombia, Filipinas y otros), la ley prevé la formación de comités locales que se ocupen de la planeación conjunta y del seguimiento de la implementación de los planes y programas formulados. Con todo, en la práctica, el funcionamiento de estos comités encuentra dificultades en su gestión debido a varias causas:

- falta de solidez y representación en las organizaciones locales;
- control de las élites de poder local;
- falta de información sobre los programas y proyectos de desarrollo local;
- corrupción en las instituciones públicas centrales y locales;
- poco espacio democrático para la concertación entre los diversos grupos interesados.

Un apoyo de las organizaciones internacionales de desarrollo para favorecer una mayor solidez y legitimidad de las organizaciones locales, así como sus vínculos con organizaciones nacionales, podría incrementar su capacidad para desempeñar un rol protagónico en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo y específicamente en aquellos referentes a la reforma de la tierra.

LECCIONES APRENDIDAS

En la experiencia de FAO con políticas y programas de descentralización, en general, y en aquellos referentes a la descentralización de políticas y programas de reforma de la tierra, en particular, se han aprendido algunas lecciones.

Voluntad política. Se ha aprendido que sin una voluntad política real, expresada en un marco legal que favorezca y apoye procesos democráticos de participación de los diferentes sectores de la población en la formulación e implementación de las políticas y programas, la descentralización pueden convertirse en mera retórica.

Buena gobernabilidad. Se ha aprendido que dicha voluntad política debe traducirse en procesos democráticos sostenibles que apoyen una buena gobernabilidad de las instituciones, permitiendo la transparencia y solidez en sus funciones.

Proceso paulatino. Se ha aprendido que la descentralización es un proceso lento y paulatino que va de la mano con la apertura a la democracia y el desarrollo de la fortaleza y participación de las instituciones y organizaciones centrales y locales, y que esto implica procesos de constante información, divulgación y capacitación.

Proceso integral. Se ha aprendido que la descentralización en las políticas y programas de reforma de la tierra debe constituir una parte integral de los planes de desarrollo y los procesos de concertación local y debe, además, estar respaldada por un marco de políticas económicas que favorezcan la auto-sostenibilidad de la gestión local.

BIBLIOGRAFÍA

Crihfield, J. B. y Panggabean, M. P. H. 1996. The Long-Run Economic Impacts of Federal State, and Local Fiscal Policies in Metropolitan Areas. *Journal of Regional Sciences*, 36(2): 197-215.

DSE/ZEL (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional/Centro de Agricultura y Alimentación). 1999. *Land Tenure and Policy Issues*. Feldafing, Alemania.

Enemark, S. y Sevatdal, H. 1999. *Cadastral, Land Information Systems and Planning – is decentralization a significant key to sustainable development?* Melbourne, Australia, UN-FIG (disponible en www.fig.net/figun/sessions/session2/enemark.pdf).

FAO. 2001. *Reformas del Estado y Descentralización del Sector Público Rural. Lecciones de la Experiencia Latinoamericana*. Preparado por T. Lindemann y L. Llambi. Roma (disponible en www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm).

Grosso, P. 2005. *Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)*. FAO (disponible en www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf).

Herrera, A. y Da Passano, M. G. 2006. *Manejo*

alternativo de conflictos de tenencia de la tierra. Manuales sobre tenencia de la tierra N° 2. FAO (disponible en ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0557s/a0557s00.pdf).

Lewis, W. A. 1997. Comment on Agricultural Taxation in Developing Countries. En H. Southworth y B. J. Johnston (eds.). *Agricultural development and economic Growth*, págs. 493-496. Ithaca, Nueva York.

Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.

Nechyba, T. J. 1997. Local Property and State Income Taxes: The Role of Interjurisdictional Competition and Collusion. *Journal of Political Economy*, 105(2): 351-384.

Ntsebeza, L. 2004. Democratic decentralisation and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa. *The European Journal of Development Research*, 16(1): 71-89.

PNUD. 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. Nueva York (disponible en hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/).



Accès aux ressources: la dynamique du régime foncier en Gallure (Sardaigne, Italie)

Les systèmes de régime foncier ont toujours joué un rôle important dans le développement économique et social. Dans le cas de la Sardaigne, les pratiques de propriété commune se sont avérées un élément clé de la gestion locale des terres agricoles. Des lois relatives à la privatisation des terres ont été promulguées en 1836, puis en 1971, et aujourd'hui, la privatisation des ressources publiques ou communes est à nouveau encouragée en tant qu'outil favorisant le développement social. Toutefois, les dispositifs de privatisation des terres n'ont jamais totalement abouti en Sardaigne et n'ont pas entraîné le développement économique et la stabilité sociale attendus.

Les pratiques de propriété commune ont perduré jusqu'à aujourd'hui, principalement sous des formes hybrides complémentaires des régimes fonciers privés, en tant que moyens de contrôle des ressources naturelles par les communautés afin d'accroître la productivité économique locale. Par ces pratiques, la population tente de renforcer ses avantages par rapport aux économies externes, de résoudre des problèmes liés aux conflits relatifs à l'utilisation des terres, et de promouvoir la stabilité sociale et l'accès aux ressources locales. Une approche institutionnelle de l'analyse du régime foncier nous aide à comprendre comment les ressources locales peuvent avoir des utilisations et des fonctions multiples, et pourquoi les ressources naturelles ne sont pas un capital qu'il faut accroître mais plutôt un patrimoine qu'il faut protéger et transmettre, sous une forme utile, aux générations futures.

Acceso a los recursos: la dinámica del régimen de tenencia de tierras en Gallura (Cerdeña, Italia)

Los sistemas de régimen de tenencia de tierras han desempeñado siempre un papel importante en el desarrollo económico y social. En el caso de Cerdeña, la práctica de los bienes raíces en común ha sido un elemento clave en la gestión local de las tierras agrícolas. En 1836, y de nuevo en 1971, se impusieron leyes de privatización de las tierras, y actualmente se está volviendo a fomentar la privatización de recursos públicos o comunes como herramienta para promover el desarrollo económico. Sin embargo, los sistemas de privatización de tierras nunca han sido completamente satisfactorios en Cerdeña, y no han traído el desarrollo económico y la estabilidad social esperados.

La práctica de propiedad de los bienes raíces en común se ha mantenido hasta el presente, sobre todo con carácter complementario e híbrido, junto con regímenes de propiedad privada, como forma de control que las comunidades ejercen sobre los recursos naturales para aumentar la productividad económica local. A través de estas prácticas, las personas intentan aumentar sus ventajas en relación con economías externas, resolver problemas derivados de pugnas en el uso del suelo, y promover la estabilidad social y el acceso a los recursos locales. Un planteamiento institucional del examen del régimen de tenencia de tierras nos ayuda a comprender cómo los recursos locales pueden tener múltiples usos y funciones, y cómo los recursos naturales no son un capital que se debe aumentar, sino un activo que se debe preservar y transmitir de una forma que sea útil para las generaciones futuras.

Access to resources: the dynamics of land tenure in Gallura (Sardinia, Italy)

Angela Cacciarru

Department of Geography, University of North Carolina at Chapel Hill, United States of America.

Land tenure systems have always played an important role in economic and social development. In the case of Sardinia, common property practices have been a key element in local agricultural land management. Land privatization laws were imposed in 1836 and again in 1971, and today, once again, privatization of public or common resources is being encouraged as a tool for promoting economic development. Land privatization schemes have never been fully successful in Sardinia, however, and have not brought the expected economic development and social stability.

Common property practices have continued to the present, mostly in complementary, hybrid form with private property regimes, as a form of control that communities assert over natural resources to increase local economic productivity. Through these practices, people attempt to enhance their advantages in relation to external economies, resolve problems arising from competing land uses, and promote social stability and access to local resources. An institutional approach to examining land tenure helps us to understand how local resources can have multiple uses and functions, and how natural resources are not capital to be increased, but an asset to be preserved and transmitted in a useful form to future generations.

INTRODUCTION

The important role that land tenure issues have always played in economic and social development in the Italian autonomous island region of Sardinia continues to this day. For over two hundred years the customary local regulation of land use within common property regimes has shaped development trends and, especially in the subregion of Gallura, common property uses have promoted social stability by preventing tensions among different land users, particularly shepherds and farmers. Land privatization laws imposed in 1836 to support economic and social development on the island dramatically changed land-use patterns, with varying outcomes in different Sardinian subregions. These outcomes had one common element: they did not bring economic development and social stability.

Historically, in Sardinia, common property definitions and land uses have adapted to ever-changing legal and regulatory regimes. Local users have found ways to preserve local, grassroots flexibility in using and sharing land resources as part of their efforts to shape a sustainable, mixed local economy and to promote social stability among diverse, potentially competitive, land users (Fara, 1975).

Historical and present-day examples of rural, especially agricultural, land-use practice in Sardinia, with particular reference to Gallura, reveal a practice in which private and common ownership form a hybrid pattern that poses interesting challenges to current privatization theories.

During the most recent phase of economic globalization, under prevailing global neo-liberal development policies, the privatization of public or common resources

has been encouraged as a way to promote economic development more effectively (Dicken, 2003), or what Hernan de Soto has called the creation of live capital from dead capital (De Soto, 2000). In Sardinia, increased privatization is encouraged by both the Italian central and Sardinian regional governments, in response to pressures from private, especially corporate, investors, particularly in the island's rapidly growing, mostly foreign-owned, tourism sector.

The Sardinian case offers new knowledge about social conflicts over access to and control of resources, as well as over development in the broader sense. In fact, both the dynamism of property regimes and the ways in which different societies regulate land management mirror local and regional social relations, providing a precious insight into the situated knowledge that informs economic and social development both at the local and national levels.

The rural economy has shifted towards what is called an *economia dei consumi*, or consumer economy, and rural and peasant society has been slowly transformed into what Weingrod and Morin (1971) have called a "post-peasant society". Agricultural economic systems have become exchange systems in which the farmers and shepherds consume part of their production and exchange the rest on the national or international markets. For the owners of larger parcels of land, those exchanges continue to be very important in an economy that is still based upon agricultural production, mostly limited to cheese, meat, wines and grain. The revenues of farmers and shepherds normally depend on the returns from larger-scale wholesalers and distributors and are not always sufficient to meet the needs of local families. In the case of small landowners, they frequently end up selling their properties to corporations and developers, often foreign-based, that have transformed entire stretches of the Sardinian coastline through the construction of exclusive lodges and villages aimed at advancing the tourism

sector, increasing their profits and ensuring their penetration in the local and national markets. The new owners usually contribute little to the Sardinian regional economy, but repatriate their profits to the mainland or beyond.

ADAPTING THE SARDINIAN COMMONS TO PRIVATIZATION SCHEMES: HISTORICAL ANTECEDENTS

Enclosures laws were first documented in England in the fifteenth century and peaked by the seventeenth century, when peasant opponents were demonized as primitives (Kingston-Mann, 1999). During the eighteenth and nineteenth centuries, the laws spread across Europe and finally reached Sardinia in 1820, when King Carlo Alberto instituted a private property system for land, supposedly to combat older feudal common property uses and economic underdevelopment (Gemelli, 1776; Iacini, 1885; Della Marmora, 1839).

Before King Carlo Alberto's decree, the *Regio Editto*, Sardinian territory (totalling 24 090 km²) was divided into feudal, communal and private estates. Feudal territories were owned by the *feudatario* (noble lord), who received taxes from rural tenants for use of these lands as pasture for livestock. Villagers also used these lands for the collection of fuelwood for their household needs, as well as other products that grew freely in the forests, such as fruits and wild edible plants. These uses were accepted as an unwritten law and the *feudal* lands, specifically those located far from the village, gradually became associated with "communal lands" as people gradually acquired the right to use them without the payment of a rent, while the *feudatario* maintained ownership and control of his property. The other type of communal land was termed "free" and fell within the jurisdiction and control of the *Comune* (a political entity similar to a municipal government), with use rights granted to all citizens of the town or village, who were called "communists". Private lands were very limited both in number and in geographical extent when compared with

these first two types. Private lands also fell into two categories: “open” or “closed”. Only the closed lands were considered completely private, and only the private owner had the right to use the land. In the “open” category, which accounted for the large majority of private lands, the owner was required under customary law to cede communal access by offering land for agricultural use, especially pasture for livestock, to citizens of the local *Comune*.

However, the *Regio Editto* “introduced in Sardinia a new order of things”, even while it “... lacked the conditions that justified and promoted the new imposed order”, wrote Silla Lissia (1903), a Gallurese physician and politician. Lissia and others discovered that common property had not, in fact, disappeared, but that “... the old communist right survives over the private right and, above all, there remains the right of access to the *feudo* [the extended portion of land, once owned by the *feudatario*]” (Lissia 1903: 126).

In other words, despite the introduction of privatization schemes mainly at the national or provincial levels, common property practices continued to be preserved in hybrid forms, coexisting with private property. Both the *Comune* and the rural bourgeoisie had few sources of wealth, because of the lack of large-scale commerce, industry and services to sustain local economies. As a result, many of the older communal practices persisted because they were necessary for local economic survival within fragile economies based solely on agriculture.

THE CASE OF THE STAZZI IN GALLURA

An interesting development of these communal practices is the *stazzi* found in the subregion of Gallura. This rural land-use pattern, comprising agricultural homesteads surrounded by attached agricultural and pastoral land, first emerged in the nineteenth century, continued into the twentieth century, and still exists today (Le Lannou, 1979). By as early as the 1830s, *stazzi* had become highly efficient farms in which the equilibrium between the private property and common

use was respected and had adapted itself to the region’s land tenure practices. There is evidence that such stability and complementarity lasted well into the mid-twentieth century, if not later.

Beyond the *stazzo*’s own lands, interspersed among the homesteads, there were also open fields and forested land belonging to larger private estates called *cussorgia*. *Stazzi* owners exercised common use of this land as supplementary pasture for their livestock, according the exact same rules that regulated the old common property system, which had been abolished by King Carlo Alberto in 1820. Moreover, during harvesting or other seasonal events, *stazzi* inhabitants provided reciprocal help to each other, and this reciprocity, called *manialia*, was the common form of compensating one another for labour exchange.

The *stazzo* combines pastoral and agricultural practices in a complementary rather than competitive manner, within the same managed land-use pattern, and is unique within Italy. Its presence is the result of Gallura’s adaptation to the system that rural peasants had organized to ensure their survival by developing means for resolving conflicts between farmers and shepherds. This pattern was started by farmers in different Sardinian subregions, who decided to organize – by adapting older customary practices – a rigorous “communitarian agriculture system” (Maiore and Mossa, 1993: 9). The rural land surrounding villages and small towns was supervised (under “common surveillance”) by a rotating committee of farmers led by a community representative. This grassroots surveillance was known as *scolca*, and there were benefits from complying with it. Those who agreed to the common farming practices, and coordinated use of the land with others, gained the community’s overall support and protection. Thus, land-use conflicts could be resolved between the parties concerned at the local level under village authority.

The system was so successful that it was incorporated into the regulation of

the agricultural production of the four *Giudicati* (equivalent to a province) into which Sardinia was divided before its incorporation into Italy.

The most important historical and legal document about the rules regulating life in the *Giudicati* is the *Carta de Logu* written by Judge Eleonora D'Arborea. From this, we learn: "the sheep's flocks may not enter in the pastureland reserved for the animals used to help farmers in their work. They also cannot enter in the areas where wheat has been sowed ... [and the ones] that are found in such areas will be killed" (Mameli De Mannelli, 1805). This excerpt shows the rigour and detail of the regulation of agricultural production and of land management in general. It also shows clearly how the rural landscape was strongly dominated by the "collective property of the land" and by a system of locally controlled rotating cultivation.

The borders of the land considered as being under the control of the village community were never clearly defined. How far they extended changed according to the extent of the community's activities and of others' community forests and cultivated lands. This system was organized with the main objective of defending farmers against the "invasion" of shepherds, and proved successful in avoiding major crises between the two groups, working perfectly for almost a thousand years. The nomadic transhumance that characterized the shepherds' movements, and to some extent still does, was acknowledged and regulated by rules set by the community on a periodic basis and implemented after a meeting and a vote.

LAWS AND REGULATIONS: HISTORICAL DEVELOPMENT AND RECENT TRENDS

The *Regio Editto*, which imposed the enclosures in 1836, and the 1971 *Legge De Marzi-Cipolla*, a joint agreement by the two main Italian political parties of the time – the Communists and the Christian Democrats – attempted to modernize the rural sector and the so-called archaic laws that regulated the relationship between

owners and tenants and introduced the most important and radical changes in the ownership and management of rural land. In both cases, the authorities wanted to define clear rules in a world whose customary rules they did not know and could not understand. The objectives of the 1971 *Legge De Marzi-Cipolla* was extremely broad: its aims included regulation of dairy and cheese production, promoting the association of breeders and shepherds and establishing cooperative marketing and distribution of dairy products. The final goals were to eradicate the problems caused by tensions between shepherds and other land users and to end the nomadism of the shepherds and their isolation from the communities in whose lands they pastured their flocks of sheep. However, the peasants' reaction to that law was the same they showed to the 1821 *Regio Editto*: strong resistance.

Such resistance had the same root in both historical periods: the state's ignorance of the complex rules and of the importance of the *usi civici* (civic uses) and of the *proprietà collettive* (collective property) in rural Sardinia. *Usi civici* refer to the rights of specific uses of lands owned by public or private juridical persons. Examples are the right to hunt or fish, or to herd cattle. *Proprietà collettive* refer to rural areas owned or managed by a specific juridical person, which can also be a public administrative entity, and used by the collectivity according to rules traditionally fixed at the local level. As several Italian scholars have stressed, the legislature's interventions in different historical periods, and especially in recent times (Costato, 2004: 23), have exhibited a clear lack of comprehension of the difference between collective use and civic use, and an incapacity to understand the local origins and beneficial economic functions of such regulations (Nervi, 2001: 53; Corradini, 2001: 129).

PRIVATIZATION AND LAND FRAGMENTATION

According to Weingrod and Morin (1971), the main structural problem in Sardinian

land tenure is the extreme fragmentation of the land, which was an outcome of the 1821 *Regio Editto* that first mandated rural land privatization. As the Table demonstrates, in 1964, 60 percent of landholdings were between 1 ha and 5 ha in size, and 25 percent were smaller than 1 ha. This extreme fragmentation was caused by enforced privatization and an inheritance regime that, to this day, gives equal ownership rights to all descendants. Historically in Sardinia, unlike elsewhere in Italy, feudalism did not lead to the emergence of an aristocratic landowning class. All local villagers continued to own a portion of land for the family's needs and used in common most of the village's pastureland and forests, according to the rules of the *scolca*, mentioned above. Even so, the requirement that property be privately owned by individuals meant that holdings became more and more divided into increasingly smaller parcels.

The equal access to resources that was previously ensured by common property practices was thus undermined by privatization, and at the same time the excessive fragmentation of property did not allow the national and regional rural development plans that came later – such as the *Piano di Rinascita* of the 1950s and 1960s – to gain momentum. In other words, the effects of privatization actually impeded later economic development and growth. Nevertheless, the efficient functioning of the rural land-use system was largely preserved through the retention of common property practices.

Land parcel ownership in Sardinia by size in 1964

Number of hectares	Percentage
0–1	25
1–3	25
3–5	10
5–10	13
10–25	13
26–50	6
Over 50	6
Total	98

Note: Total does not add up to 100 owing to rounding.

Source: Istituto Italiano di Statistica, n.d., p. 879.

CONCLUSIONS

The fundamental role of the elements of communality and locality in fostering local social equality and stability were not understood by the state. In the case of Sardinia, and specifically Gallura, the social and economic problems that followed the application of the new laws and regulations stemmed from the unwillingness of local communities to eliminate all civic uses and, therefore, to *modernize*.

Paradoxically, the key elements in the older management practices of civic uses are considered to be very *modern* by current Italian scholars in rural studies, who study them through an *approccio istituzionalista* (institutional approach). This is because peasants are able to adapt these practices flexibly and creatively according to the different places and times in which they are needed. According to Pietro Nervi (2001), for example, key elements of globality, participation of the population, guarantees of the land's juridical rights, and of the rules that regulate communal uses, can all be understood only if we make room not only for “multiple uses” of each resource by different users, but also for the existence of “multiple functions” that each resource can have. That is, rather than assuming that such multiple uses are simply backward, even ignorant, survivals from the past, it should be recognized that they can represent an effective innovation expressed by the complementarity between traditional and new goals, and between people and their environment.

The historical, social and economic dimensions of land tenure practices are deeply rooted in the uniqueness of each local geographical area. Of course, there are commonalities among the many common property practices that can be found throughout Europe and beyond (Sikor and Sturgeon, 2004; Singer, 2000). Each society, however, presents different variations of properties, shaped and legitimized by local regulations and understandings, as well as by national and international laws (von Benda-Beckmann, von Benda-Beckmann and Wiber, 2006). Knowledge of these

variations is essential to understanding the local roots of each experience. Common property practices persist, fundamentally, because of their effectiveness in ensuring access to resources at the local level.

Joseph Singer's (2000) statement that "Property is a form of power, and the distribution of power is a political problem of the highest order" highlights the crucial functions of the political dimension of property – the exercise and distribution of power. Close consideration of the Sardinian case and of the power dynamics that have regulated land tenure regimes and access to resources invites reflection on the value of solutions rooted in the specificity of each experience. Of course, this insight underscores what all local solutions demonstrate so well: that natural resources are not capital to be increased (Nervi, 2001) but an asset to be preserved and transmitted in a useful form to future generations.

REFERENCES

- Corradini, M.G.** 2001 Prospettive giuridiche per la valorizzazione delle terre civiche in Sardegna. In P. Gaio & F. Nuvoli, eds. *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, pp. 125–129. Sassari, Italy, CeSET.
- Costato, L.** 2004. *Corso di diritto agrario*. Milan, Italy, Giuffrè.
- De Soto, H.** 2000. *The mystery of capital*. New York, USA, Basic Books.
- Del Piano, L.** 1959. *Antologia storica della questione Sarda*. Padova, Italy, Cedam Editrice.
- Della Marmora, A.** 1997. *Voyage en Sardaigne*, first published in 1839. Nuoro, Italy, Ilisso Edizioni.
- Dicken, P.** 2003. *Global shift*. New York, USA, Guilford Press.
- Fara, F.G.** 1975. *Geografia della Sardegna*. Sassari, Italy, Editrice Quattro Mori.
- Gemelli, F.** 1776. *Rifiorimento della Sardegna proposto nel miglioramento della sua agricoltura*. Torino, Italy, Giammichele Briolo Editore.
- Iacini, S.** 1885. Relazione finale sui risultati dell'Inchiesta Agraria. In *Atti della Giunta per la Inchiesta Agraria e sulle condizioni della classe agricola*. Vol. XV. Rome, Tipografia del Senato, Forzani & C. Tipografi.
- Istituto Italiano di Statistica, ed.** N.d. *Compendio Statistico della Regione Sarda 1964–65*. Rome, ISTAT.
- Kingston-Mann, E.** 1999. *In search of the true west: culture, economics and problems of Russian development*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- Le Lannou, M.** 1979. *Pastori e contadini in Sardegna*. Cagliari, Italy, Edizioni Della Torre.
- Lissia, S.** 1903. *La Gallura*. Tempio Pausania, Italy, Tipografia G. Tortu.
- Mameli De Mannelli, G.M.** 1805. *Carta de Logu*. Rome, Fulgoni.
- Maiore, T. & Mossa, Q.** 1993. *Stazzi di Gallura nel tempo*. Olbia, Italy, Altergrafica.
- Nervi, P.** 2001. La gestione patrimoniale dei Domini Collettivi. In P. Gajo and F. Nuvoli, eds. *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, pp. 43–91. Sassari, Italy, CeSET.
- Singer, J.W.** 2000. *The edges of the field*. Boston, USA, Beacon Press.
- Sturgeon, J.C. & Sikor, T.** 2004. Post-socialist property in Asia and Europe: variations in "fuzziness". *Conservation and Society*, 2(1): 1–17.
- von Benda-Beckmann, F., von Benda-Beckman, K. & Wiber, M.G., eds.** 2006. *Changing properties of property*. New York, USA, Berghahn Books.
- Weingrod, A. & Morin, E.** 1971. Post peasants: the character of contemporary Sardinian society in comparative studies in society and history. *Comparative Studies in Society and History*, 13(3): 301–324.



M. Mandarino/Istituto Euriromediterraneo, Tempio Pausania (Sardinia)

Demarcation conflicts within and between communities in Benin: identity withdrawals and contested co-existence

African urban development policy in the 1990s focused on raising municipal income from land. Population growth and a neoliberal environment weakened the control of clans and lineages over urban land ownership to the advantage of individuals, but without eradicating the importance of personal relationships in land transactions or of clans and lineages in the political structuring of urban space. The result, especially in rural peripheries, has been an increase in land aspirations and disputes and in their social costs, even in districts with the same territorial control and/or the same lines of nobility. Some authors view this simply as land “problems” and not as conflicts pitting locals against outsiders and degenerating into outright clashes. However, decentralization gives new dimensions to such problems and is the backdrop for clashes between differing perceptions of territorial control. This article looks at the ethnographic features of some of these clashes in the Dahoman historic region of lower Benin, where boundaries are disputed in a context of poorly managed urban development. Such disputes stem from land registries of the previous but surviving royal administration, against which the fragile institutions of the modern state seem to be poorly equipped. More than a simple problem of land tenure, these disputes express an internal rejection of the legitimacy of the state to engage in spatial structuring based on an ideal of co-existence; a contestation that is put forward with the de facto complicity of those acting on behalf of the state.

Los conflictos de frontera intra e intercomunales en Benin: repliegues sobre la propia identidad y vida en común en entredicho

Las políticas africanas de desarrollo urbano de los años 90 reflejaron un deseo de aumentar la renta municipal procedente de las tierras. El crecimiento demográfico y el entorno neoliberal acarrearón el fin del control de los clanes y linajes sobre las tierras urbanas en favor de los derechos individuales, sin eliminar por ello el peso de las relaciones personales en las transacciones relativas a las tierras ni el de los clanes y linajes en la estructuración política del espacio urbano. Ello da lugar, sobre todo en las periferias rurales, a un aumento de los intereses en juego a nivel de la tenencia de la tierra y de los litigios, con un incremento de sus costos sociales, incluso en barrios con un mismo control territorial y/o una misma red de nobleza. Para algunos autores, solo se trata de simples “problemas” de tenencia de la tierra y no de conflictos que enfrentan a autóctonos y alóctonos y que degeneran en luchas de confrontación explícitas. No obstante, el contexto de la descentralización aporta nuevas dimensiones a estos problemas de tenencia de la tierra, que constituyen un campo abonado para confrontaciones entre lógicas distintas de control territorial. En el presente artículo se presenta una etnografía de algunas de estas confrontaciones en la región histórica dahomeyana del bajo Benin, una puesta en tela de juicio de las fronteras en un desarrollo urbano mal controlado. Estas puestas en entredicho se basan en argumentos procedentes de los registros de la antigua pero siempre presente Administración real, frente a la cual las frágiles instituciones del Estado moderno parecen estar muy poco equipadas.

Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin: replis identitaires et communalité contestée

Roch L. Mongbo

Roch L. Mongbo est agronome, socio-anthropologue. Il est enseignant chercheur auprès de l'Université d'Abomey-Calavi. Il est également Directeur exécutif du CEBEDES-Xudodo, Centre béninois pour l'environnement et le développement économique et social.

Les politiques africaines de développement urbain des années 90 ont affiché le souci d'accroître le revenu municipal issu du foncier. La croissance démographique et l'environnement néolibéral ont entraîné la chute du contrôle des clans et des lignages sur le foncier urbain au profit des droits individuels, sans toutefois gommer le poids des relations personnelles dans les transactions foncières ni celui des clans et lignages dans la structuration politique de l'espace urbain. Il en découle, surtout dans les périphéries rurales, un accroissement des enjeux fonciers et des litiges, avec une hausse de leurs coûts sociaux, y compris au sein de quartiers ayant une même maîtrise territoriale et/ou un même réseau de noblesse. Pour certains auteurs, il ne s'agit que de simples «problèmes» fonciers et non de conflits opposant autochtones et allochtones et dégénérant en des luttes d'affrontement explicites. Toutefois, le contexte de la décentralisation donne de nouvelles dimensions à ces problèmes fonciers et en fait le champ d'affrontements entre différentes logiques de maîtrise territoriale. Le présent article propose une ethnographie de quelques-uns de ces affrontements dans la région historique dahoméenne du bas Bénin, une contestation des frontières dans un développement urbain mal maîtrisé. Ces contestations se fondent sur des arguments pris sur les registres de l'ancienne mais toujours présente administration royale face à laquelle les fragiles institutions de l'État moderne paraissent bien peu équipées. On démontre dans cet article qu'au-delà du simple problème foncier, ces contestations de frontière traduisent un rejet à partir de l'intérieur, de la légitimité de l'État moderne à engager une politique de structuration de l'espace national, basée sur une utopie de communalité, contestation opérée avec la complicité de fait des acteurs agissant au nom de l'État.

La conurbation d'Abomey-Bohicon au sud du Bénin, centre urbain du territoire communément dénommé Plateau d'Abomey, affiche le spectacle contrasté d'une cité précoloniale qui échappe péniblement au déclin démographique (Abomey), jouxtant un ancien entrepôt (Bohicon), naguère petit noyau commercial anonyme, mais dont les réseaux routier et ferroviaire national inter-état ont fait un carrefour aujourd'hui en pleine expansion.

Cet ensemble a le mérite de gratifier au premier coup d'œil observateur des antécédents ou héritages historiques de l'urbanisation contemporaine en Afrique. C'est pour cela que les recherches sur le phénomène d'urbanisation sur le plateau d'Abomey doivent outrepasser les modèles de certaines sciences sociales souvent limitées à des paramètres statiques du processus socioéconomique de développement urbain (Parker,

2000; Connor, 1987; Gugler, 1996). Il faudra opter pour une approche historique (accompagnée le cas échéant de données archéologiques) centrée sur ce que Mabogunje (1994) appelle «la problématique de l'urbanisation en Afrique». Selon cet auteur, cette problématique «s'articule autour de la question de qui façonne la cité, à quelle image, avec quels moyens et contre quelles résistances?» (p. 22-23, cité par Parker, 2000: xix). Une dimension particulièrement significative de cette problématique pour Abomey-Bohicon, et qui fait l'objet du présent article est celle des frontières internes et externes des unités territoriales. Bien entendu, une telle orientation heuristique privilégie d'emblée une approche centrée sur les conflits autour des représentations qu'ont les acteurs de la ville et de la cité, autour des enjeux (pouvoir et ressources) pour la promotion et la matérialisation de ces représentations.

La croissance démographique et l'environnement néo-libéral ont entraîné la chute du contrôle des clans et des lignages sur le foncier urbain au profit des droits individuels, sans toutefois gommer le poids des relations personnelles dans les transactions foncières et celui des clans et lignages dans la structuration politique de l'espace urbain. Il en découle, surtout aux périphéries rurales un accroissement des enjeux fonciers et des litiges, avec une hausse de leurs coûts sociaux y compris au sein de quartiers bénéficiant d'une même maîtrise territoriale et/ou d'un même réseau de noblesse. Pour certains auteurs, il ne s'agit que de simples «problèmes» fonciers et non de conflits opposant autochtones et allochtones et dégénérant en des luttes d'affrontement explicites. L'argument ici est que les affrontements aux frontières et à l'intérieur des communes du plateau d'Abomey doivent être analysés au-delà de leurs dimensions foncières immédiates, et intégrer le sort qui est fait aux institutions publiques et à leur légitimité dans la maîtrise et la structuration de

l'espace national. Une hypothèse serait qu'il s'agit de conflits par essence, qui ne sont ni statiques ni univoques (conflits violents versus simples problèmes fonciers). Ce sont les deux, et ils changent selon le contexte macropolitique et selon le statut et les perspectives d'insertion des unités territoriales en question dans le marché et dans l'espace national et sous-régional.

LE PLATEAU D'ABOMEY: DÉMOGRAPHIE ET STRUCTURATION DE L'ESPACE DE LA PÉRIODE PRÉCOLONIALE À LA DÉCENTRALISATION

Le plateau d'Abomey désigne ici l'espace physique et socioculturel qui depuis cinq siècles a vécu une histoire politique, économique et sociale centrée sur la Cité d'Abomey, histoire dont la densité, la richesse et l'envergure ont largement débordé les frontières de la sous-région et du continent africain et, dans une certaine mesure, marque les dynamiques sociopolitiques du Bénin d'aujourd'hui. Au plan géographique, le Plateau d'Abomey se situe au centre-sud entre le fleuve Zou qui le borde à l'est et le Couffo qui le longe à l'ouest¹.

Une observation de l'évolution de la configuration de cet espace géographique et de ses axes de densification depuis le XVII^e siècle conduit à postuler que les interactions entre dynamiques démographiques, développement marchand et politiques d'aménagement et de structuration de l'espace vues dans une perspective historique sont les éléments majeurs de la problématique de l'urbanisation sur le plateau d'Abomey. Chacun de ces paramètres agit tour à tour comme variable indépendante et dépendante de la problématique de

¹ Comme en dispose le découpage territorial inscrit dans les lois de la décentralisation dont la mise en œuvre a été consacrée par les élections communales de décembre 2002 et janvier 2003, cet espace couvre les communes (anciennes sous-préfectures) de Djidja, Za-Kpota, Agbangnizoun, Zogbodomey, Abomey et Bohicon. C'est dans ce creuset que les Alladahonou venus du sud au XVII^e siècle ont, avec les Gedeve et le Za déjà en place, développé un grand ensemble culturel aujourd'hui dénommé Fon et qui s'étend sur tout le sud du Bénin.

l'urbanisation. On pourrait en déduire que la configuration des problèmes et conflits de frontières entre les unités qui composent ce territoire est de nature glissante, à la faveur des glissements de cet ensemble de paramètres. En effet, du XVII^e siècle au début du XX^e siècle, le plateau était structuré autour de l'axe Zogbodomey-Canan-Houawé-Abomey. Le territoire était relié au plateau d'Agonlin à l'est par l'axe Zogbodomey-Alahé-Zagnanado. Les cartes de l'Institut géographique national de 1921 ne mentionnaient pas l'existence de Bohicon comme agglomération, bien que certains de ses quartiers actuels y figuraient déjà (voir Monroe, 2003: 81, 93, 210). Par contre, certaines sources (voir Mongbo et Tohinlo, 2003) mentionnent Zogbodomey comme une cité majeure, si ce n'est la première capitale du royaume du Danxomè, avec entre autres les vestiges de sept palais royaux, de demeures de reines, de poudrières, de camp d'amazones, etc. Canan, un quartier de cette cité fut le siège de Baba Adja, l'ambassadeur du royaume d'Oyo près le royaume du Danxomè. Durant cette période, Agbomey, capitale du royaume, prenait les allures d'une véritable colonie de peuplement, avec l'émergence d'un tissu urbain particulier lié étroitement à l'épanouissement de la dynastie des Alladahonou pendant un siècle et demi. Les quartiers de la ville forment une spirale dont le centre est le palais royal. Chaque quartier a été créé autour de la construction du palais d'un prince héritier, de temples et de lieux de culte. Anignikin (1991: 362) écrit, suite à une enquête ethno-foncière, que les Alladahonou ont «conçu un urbanisme pour magnifier leur règne, honorer leurs morts, adorer leurs dieux et pérenniser leur dynastie». À l'âge adulte, les princes héritiers étaient sortis du palais et se voyaient attribuer une zone où établir leur propre palais autour duquel se créait un quartier dont le nom reflète l'histoire originelle. À cette expansion dans l'espace s'ajoute une volonté de peupler la ville. Or de nombreux Aboméens étaient envoyés dans les provinces conquises pour en

assurer l'administration; aussi Abomey fut largement peuplée d'esclaves, mais aussi d'artisans appelés par les rois, et enfin d'adeptes de culte également invités. Les Aboméens se voyaient attribuer par le roi une concession de terre (*kpatin tun tun*). En 1890, la ville comptait entre 45 000 et 50 000 habitants (dont 10 000 princes et dignitaires).

Au lendemain de la colonisation et à la faveur de la construction des voies routières et ferroviaires sud-nord, la gare installée au PK 129 entre les agglomérations de Saklo et de Zakpo deviendra Bohicon, un carrefour qui sur le territoire du plateau relie Abomey (à l'ouest) à Zogbodomey (au sud) et à Zagnanado (à l'est). Dès lors, les axes Zogbodomey-Canan-Houawé-Abomey d'une part, et Zogbodomey-Alahé-Zagnanado d'autre part, sont devenus secondaires. Inconnus de beaucoup et relativement peu empruntés désormais, ces axes sont actuellement en train de disparaître. La densification de l'espace qui s'est faite autour de ces axes entre le XVII^e siècle et le début du XX^e siècle s'est réorientée sur les axes Zogbodomey-Canan-Bohicon-Tindji (sud-nord) et Abomey-Bohicon-Alahé (est-ouest).

Le découpage territorial en vigueur durant la période coloniale et jusqu'à la fin des années 60 fait de tout ce territoire le Cercle d'Abomey, dans lequel Bohicon figure comme une agglomération de l'arrondissement d'Alahé. Toutefois, le développement du marché, en particulier du fait de l'installation de quelques commerces (John Walkden, Valla & Richard, John Holt, GBO, Fabres, CFAO² avec des auxiliaires et intermédiaires locaux assurant la collecte de produits agricoles locaux (noix de palme et de palmiste, graines de ricin, arachides, etc.) et la vente au détail de divers produits manufacturés importés (tôles, tabac, sucre, bicyclettes, boissons alcoolisées, etc.), ont vite fait de

² Ces maisons de commerce ont prospéré jusqu'à la fin des années 50. La plupart ont fermé vers 1964.

conférer à cette petite agglomération une vocation de carrefour marchand. C'est donc autour de ces deux éléments (gare ferroviaire d'une part et marché central et commerces de l'autre) que s'est organisé le peuplement de cette ville née au XX^e siècle. Toutefois, elle n'a commencé à croître que tardivement. En 1961, on ne comptait guère que 6 000 habitants à Bohicon. La population urbaine est passée de 19 274 habitants en 1979 à 54 113 habitants en 1992, puis à 68 357 habitants en 1999, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 3,74 pour cent. Les projections démographiques indiquent que le seuil des 100 000 habitants sera dépassé en 2006 (Floquet et Nansi, 2003), ce qui la rendrait apte à accéder à la catégorie de «commune à statut particulier»³. De nouvelles opportunités en découleraient alors pour un développement encore plus accru de cette ville. Contrairement à la dynamique observée à Bohicon, Abomey s'est vidée de l'essentiel de sa population au lendemain de la colonisation pour ensuite connaître un lent accroissement démographique. Ainsi, l'effectif de 50 000 habitants environ en 1890 est tombé jusqu'à 10 000 habitants entre 1910 et 1930 (Anignikin, 1991) avant de remonter lentement pour atteindre 67 000 habitants en 1992⁴.

La réforme de l'administration territoriale de 1978 a procédé au découpage du plateau d'Abomey en six districts (actuelles communes) à savoir Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Djidja, Zankpota, et Zogbodomey. Les contestations enregistrées sont pour l'essentiel le fait de communautés refusant que leur

village, hameau ou quartier soit affecté à une localité ou circonscription lointaine avec laquelle ils auraient peu de rapports sociaux ou économiques. Dans nombre de cas, elles résultent de l'attrait exercé par les agglomérations urbanisées sur leurs périphéries rurales⁵. Toutefois, de telles revendications sont pour la plupart restées lettre morte jusqu'à la réforme de la décentralisation. Avec la mise en œuvre de cette réforme en 2003, les communes (anciens districts) constituent des collectivités territoriales à part entière, ayant à leur tête un conseil élu (de 9 à 45 membres selon l'effectif de la population), lequel élit le maire et ses 2 adjoints; le Maire procède alors à la nomination des chefs d'arrondissement. Ce conseil a la responsabilité d'assurer le développement économique et social de la commune, en particulier pour les secteurs relevant de ses domaines de compétence. Depuis lors, les conflits aux frontières des différentes unités territoriales (arrondissements et communes) ont pris une envergure particulière.

LES CONFLITS DE FRONTIÈRE SUR LE PLATEAU D'ABOMEY

Les conflits de frontière sont souvent présentés par l'administration publique et la presse locale comme des «différends», comme pour signifier leur caractère généralement non violent et recherchant leur résolution au sein des différents échelons de l'administration territoriale (commune, préfecture, Ministère de l'intérieur et de la sécurité) plutôt que par voie judiciaire ou politique. Mais en réalité, des actes de violence physique surviennent même s'ils sont rares. Par ailleurs, au-delà du pacifisme apparent qui caractérise ces revendications, les violences symboliques qu'elles exercent sur les institutions chargées de la gestion des affaires publiques hissent bien ces différends au rang de conflits de légitimité

³ Au terme des lois de la décentralisation, peut devenir commune à statut particulier, une commune d'au moins 100 000 habitants, lotie sur au moins 10 km et dont les ressources propres suffisent au moins à assurer les charges de fonctionnement et certains investissements. Les communes dites à statut particulier jouissent de plus larges domaines de compétence que les communes dites ordinaires. Sur les 77 communes que compte le Bénin, seules trois sont à statut particulier. Il s'agit de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

⁴ Le dépeuplement massif des premières années de la période coloniale serait le fait du retour dans leurs contrées d'origine de certaines familles d'esclaves et d'artisans (récemment) installées à Abomey.

⁵ C'est le cas par exemple de Oungbèga censée relever de Djidja mais située à plus de 15 km de ce chef-lieu alors qu'il ne se trouve qu'à 3 km d'Abomey.

TABLE 1

Différends frontaliers entre et au sein des communes

N°	Sites en conflit	Indicateurs de localisation géographique	Caractéristiques du site /Enjeux
CONFLITS ENTRE COMMUNES			
1	Davougou (Commune d'Abomey) et Hodja (Commune d'Agbangnizoun)	Sud-ouest de la Commune d'Abomey	Carrière de sable zone d'extension potentielle de la ville d'Abomey
2	Ganhoua (Commune de Za-Kpota, (arrondissement de Allahé) et Covè-houin-Lanta (Commune de Covè)	Rives droite et gauche du fleuve Zou	Les rivières Houèholi, Gbadjito, Zoungbogli riches en ressources halieutiques (akpavi, assou, gloue, danhouévi) et les terres fertiles aux alentours abritant des palmeraies
3	Hèhounli (Commune de Za-Kpota) et Gbaffo (Commune de Zogbodomey)	–	Terres fertiles de plus de 100 ha abritant des palmeraies
4	Dohagon (Commune de Za-Kpota) et Domin (Commune de Zogbodomey)	–	Terres très fertiles de plus de 200 ha abritant des palmeraies
5	Dantoda (Arrondissement de Zèko, Commune de Djidja) et Tangué (Arrondissement de Kpakpamin, Za-Kpota)	Voie inter-État Cotonou-Malanville	La colline granitique «Lallo» exploitée pour la construction des voies bitumées
6	Sodohomè (Commune de Bohicon) et Avlamè (Commune de Zogbodomey)	Yocon	Terres fertiles
7	Zone frontalière entre les Communes de Bohicon et Zogbodomey	Zone périurbaine de Cana et Saclo	Périphérie dans laquelle se trouvent CBDIBA, Funérarium, laboratoire vétérinaire; station d'eau SONEB
8	Zone frontalière entre les Communes d'Abomey et d'Agbangnizoun	Site dont le paysage est aujourd'hui vert et disputé entre Djègbé et Adingnigon	Site universitaire de l'UAC et la voie inter-États allant dans le Mono et leTogo
9	Zone frontalière entre les Communes de Djidja, Za-Kpota et Covè	Zone tripartite de trois communes	Carrière
10	Massi (Commune de Zogbodomey) et Sèhoué (Commune de Toffo)	Rives droite et gauche de la rivière faisant frontière aux deux communes	Terres fertiles autour de la rivière – conflit réglé
11	Djtonou (Commune de Lalo) et Akiza (Commune de Zogbodomey)	Tchi – Ahonmandégbé	Terres fertiles de plus de 200 ha
CONFLITS ENTRE ARRONDISSEMENTS			
12	Marché Houndjro (entre arrondissements de Hounli et Vidolé dans la Commune d'Abomey)	Marché situé en zone urbaine et au centre-ville d'Abomey	Un marché source de recettes fiscales pour la commune
13	Zone frontalière entre arrondissements de Bohicon 1 et de Saclo dans la Commune de Bohicon	Rond-point et périphérie à l'entrée sud de la ville	Hôtel DAKO, source (potentielle) de recettes fiscales pour la commune
14	Koussoukpa (Commune de Zogbodomey) et Domè (Commune de Zogbodomey)	Gbèhouzan	Appartenance administrative à l'un ou à l'autre des deux arrondissements

Source: Mongbo, R.L., Glèlè-Kakaï, S.H.F, Mehrou, R. et Lawani, A. 2005.

entre d'une part les communautés et groupes locaux impliqués et de l'autre les institutions publiques compétentes en matière d'administration du territoire.

Des «différends» frontaliers entre et au sein des communes

Une enquête conduite au cours de l'année 2005 sur le plateau d'Abomey a permis de recenser plusieurs cas de conflits de frontière, tant entre communes qu'entre des arrondissements d'une même commune du plateau d'Abomey, comme

cela apparaît sur le tableau ci-dessus.

De l'aveu d'un responsable des affaires domaniales d'un autre département du pays, de telles situations ne sont pas l'exclusivité du plateau d'Abomey ou du département du Zou. Elles sont présentes sur toute l'étendue du territoire national, pour diverses raisons et prennent des formes variées d'une localité à l'autre.

En ce qui concerne les cas du plateau d'Abomey présentés au tableau 1, ces conflits se structurent pour la plupart autour d'enjeux liés à des terres à

potentialité agricole et halieutique élevée (six cas sur les 14 recensés). Les autres concernent des rentes fiscales sur des carrières et des infrastructures marchandes, sur des espaces d'expansion naturelle de noyaux urbains. Les cas opposant des arrondissements appartenant à une même commune peuvent paraître surprenants, en particulier dans un contexte de décentralisation à un seul niveau (la commune) où les textes ne confèrent aux arrondissements ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière, les recettes de la collectivité locale étant collectées et gérées au niveau de la commune. Le cas typique est le cas n° 2 sur le tableau, où le Chef de l'arrondissement de Vidolé affirme que la frontière entre les deux arrondissements coupe le marché en deux parties égales, lequel relèverait dès lors des deux arrondissements. Si une telle concession ne lui était pas faite, il menace de revendiquer tout le marché comme relevant de son arrondissement, étant entendu que tout l'arrondissement actuel de Hounli relevait de Vidolé dans les découpages administratifs antérieurs. De plus, il rappelle à toutes occasions que pendant la période précoloniale, c'est le chef du quartier Hountondji, installé par le Roi du Danxomè, qui a installé et attribué des terres à tous les habitants de Hounli. Alors conclut-il, «je ne vois pas en vertu de quelle logique des gens à qui vous avez accordé la faveur de s'installer sur votre territoire en reviendraient à revendiquer la propriété de la plus grande infrastructure marchande instituée par la hiérarchie supérieure sur ce territoire»⁶.

Les conflits touchant des zones de production agricole affectent souvent les moyens de subsistance de ménages à faible revenu en même temps que les épargnes de ménages à revenu moyen, y compris ceux qui ne sont pas directement concernés par les terres en cause. Ainsi, pour le cas n° 2, des populations de Houin-Lanta (Commune

de Covè) revendiquent la propriété des terres de la rive orientale du fleuve Zou et accusent celles du village de Ganhoua (Commune de Za-Kpota, arrondissement de Allahé, plus urbanisé et proche de Bohicon), d'occupation et d'exploitation anarchiques de cette rive, avec des transactions illicites sur les parcelles en question. En 2000, des groupes de jeunes de Houin-Lanta ont battu et chassé des femmes de Ganhoua qui exploitaient ces sites. Les services administratifs des deux communes concernées n'ont pas réussi à résoudre la crise. Il a fallu l'intervention de notables de Za-Kpota pour éviter qu'un cycle de violence ne s'installe entre les deux communautés. Mais depuis cette crise, les femmes de Ganhoua n'osent plus aller cultiver dans cette zone où elles faisaient du petit maraîchage de subsistance et en vendaient quelques produits sur les marchés de Bohicon et d'Abomey. En échange, des habitants de Ganhoua menacent de représailles ceux de Houin-Lanta qui ont acquis des parcelles de terrain à Ganhoua, déjà bâties ou non.

Quant aux conflits au sujet de carrières de sable, de gravier ou de granite, ils concernent les ristournes versées par les exploitants aux communautés abritant lesdits gisements. Ici, les conflits de frontière se doublent de tentatives de négociation par les communautés riveraines de parts plus élevées dans les recettes réalisées par la commune sur l'exploitation de la carrière, mais peuvent cacher parfois des velléités de revendication de terres agricoles. C'est le cas de figure pour le n° 5 concernant l'affleurement de granite situé sur la frontière entre Dan (dans la commune de Djidja) et Tangbé (commune de Za-Kpota). En plus de l'affleurement granitique, le cours d'eau Toga et ses terres fertiles marquent la frontière entre les deux communes. Mais la RNIE n°2 (Route nationale Inter-État traversant le pays du sud au nord et reliant le Bénin au Niger) a séparé le village de Dan de ces unités naturelles, les mettant du même côté de la voie que le village de Tangbé. Le granite est exploité depuis

⁶ Le marché Houndjro a été institué par le Roi Ghézo (1818-1858), voir Mongbo et Tohinlo, 2003.

les années 60 pour la construction des routes bitumées dans le sud et le centre du Bénin. Au début des années 90, et à l'issue de nombreuses revendications et manifestations avec blocage de l'accès au site, les populations de Dan ont obtenu qu'une ristourne leur soit versée pour la construction d'infrastructures sociocommunitaires dans leur village. Dès lors, les habitants du village de Tangbé affirment qu'en réalité tout ce territoire leur appartenait, les affleurements granitiques ayant été utilisés comme refuge par leurs ancêtres lors des guerres précoloniales. Ils soutiennent que ce sont leurs parents qui ont prêté des terres à cultiver à ceux de Dan, ce qui ne conférait pas à ces derniers des droits de propriété sur le domaine au point qu'ils prétendent à des ristournes sur l'exploitation du granite. À leur tour en juillet 1997, ils ont bloqué l'accès à la carrière aux compagnies d'exploitation en même temps que l'accès aux terres agricoles aux populations de Dan, opération qu'ils ont réitérée en septembre 2003. Le Secrétaire général de la préfecture a engagé une médiation entre les deux communautés, ensemble avec les élus et les agents administratifs des Communes de Djidja et de Za-Kpota. Le but était de proposer un compromis en vertu duquel le statu quo serait maintenu pour la perception des ristournes par la Commune de Djidja (au profit des villageois de Dan), tandis que ces derniers se retireraient d'une partie des terres qu'ils exploitent aux abords du cours d'eau au profit des villageois de Tangbé. Cette proposition a été rejetée par les deux parties, laissant le sujet dans l'impasse.

En réalité, en plus du fait qu'ils peuvent se révéler parfois violents avec des risques d'affrontements sanglants, même si cela est rare, ces conflits ont en commun, dans leurs expressions et dans leurs dynamiques, d'ébranler les fondements de la légitimité des structures administratives de l'État central et des communes. À leur place, ils tendent à développer des régimes et gouvernances bricolés, faits d'instruments hybrides

qu'ils utilisent pour l'administration territoriale et la gestion des ressources communes ou publiques. En plus des cas sommairement évoqués ci-dessus, le cas présenté ci-après en détail, concerne ce qui est appelé différend frontalier entre Bohicon et Zogbodomey et est illustratif de ce développement.

Le différend frontalier entre Bohicon et Zogbodomey

La pomme de discorde est une bande de terre presque inhabitée à la frontière entre les deux communes d'une largeur de quelques centaines de mètres traversée par la Route nationale Inter-État n° 2. Il s'agit de la zone d'extension de la ville de Bohicon vers le sud (à environ 5 km du centre ville) en même temps que la partie de la Commune de Zogbodomey jouxtant l'agglomération urbaine de Bohicon, à 10 km environ du noyau central de Zogbodomey. L'intérêt d'une telle zone pour Bohicon est qu'elle offre non loin de son noyau commercial et des autres services urbains, de l'espace quasi viabilisé, propice à l'implantation d'infrastructures publiques et privées ou à une stratégie d'épargne sur pied (plantation d'arbres à valeur marchande ou simple thésaurisation foncière en vue de spéculations futures). Pour Zogbodomey, l'atout de la zone réside dans la proximité avec la grande agglomération urbaine de Bohicon avec des possibilités d'investissements dans des infrastructures marchandes, essentiellement privées. Au milieu des années 90, une ONG locale, le Centre Béninois pour le Développement des Initiatives à la base (CBDIBA) y a implanté ses locaux (bureaux, centre de formation et d'hébergement de stagiaires et de missionnaires). Le Ministère en charge de l'agriculture et de la pêche y a construit un laboratoire d'analyse vétérinaire au début des années 90, tandis que plus tard un opérateur privé installait un funérarium. Par ailleurs, la zone héberge le site de pompage qui alimente plusieurs agglomérations urbaines du plateau d'Abomey en eau potable.

Alors que des habitants, des notables

Différend Bohicon-Zogbodomey, une séance de travail pour «discuter»

La séance a démarré à 10 h 45. Les deux communes étaient représentées par deux fortes délégations, chacune composée du Maire, du Chef de l'arrondissement faisant frontière avec la seconde commune, des chefs de village et de quelques notables locaux et du responsable des affaires domaniales de la commune. Dah Langanfin de Zogbodomey s'est déplacé avec une partie de sa cour, tous habillés en tenue traditionnelle d'apparat, une femme du Dah tenant un parasol suspendu au-dessus de sa tête. Dah Langanfin arborait une chemise blanche, un grand pagne enroulé à la hanche et à une épaule, laissant la seconde découverte, et un pantalon-culotte. Le chapeau, les sandales étaient de toute évidence celles des occasions officielles. Du côté des officiels, le Préfet a invité la hiérarchie supérieure de la gendarmerie en poste dans le Zou le Secrétaire général et le responsable des affaires domaniales de la préfecture¹. À l'ouverture de la séance, et après un tour de présentation des participants, le Préfet a annoncé de manière solennelle: «Il ne s'agit pas d'une séance pour la résolution du problème qui vous amène, mais simplement d'un tête à tête pour évaluer ensemble la teneur de la réunion à venir devant les instances compétentes en vue d'un règlement définitif de cette affaire. Alors, qu'est-ce qui vous préoccupe? Je dis bien vous préoccupe et non vous oppose, car le développement ne peut pas opposer des développeurs. Il paraît qu'il y a un élan de prise en charge de l'espace par Bohicon qui suscite des protestations de la part de Zogbodomey. Écoutons le premier élan et ensuite le second.

Le Maire de Bohicon présenta sa version des faits, indiquant que l'équipe du géomètre chargée par sa mairie pour le lotissement de la zone s'était repérée par rapport au panneau posé juste avant le domaine de l'archevêque Adimou et qui marquait la fin de Bohicon vers le sud. Selon lui, des personnes de Zogbodomey ont fait disparaître le panneau pour brouiller la frontière entre les deux communes. Il soupçonne un natif de Zogbodomey, acquéreur de parcelle qui en a fait établir les pièces à Bohicon et qui tente de faire passer cette portion de terre sur le territoire de Zogbodomey comme si l'on pouvait déplacer la terre.

Sur ce, le Préfet a interrompu le Maire: «Sur quoi vous fondez-vous pour affirmer que cette portion est située sur le territoire de l'arrondissement de Saklo et donc de votre commune?» Le Maire de Bohicon invita alors le chef du village et le chef de l'arrondissement de Saklo à répondre. Le chef du village déclara: «Ce qu'il faut que vous sachiez, c'est que nos ancêtres nous ont légué nos terres avec des titres fonciers bien de chez nous: c'est le *Toxwio*, le vodoun fondateur du lignage. On n'installe pas ce vodoun sur un domaine emprunté. Ce territoire appartient à Awesu qui en est le premier occupant. Il a aménagé la portion dont il est présentement question comme un portail d'entrée (Agbonu) et installé un gardien. Dako² est venu plus tard, a tué le gardien mais n'a pas touché à l'institution du Agbonu, espace frontalier entre les deux propriétés foncières qu'il a marqué par un desresigè³. Pendant la période révolutionnaire, l'arbre a été abattu, mais les Vodoun sont toujours en place. Quiconque bien instruit en histoire serait au courant de ces choses. C'est l'ignorance de quelques-uns qui nous conduit à la situation actuelle.»

Et le Préfet de répondre: «C'est entendu. Ce n'est pas la peine de nous traiter d'ignorants. Nous avons cherché à connaître vos indicateurs de propriété, juste pour nous en informer. Cela ne veut pas dire qu'ils s'imposent à nous. Seul l'État peut désormais délimiter et attribuer les frontières des unités territoriales qui constituent le pays.»

Ce à quoi le Maire de Zogbodomey répondit avec grande courtoisie: «Mais je pense à mon humble avis qu'on ne peut pas occulter l'histoire d'une zone et parler de sa délimitation. Avant d'écouter les techniciens, il faudra écouter les sages et l'histoire.» Dah Langanfin, membre de la délégation de ce Maire, poursuivit à sa suite, avec grande vigueur, affirmant au passage qu'il avait effectivement commandité l'arrachage des pieds d'anacarde et pourrait y répondre en temps opportun. Puis il poursuivit en disant:

«Toute cette histoire est compliquée et embrouillée. En effet, on a des vieux sages qui se disent historiens. Toutefois, ceux-ci semblent ignorer que la zone dont il est question est appelée Zoungoudo, à cheval sur les actuels Saklo et Cana, donc effectivement sur les deux communes. Bien sûr les Vodoun et Toxwio sont des marqueurs de territoire, au même titre que les titres fonciers modernes. Mais il faut savoir distinguer le prêtre du Vodoun, du maître qui en est le propriétaire et en a demandé l'installation, c'est-à-dire celui au service de qui est le prêtre du Vodoun. L'homme dont vous parlez et à qui vous attribuez ces terres a une origine et a été installé à

l'endroit que vous revendiquez à tort par le vrai propriétaire dont il n'est qu'un serviteur. Il faut éviter de semer la confusion. Selon vous, cette terre appartiendrait-elle au prêtre du Vodoun ou plutôt à son maître qui est le détenteur effectif du Vodoun? De toutes les façons, le problème qui nous réunit ici a deux dimensions: une administrative, la question de frontière et une judiciaire, le droit de propriété privée. C'est depuis 1966 que cette affaire traîne. Des réunions assorties de PV ont statué sur la question, par exemple en 1986, mais le procès verbal n'a jamais été produit ni exécuté.

Invité à se prononcer sur le sujet, le secrétaire général de la préfecture déclare: «On ne peut pas toujours utiliser l'histoire et ses versions pour trancher les problèmes de frontière. On dispose en fait essentiellement de deux alternatives: i) trouver les documents administratifs et voir comment les actes antérieurs (des périodes coloniale, révolutionnaire, etc.) ont fixé les limites des unités territoriales, et s'y tenir; et ii) adopter une approche de conciliation entre les deux maires pour que les deux communes se partagent les gisements fiscaux se trouvant à leur frontière. Plus tard, ils pourraient envisager une politique concertée de modernisation de la zone, pour le profit des deux communes.»

Le Préfet prit alors la parole et fit la synthèse des points qu'il jugeait utile en fon (la langue de la localité, celle parlée par plus de 50 pour cent de la population béninoise) et déclara la séance close.

¹ J'ai été autorisé à prendre part à cette réunion en qualité de chercheur travaillant sur le plateau d'Abomey sur les questions de développement urbain et des implications pour le foncier, l'environnement et la périphérie rurale d'Abomey-Bohicon, alors que toute l'équipe de la recherche était venue ce jour là solliciter une interview avec le Préfet.

² Dako Donu est le second roi du Danxomey et a régné de 1620 à 1645.

³ Il s'agit du *Newbouldia laevis*, essence à but multiples car utilisée comme marqueuse de propriété, plante de fondation de concession familiale et dans les rituels de libation et de purification.

et les élus de Zogbodomey revendiquent cette bande de terre comme relevant du territoire de cette commune, les infrastructures susmentionnées portent des panneaux indiquant qu'elles relèvent de la Commune de Bohicon. Du reste les occupants payent leurs impôts et taxes. Des transactions auraient été opérées sur des parcelles dans la même zone sous les cachets de l'arrondissement de Saklo et de la Commune de Bohicon pendant que certaines de ces mêmes parcelles faisaient ou avaient antérieurement fait l'objet de transactions enregistrées au niveau de la mairie de Zogbodomey. L'archevêché d'Abomey a obtenu une donation de terre signée de la mairie de Zogbodomey à une date antérieure à des transactions foncières qui ont été réalisées au niveau des services domaniaux de la Commune de Bohicon sur des parcelles situées à la même hauteur ou plus proche de Zogbodomey que le domaine attribué par cette dernière commune à l'archevêché.

Forts de ces transactions, des acquéreurs de Bohicon ont installé des plantations d'anacardiers dans cette zone depuis 1997. Au cours des mois de juillet

et août 2003, un «commando» qui aurait été envoyé par Dah Langanfin Glèlè⁷ a arraché les bornes délimitant les parcelles et saccagé la plantation d'anacardiers à l'issue de quoi un natif de Zogbodomey qui revendique la même parcelle y a entrepris la construction d'un immeuble hôtelier. L'affaire fut portée à la préfecture d'Abomey qui a réuni les protagonistes le 11 septembre 2003 à ce qui a été dénommé une «séance de travail relative au différend frontalier entre Zogbodomey et Bohicon» dont on peut lire ci-après dans l'encadré la substance des débats.

CONFLITS ET STRATÉGIES AUTOUR DES REPRÉSENTATIONS ET ENJEUX DE L'EXPANSION URBAINE

Qui façonne la cité?

Derrière le conflit autour des limites de territoire et à propos de droits de

⁷ Dah désigne le «Chef» d'une juridiction sociale au sein ou au-dessus des collectivités familiales. Dès le début de la période coloniale, des princes furent nommés comme chefs des cantons satellites issus des premiers découpages administratifs pour semble-t-il entre autres réduire la congestion sociale et les luttes fratricides pour le pouvoir à Abomey. À cette occasion, Langanfin, fils de Glèlè, fut nommé Chef Canton à Canan.

propriété, on assiste à l'affrontement des représentations qu'ont les acteurs de l'expansion urbaine, dans le sens du façonnage de la cité (Mabogunje, 1994). Dans cette question des choix d'aménagement et de structuration de l'espace urbain, certains paramètres ont bien sûr un caractère déterminant. Il s'agit ici par exemple de la route inter-État et des implantations d'infrastructures et d'usines qu'elle semble avoir facilitées (le CBDIBA et l'usine du bois). Ce sont également les options des autorités communales en matière de zones à lotir et viabiliser, options qui sont largement influencées par leur volonté à réaliser une extension lotie sur au moins 10 km afin de faire accéder la ville à un niveau de «commune à statut particulier».

L'environnement macroéconomique dans ses rapports avec les choix de politique d'État paraît également déterminant dans l'évolution du marché foncier et des options de mise en valeur laissées aux acteurs. Selon des enquêtes récentes, la monétarisation de la terre a été timide sur le plateau d'Abomey jusqu'à la fin des années 80 et n'a pris de l'ampleur qu'avec les politiques néolibérales du début des années 90 qui ont coïncidé avec un transfert relativement important de revenu monétaire à des agents de l'État sortis de la fonction publique. Ainsi, alors que les transferts monétarisés de droits de propriété auraient été rares sur le plateau jusqu'au début des années 60, il a été signalé qu'une parcelle à bâtir en pleine ville avait un prix dès le début des années 60 de 30 000 FCFA à Abomey et de 80 000 FCFA à Bohicon. Vers 1985, ce prix n'aurait guère dépassé 40 000 FCFA à Abomey, mais avoisinait 150 000 FCFA à Bohicon. Le saut notoire s'est fait à partir de 1990 (200 000 FCFA à 400 000 FCFA à Abomey comme à Bohicon). À partir de 1996, les prix ont passé la barre des 500 000 FCFA et pouvaient atteindre jusqu'à 1 500 000 FCFA à Abomey contre 1 100 000 à Bohicon (Eteka *et al.*, 2004; Mongbo et Nansi, 2004). Le prix du mètre carré à bâtir à Abomey était plus du double de celui de Bohicon

(1 250 FCFA contre 495 FCFA en 2000 et 2 035 FCFA contre 1 355 FCFA en 2005); cela est dû entre autres à une offre plus élevée à Bohicon où les lotissements se font à rythme soutenu, qu'à Abomey où ils piétinent (Glèlè-Kakaï, 2005; Mongbo et Tohinlo, 2003).

Néanmoins, et au-delà de ces paramètres structurants, les choix opérés par les acteurs individuels et les stratégies qu'ils déploient pour les concrétiser sont déterminants dans le façonnage de la ville. Dans le débat rapporté ci-dessus, les natifs de Zogbodomey, commune essentiellement rurale, voient en cette friche à proximité de la grande agglomération urbaine de Bohicon une terre à bâtir à des fins locatives.

Si cette logique peut se retrouver chez des habitants de Bohicon, il y en a parmi eux qui voient en cette brousse à proximité de la ville des terres à planter en guise d'épargne sur pied. En effet, il ne viendrait probablement pas à l'idée d'un ressortissant de Zogbodomey d'installer une plantation d'anacardiers sur ce lopin de terre. Il aurait les moyens d'aller chercher plus loin sur le territoire de Zogbodomey, de la terre plus vaste et moins coûteuse à planter. Toutefois, bien qu'ils tentent volontiers de faire assurer une fonction rurale (installation de plantations) par la périphérie de la ville, les habitants de Bohicon conçoivent difficilement qu'une commune rurale, dont le chef-lieu est à une quinzaine de kilomètres, ait la prétention de s'étendre jusqu'aux portes de la ville alors qu'elle dispose ailleurs de grandes étendues en friche.

Pour ce qui concerne les élus, bien qu'ils s'affrontent à cette séance de travail, les deux Maires partagent la même perception de l'expansion urbaine, celle du développement d'une rente fiscale à saisir, mais chacun au profit de sa mairie. À cet effet, ils auraient une préférence pour le bâti plutôt que pour une plantation.

Hypothèque de l'intercommunalité et faiblesse des institutions d'État

Comme il ressort des cas discutés ci-dessus, la marchandisation du foncier ne

s'est pas accompagnée d'un retrait des lignages du règlement des problèmes fonciers, ni d'une plus grande légitimité des institutions de l'État moderne dans ce secteur, tant au niveau des terres d'appropriation individuelle qu'à celui des terres collectives ou d'appropriation publique. On peut confirmer ici l'observation de Sara Berry (2001: xviii) selon laquelle on ne peut aborder les problèmes fonciers en Afrique de l'Ouest sans affronter le passé, avec ses institutions compétentes lesquelles, comme on peut le voir, se font volontiers inviter dans le débat, contestant au passage l'efficacité de certains instruments modernes à régler la question foncière. Mais il ne s'agit pas d'un passé archéologisé ou momifié et relaté à l'identique par des textes d'histoire indépendamment de leur producteur. Comme l'a bien noté Berry (2001: xxvii) pour les communautés Ashanti du Ghana, il est question d'une histoire produite dans le processus de revendication des droits de propriété ou d'autorité sur la terre. Du fait que le texte historique produit peut varier selon la position de son auteur, sa crédibilité dépend des performances de l'auteur dans sa capacité à intégrer des marques incontestables de l'histoire en un texte oral qui sert sa cause. Lors du débat ci-dessus (voir encadré), Dah Langanfin atteste la valeur du Vodoun Toxwio comme une marque indélébile du type «titre foncier» dans la gestion moderne. Toutefois, il conteste la maîtrise d'ouvrage au prêtre de ce Vodoun et donc son droit de propriété sur la terre.

Les acteurs des institutions modernes qui ont invité ce débat à leur assise, se déclarent très tôt incompetents ou non intéressés à y prendre part comme l'indique l'appel du Préfet à clore, ce qu'il a voulu faire passer comme une parenthèse de leçon d'histoire à la limite accessoire dans la prise en charge de l'administration territoriale par les institutions de l'État moderne. Mais l'essentiel des solutions préconisées par ces institutions dans ces cas parviennent difficilement à faire le tour du sujet.

En effet, dans le cas du «différend» Bohicon-Zogbodomey, les propositions de solution issues de la réunion de septembre 2003 étaient celles préconisées par le Secrétaire général: délimitation avec les outils modernes et sur la base de la loi de 1978 d'une part, et une approche d'intercommunalité pour la gestion des gisements fiscaux à la frontière des deux communes d'autre part. À la faveur d'un nouveau soulèvement au début de l'année 2005⁸, la première proposition a été mise en œuvre et a abouti à un tracé qui donne largement raison à la Commune de Zogbodomey, ce qui devrait faire l'objet d'une décision formelle du Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Lorsque le dossier fut porté à son niveau en vue de la prise de cet acte final, il estima qu'il n'était pas opportun d'imposer une solution technocratique de l'extérieur à un problème sur lequel les deux parties devraient pouvoir s'accorder et collaborer. L'acte ne fut pas pris.

Les élus de Zogbodomey interprètent cette décision comme un parti pris du Ministre en faveur de Bohicon tandis que ceux de Bohicon estiment que le Ministre par sa décision a fait preuve d'une grande lucidité et invitent leurs adversaires à cette raison sans pour autant faire aucune concession dans le sens d'une éventuelle gestion intercommunale de l'espace et des infrastructures en place. De la même manière, l'intercommunalité préconisée pour Za-Kpota et Djidja ne semble pas intéresser les protagonistes.

En définitive, les institutions de l'État moderne affichent des faiblesses évidentes dans leur tentative d'assurer une des fonctions essentielles de l'État moderne à savoir exercer son autorité sur les

⁸ À l'inauguration du funérarium, il s'est avéré que sa plaque la signalait comme logée à Bohicon. Le célèbre commando de Zogbodomey, avec cette fois-ci à sa tête Dah Langanfin en personne, leur envoie un émissaire garantissant pour les heures qui suivent un chiffre d'affaires record pour cette entreprise naissante et spécialisée dans la conservation des morts, puisque le commando arrivait armé de coupe-coupes et prêt au massacre. La plaque fut changée et l'entreprise s'est enregistrée dans les livres de Zogbodomey où elle verse ses impôts et taxes.

questions foncières aux frontières des unités territoriales dont il a réalisé le découpage. Leur légitimité à arbitrer sur ces questions est contestée de manière ouverte ou silencieuse par les communautés et les acteurs concernés. Pendant ce temps, ces derniers semblent réticents à convenir de bases nécessaires à un quelconque vivre ensemble au-delà de portions de territoire à référence micro identitaire, usant à cet effet des espaces de liberté ouverts par l'ère de démocratie post-révolutionnaire combinés à des versions sélectives d'histoire locale, tout cela dans le but de tirer profit exclusif des opportunités de survie et d'accumulation économique. Dans le contexte d'une décentralisation qui est supposée responsabiliser les communautés locales avec l'appui d'un appareil administratif déconcentré de l'État central, ce sont toutes les utopies fondatrices de l'État de droit et des solidarités intercommunales qui se trouvent hypothéquées.

BIBLIOGRAPHIE

- Anignikin, S.** 1991. Perception du phénomène urbain en Afrique Noire précoloniale: l'exemple d'Abomey, capitale du Danxome. Dans C. Coquery-Vidrovitch, éd. *Processus d'urbanisation en Afrique*. Paris, L'Harmattan.
- Berry, S.S.** 2001. *Chiefs know their boundaries: essays on property, power, and the past in Asante, 1896-1996*. Portsmouth, New Hampshire, États-Unis d'Amérique, Heinemann.
- Connor, G.** 1987. *African civilisations: precolonial cities and states in tropical Africa*. Cambridge, Royaume-Uni.
- Eteka, C., Kpangon, H., Tohinlo, P., Douna, M. et Mongbo R.** 2004. La terre comme fonds de commerce en milieu urbain. Résultats d'une Enquête Collective et Rapide sur les Conflits, les Enjeux et les Groupes Stratégiques à Abomey et Bohicon. Cotonou, CEBEDES.
- Floquet et Nansi.** 2003. Rapport de l'étude monographique d'Abomey et de Bohicon préparatoire au diagnostic Ecocite. Cotonou, CEBEDES.
- Glèlè-Kakaï, S.H.F.** 2005. Lotissements et dynamiques foncières dans la conurbation d'Abomey-Bohicon. Cotonou, CEFORP/UAC. (Mémoire de DESS)
- Gugler, J.** 1996. Urbanization in Africa South of Sahara: new identities in conflict. Dans J. Gugler, éd. *The urban transformation of the developing world*. Oxford, Royaume-Uni.
- Jacob, J-P.,** 2002. *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas de Gwendégou (Centre Ouest Burkina-Faso)*. Document de travail n°3 de l'Unité de Recherche 095 IRD-REFO, GRET, Paris
- Mabogunje, A.L.** 1994. Overview of research priorities in Africa. Dans R. Stern, éd. *Urban research in the developing world*. Vol. 2. Africa. Toronto
- Maxwell, D.G.,** 1996. Highest and best use? Access to urban land for semi-subsistence food production. *Land Use Policy*. Vol. 13. n°3 p. 181-195.
- Mongbo, R.L.** 2006. *Commerce et politique sur la place du marché Houndjro d'Abomey: anthropologie politique d'un espace public du Danxomé d'hier et d'aujourd'hui*. Université d'été du LASDEL, Niamey, octobre 2006.
- Mongbo, R.L., Glèlè-Kakaï, S.H.F., Mehoul, R et Lawani, A.** 2005. *Conflits de frontière et intercommunalité à Abomey, Bohicon et leurs périphéries*. Cotonou, CEBEDES.
- Mongbo, R.L. et Nansi J.** 2004, *Dynamiques d'occupations foncières, jeux des acteurs et rapports sociaux à Abomey*. Cotonou, CEBEDES.
- Mongbo, R.L. et Tohinlo, P.** 2003. Patrimoine historique et potentialités touristiques du Plateau d'Abomey. Diagnostic d'état des lieux pour l'élaboration du schéma de développement du secteur du tourisme sur le Plateau d'Abomey. Cotonou, FIDESPRA/FSA/UAC.
- Mongbo, R.L. et Tohinlo, P.** 2003. Diagnostic d'état des lieux pour l'assainissement et l'aménagement du territoire de la commune d'Abomey. Cotonou: FIDESPRA/FSA/UAC.
- Monroe, C.J.** 2003. *The dynamics of state formation: the archeology and ethnohistory of pre-colonial Dahomey*. Los Angeles, Université de Californie, États-Unis d'Amérique. (Thèse de doctorat)
- Parker, J.** 2000. *Making the town: Ga state and society in early colonial Accra*. Portsmouth, New Hampshire, États-Unis d'Amérique, Heinemann.



Sales and Marketing Group, Communication Division, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
Tel.: +39 06 57051 – Fax: +39 06 57053360
E-mail: publications-sales@fao.org
www.fao.org/catalog/giphome.htm

أماكن بيع مطبوعات المنظمة

Where to purchase FAO publications locally

WHERE TO PURCHASE FAO PUBLICATIONS LOCALLY
POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE LA FAO
PUNTOS DE VENTA DE PUBLICACIONES DE LA FAO

• ANGOLA

Empresa Nacional do Disco e de Publicações, ENDIPU-U.E.E.
Rua Cirilo da Conceição Silva, N° 7
C.P.N° 1314-C, Luanda

• ARGENTINA

Librería Hemisferio Sur
Pasteur 743, 1028 Buenos Aires
Correo electrónico: adolfop@hemisferiosur.com.ar
World Publications S.A.
Av. Córdoba 1785 - Local 6
1120 Buenos Aires
Tel./Fax: +54 11 48158156
Correo electrónico: ventaswp@wpbooks.com.ar
Sitio Web: www.wpbooks.com.ar

• AUSTRALIA

DA information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham, Victoria 3132
Tel.: +61 3 9210 7777
Fax: +61 3 9210 7788
E-mail: service@dadirect.com.au
Web site: www.dadirect.com.au

• AUSTRIA

Uno Verlag
Am Hofgarten, 10
D-53113 Bonn, Germany
Tel.: +49 228 949020
Fax: +49 228 9490222
E-mail: info@uno-verlag.de
Web site: www.uno-verlag.de

• BANGLADESH

MIDAS (Micro Industries Development Assistance and Services)
House No. 5, Road No. 16 (New)
Dhanmondi, Dhaka – 1209
Tel.: +880 2 8116094; 8116186
Fax: +880 2 8111188; 8112680
E-mail: midas@aitlbd.net
Web site: www.midasfl.com

• BELGIQUE

M.J. De Lannoy
avenue du Roi 202
1190 Bruxelles (Belgique)
Tél.: +32 2 5384308
Fax: +32 2 5380841
Courriel: jean.de.lannoy@euronet.be
Site Web: www.jean-de-lannoy.be

• BOLIVIA

Los Amigos del Libro
Av. Heroínas 311, Casilla 450
Cochabamba; Mercado 1315, La Paz
Correo electrónico: gutten@amigol.bo.net

• BOTSWANA

Botsalo Books (Pty) Ltd
PO Box 1532, Gaborone
Tel.: +267 312576
Fax: +267 372608
E-mail: botsalo@botsnet.bw

• BRAZIL

Fundação Getúlio Vargas
Praia do Botafogo 190, C.P. 9052
Rio de Janeiro
Correo electrónico: livraria@fgv.br

• CANADA

Renouf Publishing
5369 chemin Canotek Road, Unit 1
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Toll-free: (866) 767 6766
Fax: +1 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
Web site: www.renoufbooks.com

• CHILE

Librería - Marta Caballero
c/o FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC)
Avda. Dag Hammarskjöld, 3241
Vitacura, Santiago
Tel.: +56 2 33 72 314
Correo electrónico: german.rojas@field.fao.org
Correo electrónico: caballerocestillo@hotmail.com

• CHINA

China National Publications Import & Export Corporation
16 Gongti East Road, Beijing 100020
Tel.: +86 10 6506 3070
Fax: +86 10 6506 3101
E-mail: serials@cnpiec.com.cn

• COLOMBIA

INFOENLACE LTDA
Cra. 15 No. 86A–31
Santafé de Bogotá
Tel.: +57 1 6009474–6009480
Fax: +57 1 6180195
Correo electrónico: serviciiente@infoenlace.com.co
Sitio Web: www.infoenlace.com.co

• CONGO

Office national des librairies populaires
B.P. 577, Brazzaville

• COSTA RICA

Librería Lehmann S.A.
Av. Central, Apartado 10011
1000 San José
Correo electrónico: llehmann@solracsa.co.cr

• CÔTE D'IVOIRE

CEDA
04 B.P. 541, Abidjan 04
Tél.: +225 22 20 55
Télécopie: +225 21 72 62

• CUBA

Ediciones Cubanas
Empresa de Comercio Exterior de Publicaciones
Obispo 461, Apartado 605, La Habana

• CZECH REPUBLIC

Myris Trade Ltd
V Stihlch 1311/3, PO Box 2
142 01 Prague 4
Tel.: +420 2 34035200
Fax: +420 2 34035207
E-mail: myris@myris.cz
Web site: www.myris.cz

• DENMARK

Gad Import Booksellers
c/o Gad Direct, 31-33 Fiolstraede
DK-1171 Copenhagen K
Tel.: +45 3313 7233
Fax: +45 3254 2368
E-mail: info@gaddirect.dk

• ECUADOR

Libri Mundi, Librería Internacional
Juan León Mera 851
Apartado Postal 3029, Quito
Correo electrónico: librimu1@librimundi.com.ec
Web site: www.librimundi.com
Universidad Agraria del Ecuador Centro de Información Agraria
Av. 23 de julio, Apartado 09-01-1248
Guayaquil
Librería Española
Murgeón 364 y Ulloa, Quito

• EGYPT

MERIC The Middle East Readers' Information Centre
2 Baghat Aly Street, Appt. 24
El Masry Tower D
Cairo/Zamalek
Tel.: +20 2 3413824/34038818
Fax: +20 2 3419355
E-mail: info@mericonline.com

• ESPAÑA

Librería Agrícola
Fernando VI 2, 28004 Madrid
Librería de la Generalitat de Catalunya
Rambla dels Estudis 118 (Palau Moja)
08002 Barcelona
Tel.: +34 93 302 6462
Fax: +34 93 302 1299
Mundi Prensa Libros S.A.
Castelló 37, 28001 Madrid

Tel.: +34 91 436 37 00
Fax: +34 91 575 39 98
Sitio Web: www.mundiprensa.com
Correo electrónico: libreria@mundiprensa.es
Mundi Prensa - Barcelona
Editorial Aedos s.a.
Aptdo. de Correos 33388
08080 Barcelona
Tel.: +34 629 262328
Fax: +34 933 063499
Correo electrónico: barcelona@mundiprensa.es

• FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 23, Stockmannintie 1
00381 Helsinki
(Myymälä/Shop: Keskuskatu 1, 00100 Helsinki)
Tel.: +358 9 121 4322
Fax: +358 9 121 4450
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
Web site: www.akateeminen.com

• FRANCE

Lavoisier Tec & Doc
14, rue de Provigny
94236 Cachan Cedex
Courriel: livres@lavoisier.fr
Site Web: www.lavoisier.fr
Librairie du commerce international
10, avenue d'Iéna
75783 Paris Cedex 16
Courriel: librairie@lcfce.fr
Site Web: www.planetexport.fr

• GERMANY

Buch Habel & Schlapp GmbH
Bücherservice
Havelstr. 16
D-64295 Darmstadt
Tel: (+49) 6151 386262
Fax: (+49) 6151 386267
E-mail: serzisko@buecherservice.net
Web site: www.buecherservice.net
TRIOPS - Tropical Scientific Books S. Toeche-Mittler
Versandbuchhandlung GmbH
Hindenburstr. 33
D-64295 Darmstadt
Tel.: +49 6151 336 65
Fax: +49 6151 314 048
E-mail for orders: orders@net-library.de
E-mail for info: info@net-library.de / triops.de
Web site: www.net-library.de/www.triops.de
Uno Verlag
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn
Tel.: +49 228 94 90 20
Fax: +49 228 94 90 222
E-mail: info@uno-verlag.de
Web site: www.uno-verlag.de

• GHANA

Readwide Bookshop Ltd
PO Box 0600 Osu, Accra
Tel.: +233 21 22 1387
Fax: +233 21 66 3347
E-mail: readwide@africaonline.cpm.gh

• GREECE

Librairie Kauffmann SA
28, rue Stadiou, 10564 Athens
Tel.: +30 1 3236817
Fax: +30 1 3230320
E-mail: ord@otenet.gr

• HAITI

Librairie Culture Diffusion
76, Ave John Brown (Lalue)
Port-au-Prince
Tel.: +509 223 4858
E-mail: lcdiffusion@hotmail.com

• HONDURAS

Escuela Agrícola Panamericana Librería RTAC
El Zamorano, Apartado 93, Tegucigalpa
Correo electrónico: libreriazam@zamorano.edu.hn

• HUNGARY

Librotrade Kft.
PO Box 126, H-1656 Budapest
Tel.: +36 1 256 1672
Fax: +36 1 256 8727

• INDIA

Allied Publisher Ltd
751 Mount Road
Chennai 600 002
Tel.: +91 44 8523938/8523984
Fax: +91 44 8520649
E-mail: allied.mds@smb.sprintpg.ems.vsnl.net.in
Bookwell
Head Office:
27/2, Nirankari Colony, New Delhi - 110009
Tel.: +91 11 725 1283
Fax: +91 11 328 13 15
Sales Office: 24/4800, Ansari Road
Darya Ganj, New Delhi - 110002
Tel.: +91 11 326 8786
E-mail: bkwell@nde.vsnl.net.in
EWP Affiliated East-West Press PVT, Ltd
G-I/16, Ansari Road, Darya Gany
New Delhi 110 002
Tel.: +91 11 3264 180
Fax: +91 11 3260 358
E-mail: affiliat@nda.vsnl.net.in
Monitor Information Services
203, Moghal Marc Ratan Complex, Narayanguda
Hyderabad – 500029, Andhra Pradesh
Tel.: +91 40 55787065
Fax: +91 40 27552390
E-mail: helpdesk@monitorinfo.com
Web site: www.monitorinfo.com
M/S ResearchCo Book Centre
4735/22, Prakash Deep building
2nd Floor (Near Delhi Medical Association Hall)
Ansari Road, Daryaganj, Delhi 110 002
Tel.: +91 11 232 40257
Fax: +91 11 232 40273
E-mail: researchco@bol.net.in
Periodical Expert Book Agency
G-56, 2nd Floor, Laxmi Nagar
Vikas Marg, Delhi 110092
Tel.: +91 11 2215045/2150534
Fax: +91 11 2418599
E-mail: pebe@vsnl.net.in

• INDONESIA

P.F. Book
Jl. Setia Budhi No. 274, Bandung 40143
Tel.: +62 22 201 1149
Fax: +62 22 201 2840
E-mail: pfbok@bandung.wasantara.net.id

• IRAN

Athene (Cultural & Artistic Institute)
Mothari Ave., Atabak Cross, No. 139
Nagsh-e-Tavos Buld. No. 2, Tehran
Tel./Fax: +98 21 8751419
E-mail: ghorashizadeh@yahoo.com
Office of the International and Regional Organizations (IRO)
Ministry of Jihad-e-Agriculture of the Islamic Republic of Iran
Keshavarz Bld, M.O.J.A., 17th floor
Tehran

• ITALY

FAO Bookshop
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma
Tel.: +39 06 57053597
Fax: +39 06 57053360
E-mail: publications-sales@fao.org
Il Mare Libreria Internazionale
Via di Ripetta 239
00186 Roma
Tel.: +39 06 3612155
Fax: +39 06 3612091
E-mail: ilmare@ilmare.com
Web site: www.ilmare.com
Libreria Commissionaria Sansoni S.p.A. - Licosia
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze
Tel.: +39 55 64831
Fax: +39 55 64 2 57
E-mail: licosia@ftbccc.it
Libreria Scientifica Dr. De Biasio
International Bookseller
Via Coronelli 6, 20146 Milano
Tel.: +39 02 48954552
Fax: +39 02 48954548
E-mail: commerciale@libreriaaeaioulib.it



• JAPAN

Far Eastern Booksellers (Kyokuto Shoten Ltd)

12 Kanda-Jimbocho 2 chome
Chiyoda-ku - PO Box 72, Tokyo 101-91
Tel.: +81 3 3265 7531
Fax: +81 3 3265 4656
Maruzen Company Ltd
5-7-1 Heiwajima, Ohta-Ku
Tokyo 143-0006
Tel.: +81 3 3763 2259
Fax: +81 3 3763 2830
E-mail: o_miyakawa@maruzen.co.jp

• KENYA

Text Book Centre Ltd Kijabe Street

PO Box 47540, Nairobi
Tel.: +254 2 330 342
Fax: +254 2 22 57 79
Legacy Books
Mezzanine 1, Loita House, Loita Street
Nairobi, PO Box 68077
Tel.: +254 2 303853
Fax: +254 2 330854
E-mail: info@legacybookshop.com

• LUXEMBOURG

M.J. De Lannoy

avenue du Roi 202
1190 Bruxelles (Belgique)
Tél.: +32 2 5384308
Fax: +32 2 5380841
Courriel: jean.de.lannoy@euronet.be
Site Web: www.jean-de-lannoy.be

• MALAYSIA

MDC Publishers Printers Sdn Bhd

MDC Building
2717 & 2718, Jalan Parmata Empat
Taman Permata, Ulu Kelang
53300 Kuala Lumpur
Tel.: +60 3 41086600
Fax: +60 3 41081506
E-mail: inquiries@mdcbd.com.my
Web Site: www.mdcppd.com.my

• MAROC

La Librairie Internationale

70, rue T'ssoule
B.P. 302 (RP), Rabat
Tél.: +212 37 75 0183
Fax: +212 37 75 8661

• MÉXICO

Librería, Universidad Autónoma de Chapingo

56230 Chapingo
R.G.S. Libros, S.A. de C.V.
Av. Progreso N° 202 - Planta Baja
Local "A"
Colonia Escandón
Deleg. Miguel Hidalgo
Apartado Postal 18922
11800 México D.F.
Tel.: +52 5 55152922
Fax: +52 5 52771696
Correo electrónico: ventas@lyesa.com
Sitio Web: www.lyesa.com
Mundi-Prensa Mexico, s.a. de C.V.
Río Pánuco, 141 Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500, México, DF
Tel.: +525 55 533 56 58
Fax: +525 55 514 67 99
Correo electrónico: mundiprensa@mundiprensa.com.mx

• NETHERLANDS

Roodveldt Import b.v.

Nieuwe Hemweg 50
1013 CX Amsterdam
Tel.: +31 20 622 80 35
Fax: +31 20 625 54 93
E-mail: roodboek@euronet.nl
Swets & Zeitlinger b.v.
PO Box 830, 2160 Lisse
Heereweg 347 B, 2161 CA Lisse
E-mail: infono@swets.nl
Web site: www.swets.nl
**De Lindeboom Internationale
Publicaties b.v.**
M.A. de Ruyterstraat 20 A
7482 BZ Haaksbergen
Tel.: +31 53 5740004

Fax: +31 53 5729296
E-mail: books@delindeboom.com
Web site: www.delindeboom.com

• NEW ZEALAND

Legislation Direct

33-43 Jackson Street, Petone
PO Box 12357, Wellington
Tel.: +64 4 5680024
Fax: +64 4 5680003
E-mail: Jeanette@legislationdirect.co.nz
Web site: www.legislationdirect.co.nz

• NICARAGUA

Librería HISPAMER

Costado Este Univ. Centroamericana
Apartado Postal A-221, Managua
Correo electrónico: hispamer@munditel.com.ni

• NIGERIA

University Bookshop (Nigeria) Ltd

University of Ibadan, Ibadan

• PAKISTAN

Mirza Book Agency

65 Shahrah-e-Quaid-e-Azam
PO Box 729, Lahore 3

• PARAGUAY

Librería Intercontinental

Editora e Impresora S.R.L.

Caballero 270 c/Mcal Estigarribia
Asunción

• PERU

Librería de la Biblioteca Agrícola Nacional - Universidad Nacional Agraria

Av. La Universidad s/n
La Molina, Lima
Tel.: +51 1 3493910; Fax: +51 1 3493910
Correo electrónico: ban@lamolina.edu.pe
Sitio Web:
http://tumi.lamolina.edu.pe/ban.htm

• POLAND

Ars Polona

Joint Stock Company
Obronców Street 25
03-933 Warsaw
Tel./Fax: +48 22 5098620
E-mail: ksiazki@arspolona.com.pl
Web site: http://www.arspolona.com.pl

• PORTUGAL

Livraria Portugal, Dias e Andrade Ltda.

Rua do Carmo, 70-74
Apartado 2681, 1200 Lisboa Codex
Correo electrónico: liv.portugal@mail.telepac.pt

• REPÚBLICA DOMINICANA

CEDAF - Centro para el Desarrollo

Agropecuário y Forestal, Inc.
Calle José Amado Soler, 50 - Urban. Paraíso
Apartado Postal, 567-2, Santo Domingo
Tel.: +001 809 5440616/5440634/
5655603
Fax: +001 809 5444727/5676989
Correo electrónico: fda@Codetel.net.do
Sitio Web: www.cedaf.org.do

• RUSSIAN FEDERATION

tsdatelstovo VES MIR

9a, Kolpachniy pereulok
101831 Moscow
Tel.: +7 495 6238568/6236839/6253770
Fax: +7 495 6254269
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
Web site: www.vesmirbooks.ru

• SERBIA AND MONTENEGRO

Jugoslovenska Knjiga DD

Terazije 27
POB 36, 11000 Beograd
Tel.: +381 11 3340 025
Fax: +381 11 3231 079
E-mail: juknjiga@eunet.yu
or babicmius@yahoo.com

• SINGAPORE

Select Books Pte Ltd

Tanglin Shopping Centre

19 Tanglin Road, #03-15,
Singapore 247909
Tel.: +65 732 1515
Fax: +65 736 0855
E-mail: info@selectbooks.com.sg
Web site: www.selectbooks.com.sg

• SLOVAK REPUBLIC

Institute of Scientific and Technical

Information for Agriculture

Samova 9, 950 10 Nitra
Tel.: +421 87 522 185
Fax: +421 87 525 275
E-mail: uvtip@nr.sanet.sk

• SOUTH AFRICA

Preasidium Books (Pty) Ltd

810 - 4th Street, Wynberg 2090
Tel.: +27 11 88 75994
Fax: +27 11 88 78138
E-mail: pbooks@global.co.za

• SUISSE

UN Bookshop

Palais des Nations
CH-1211 Genève 1
Site Web: www.un.org

Adeco - Editions Van Diermen

Chemin du Lacuez, 41

CH-1807 Blonay
Tel.: +41 (0) 21 943 2673
Fax: +41 (0) 21 943 3605
E-mail: mvandier@ip-worldcom.ch
Münstergass Buchhandlung
Docudisp, PO Box 584
CH-3000 Berne 8
Tel.: +41 31 310 2321
Fax: +41 31 310 2324
E-mail: docudisp@muenstergass.ch
Web site: www.docudisp.ch

• SURINAME

Vaco n.v. in Suriname

Domineestraat 26, PO Box 1841 Paramaribo

• SWEDEN

Swets Blackwell AB

PO Box 1305, S-171 25 Solna
Tel.: +46 8 705 9750
Fax: +46 8 27 00 71
E-mail: awahlquist@se.swetsblackwell.com
Web site: www.swetsblackwell.com/se/
Bokdistributören
c/o Longus Books Import
PO Box 610, S-151 27 Södertälje
Tel.: +46 8 55 09 49 70
Fax: +46 8 55 01 76 10; E-mail: lis.ledin@hk.akademibokhandeln.se

• THAILAND

Suksapan Panit

Mansion 9, Rajdamnern Avenue, Bangkok

• TOGO

Librairie du Bon Pasteur

B.P. 1164, Lomé

• TRINIDAD AND TOBAGO

Systematics Studies Limited

The Emerald Plaza - Unit #2
11 Eastern Main Road, St Augustine
Tel.: +001 868 645 8466
Fax: +001 868 645 8467
E-mail: shirleyssl@tsstt.net.tt

• TURKEY

DUNYA AKTUEL A.S.

"Globus" Dünya Basinevi
100. Yil Mahallesi
34440 Bagcilar, Istanbul
Tel.: +90 212 629 0808
Fax: +90 212 629 4689
E-mail: aktuel.info@dunya.com.tr
Web site: www.dunyagazetesi.com.tr/

• UNITED ARAB EMIRATES

Al Rawdha Bookshop

PO Box 5027, Sharjah
Tel.: +971 6 538 7933
Fax: +971 6 538 4473
E-mail: alrawdha@hotmail.com

• UNITED KINGDOM

The Stationery Office

51 Nine Elms Lane

London SW8 5DR

Tel.: +44 (0) 870 600 5522 (orders)
+44 (0) 207 873 8372 (enquiries)
Fax: +44 (0) 870 600 5533 (orders)
(44 (0) 207 873 8247 (enquiries)

E-mail: ipa.enquiries@theso.co.uk

Web site: www.clicktso.com

and through The Stationery Office Bookshops

E-mail: postmaster@theso.co.uk

Web site: www.the-stationery-office.co.uk

Steven Simpson Books

23 Melton Street
Melton Constable NR24 2DB
Tel.: +44 1 263862287
Fax: +44 1 263862287
Web site: www.stevensimpsonbooks.com

• UNITED STATES

Publications:

BERNAN Associates (ex UNIPUB)

4611/F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
Toll-free: +1 800 274 4447
Fax: +1 800 865 3450
E-mail: query@bernan.com
Web site: www.bernan.com

United Nations Publications

Two UN Plaza, Room DC2-853
New York, NY 10017
Tel.: +1 212 963 8302/800 253 9646
Fax: +1 212 963 3489
E-mail: publications@un.org
Web site: www.unog.ch

UN Bookshop (direct sales)

The United Nations Bookshop
General Assembly Building Room 32
New York, NY 10017
Tel.: +1 212 963 7680
Fax: +1 212 963 4910
E-mail: bookshop@un.org
Web site: www.un.org

Periodicals:

Ebsco Subscription Services

PO Box 1943
Birmingham, AL 35201-1943
Tel.: +1 205 991 6600
Fax: +1 205 991 1449
The Faxon Company Inc.
15 Southwest Park
Westwood, MA 02090
Tel.: +1 617 329 3350
Telex: 95 1980
Cable: FW Faxon Wood

• URUGUAY

Librería Agropecuaria S.R.L.

Buenos Aires 335, Casilla 1755
Montevideo C.P. 11000

• VENEZUELA

Tecni-Ciencia Libros

CCCT Nivel C-2
Caracas
Tel.: +58 2 959 4747
Fax: +58 2 959 5636
Correo electrónico: tcilibros@attglobal.net
Fudeco, Librería
Avenida Libertador-Este
Ed. Fudeco, Apartado 254
Barquisimeto C.P. 3002, Ed. Lara
Tel.: +58 51 538 022
Fax: +58 51 544 394
Librería FAGRO
Universidad Central de Venezuela (UCV)
Maracay

• YUGOSLAVIA

See Serbia and Montenegro

• ZIMBABWE

Prestige Books

The Book Café
Fife Avenue Shops
Harare
Tel.: +263 4 336298/336301
Fax: +263 4 335105
E-mail: books@prestigebooks.co.zw

2 0 0 7 / 1

land reform

LAND SETTLEMENT AND COOPERATIVES

réforme agraire

COLONISATION ET COOPÉRATIVES AGRICOLES

reforma agraria

COLONIZACIÓN Y COOPERATIVAS



Editor/Rédacteur/Redactor en Jefe
P. Groppo
 Editing, design, graphics and
 desktop publishing/Rédaction,
 mise en page, graphiques
 et édition électronique/Redacción,
 compaginación, elaboración
 gráfica y composición electrónica:
**Electronic Publishing Policy
 and Support Branch, FAO
 Communication Division/Sous-
 division des politiques et de
 l'appui en matière de publications
 électroniques, Division de la
 communication/Subdirección
 de Políticas y Apoyo en Materia
 de Publicación Electrónica /
 Dirección de Comunicación de
 la FAO**
 Editorial Board/Comité de
 rédaction/Comité de Redacción
**P. Munro-Faure, P. Mathieu,
 A. Herrera, D. Palmer,
 M. Törhonen**

This bulletin is issued by FAO as
 a medium for the dissemination
 of information and views on land
 reform and related subjects to
 the United Nations, FAO Member
 Governments and national
 and international experts and
 institutions. Articles are published
 in the original language (English,
 French or Spanish).

Readers requiring more detailed
 information concerning this bulletin
 or articles therein should write to
 the Editor, *Land Reform, Land
 Settlement and Cooperatives*,
 Land and Water Division, FAO,
 Viale delle Terme di Caracalla,
 00153 Rome, Italy.

The opinions expressed in this
 document are the personal views
 of the individual authors and do not
 necessarily reflect those of FAO.

Le présent bulletin a pour but de
 fournir des renseignements et de
 faire connaître des opinions sur la
 réforme agraire et les questions
 connexes à l'Organisation
 des Nations Unies, aux États
 Membres de la FAO, ainsi qu'aux
 experts et institutions nationales
 et internationales. Les articles
 paraissent dans la langue originale
 (en français, anglais ou espagnol).

Les lecteurs désireux
 d'obtenir des renseignements
 complémentaires sur ce bulletin
 sont priés de s'adresser au
 rédacteur, *Réforme agraire,
 colonisation et coopératives
 agricoles*, Division des terres et
 des eaux, FAO, Viale delle Terme
 di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans
 le présent bulletin n'engagent
 que leurs auteurs et ne sont pas
 nécessairement celles de la FAO.

La presente publicación es editada
 por la FAO como medio difusor de
 información y opiniones sobre la
 reforma agraria y temas conexos
 entre las Naciones Unidas, los
 Estados Miembros y expertos
 e instituciones nacionales e
 internacionales. Se publican
 artículos originales en español,
 francés e inglés.

Los lectores que deseen
 obtener más detalles sobre este
 boletín o sobre los artículos que
 figuran en él deberán escribir a:
 Redactor en Jefe, *Reforma agraria,
 colonización y cooperativas*,
 División de Tierras y Aguas, FAO,
 Viale delle Terme di Caracalla,
 00153 Roma, Italia.

Los artículos expresan las
 opiniones personales de sus
 autores y no representan
 necesariamente los puntos de
 vista de la FAO.

Tel.: +39 06 57053880
 Fax: +39 06 57053152
 E-mail: mika.torhonen@fao.org
 Web site:
www.fao.org/sd/tdirect/landrf.htm



2 Preface/Préface/Prefacio

Ph. Lavigne Delville

6 Insécurité foncière et trajectoires de sécurisation: illustrations ouest-africaines

Insecurity of land tenure and paths to securement: examples from West Africa
 Inseguridad del régimen de tenencia de la tierra y trayectorias de
 aseguramiento: ilustraciones del África occidental

U. Pica-Ciamarra, J. Otte and P. Chilonda

18 Livestock policies, land and rural conflicts in sub-Saharan Africa

Politiques d'élevage et conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne
 Políticas ganaderas, tierras y conflictos rurales en el África subsahariana

A. Teyssier, H. Raharison et Z. Ravelomanantsoa

34 La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale

Land reform in Madagascar, or opting for local competence
 La reforma del régimen de tenencia de tierras en Madagascar o la apuesta por la
 competencia local

F. Ravera

50 Concertación participativa para el desarrollo territorial en Huancavelica: un ejemplo en los Andes centrales peruanos

Partnership for territorial development in Huancavelica: an example from the
 Peruvian Central Andes
 Consultations participatives en vue du développement territorial à
 Huancavelica: un exemple dans les Andes centrales péruviennes

M. Abdoul Karim, J.-M. Bretel et J. Chabbert

68 Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger – Bilan et perspectives

Drafting and implementation of the Niger's Rural Code: results and outlook
 Proceso de elaboración y aplicación del Código Rural en el Niger – balance y
 perspectivas

A. Herrera

80 Descentralización y reforma de la tierra: la experiencia de la FAO

Decentralization and land reform: the FAO experience
 Décentralisation et réforme agraire: l'expérience de la FAO

A. Cacciarru

90 Access to resources: the dynamics of land tenure in Gallura (Sardinia, Italy)

Accès aux ressources: la dynamique du régime foncier en Gallure (Sardaigne,
 Italie)
 Acceso a los recursos: la dinámica del régimen de tenencia de tierras en Gallura
 (Cerdeña, Italia)

R.L. Mongbo

98 Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin: replis identitaires et communalité contestée

Demarcation conflicts within and between communities in Benin: identity
 withdrawals and contested co-existence
 Los conflictos de frontera intra e intercomunales en Benin: repliegues sobre la
 propia identidad y vida en común en entredicho

Preface

This issue of *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* contains an interesting and wide-ranging set of contributions providing insights into land related issues ranging from Italy to the Central Andes, and from the historical development of sustainable tenure practices to aspects of agriculture sector planning.

The eight articles featured open with that of Lavigne Delville, which addresses issues relating to insecurity of tenure in West Africa, and identifies what the paths of change currently appear to be. The second article, by Pica-Ciamarra, Otte and Chilonda, assesses the important issue of how livestock policies relate to land and rural conflicts in the context of sub-Saharan Africa. In their article, Teyssier, Raharison and Ravelomanantsoa look at local competence in land reform in Madagascar. Ravera examines the organization of participation for territorial development, focusing on the example of the central Andes in Peru. Abdoul Karim, Bretel and Chabbert analyse the processes of development and implementation of the Code Rural in the Niger. Herrera Garibay reviews and analyses FAO's experience in decentralization and land reform. Finally, Cacciarru provides an interesting historical perspective on resource access and land tenure, looking at its relevance today in the context of Sardinia, Italy.

This issue of the journal is a particularly significant one, as it is the last for which my colleague, Paolo Groppo, Officer of the Land Tenure and Management Unit, will be fulfilling the role of Editor. Paolo has edited *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* for fully a quarter of its existence since 1963, having taken on the responsibility in 1992. Since that time he has ensured the compilation, finalization and production of a total of some 28 volumes. He has overseen the placing of electronic versions on the Web; has encouraged, cajoled and enthused authors, reviewers and publishers, while, all the time, maintaining and developing his regular programme of normative and field activities within the Unit. This preface closes, therefore, with heartfelt and kindly thanks to Paolo for his lengthy, dedicated and fruitful efforts.

Paul Munro-Faure

Chief, Land Tenure and Management Unit
FAO Land and Water Division

Préface

Ce numéro de *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* contient une série d'articles intéressants très divers qui explorent des thèmes liés à la terre, dans différentes régions, allant de l'Italie aux Andes centrales, et sous plusieurs angles, allant de l'historique du développement des pratiques durables en matière de régimes fonciers aux aspects relatifs à la planification du secteur agricole.

L'article de M. Lavigne Delville est le premier des huit textes publiés. Il aborde les questions liées à l'insécurité du régime foncier en Afrique de l'Ouest et il indique les voies du changement qui semblent se faire jour actuellement. Le deuxième article, rédigé par Pica-Ciamarra, Otte et Chilonda, analyse le lien existant entre les politiques en matière d'élevage et les conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne. Dans leur article, Teyssier, Raharison et Ravelomanantsoa examinent les compétences locales dans le domaine de la réforme agraire à Madagascar. Mme Ravera analyse l'organisation de la participation au développement territorial, en mettant l'accent sur l'exemple des Andes centrales au Pérou. Abdoul Karim, Bretel et Chabbert étudient l'élaboration et l'application du Code rural au Niger. Mme Herrera Garibay examine l'expérience de la FAO dans le domaine de la décentralisation et de la réforme agraire. Enfin, Mme Cacciarru donne une perspective historique à l'accès aux ressources et au régime foncier, en se penchant sur sa pertinence aujourd'hui en Sardaigne, Italie.

Ce numéro du bulletin revêt une signification particulière car il s'agit du dernier numéro pour lequel mon collègue Paolo Groppo, Fonctionnaire de l'Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers, officie en tant que rédacteur en chef. Paolo joue ce rôle depuis 1992, ce qui représente un bon quart de l'existence du bulletin *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles*, créé en 1963. Depuis qu'il occupe ces fonctions, il s'est chargé de compiler, mettre en forme et de produire 28 numéros au total. Il a supervisé la création des versions électroniques du bulletin sur l'Internet; il a encouragé, choyé et stimulé les auteurs, les réviseurs et les éditeurs, tout en s'acquittant de son travail ordinaire, activités normatives et sur le terrain, au sein de l'Unité. Je conclus donc cette préface en remerciant sincèrement et chaleureusement Paolo de ses efforts inlassables, résolus et fructueux.

Paul Munro-Faure

Unité de la gestion des terres et des régimes fonciers
Division des terres et des eaux de la FAO

Prefacio

Este número de *Reforma agraria, colonización y cooperativas* contiene un conjunto interesante y amplio de contribuciones que aportan perspectivas a la temática relacionada con la tierra, desde Italia hasta los Andes centrales, y desde el desarrollo histórico de prácticas sostenibles en materia de régimen de tenencia de tierras hasta los aspectos de la planificación del sector agrícola.

Los ocho artículos están encabezados por el de Lavigne Delville, que aborda cuestiones relativas a la inseguridad del régimen de tenencia de tierras en África occidental, y determina las que actualmente parecen ser las vías del cambio. El segundo artículo, de Pica-Ciamarra, Otte y Chilonda, evalúa la importante cuestión de la relación existente entre las políticas ganaderas y la tierra y los conflictos rurales en el contexto del África subsahariana. En su artículo, Teyssier, Raharison y Ravelomanantsoa consideran la competencia a nivel local en la reforma agraria en Madagascar. El artículo de Ravera examina la organización de la participación para el desarrollo territorial, centrándose en el ejemplo de los Andes centrales en el Perú. Abdoul Karim, Bretel y Chabbert analizan los procesos de desarrollo y aplicación del Código Rural en el Níger. En su artículo Herrera estudia y analiza la experiencia de la FAO en materia de descentralización y reforma agraria. Finalmente, Cacciarru presenta una perspectiva histórica interesante sobre el acceso a los recursos y el régimen de tenencia de tierras, considerando su importancia actual en el contexto de Cerdeña (Italia).

Este número de la publicación es particularmente significativo, pues es el último para el cual mi colega, Paolo Groppo, oficial de la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra, desempeñará el papel de editor. Paolo lleva editando *Reforma agraria, colonización y cooperativas* desde 1992, esto es, una cuarta parte de su existencia, que comenzó en 1963. Desde entonces se ha encargado de la compilación, finalización y producción de un total de unos 28 volúmenes. Ha supervisado la publicación de versiones electrónicas en el web; ha alentado, convencido y entusiasmado a autores, revisores y editores, manteniendo y desarrollando paralelamente durante todo el tiempo su programa ordinario de actividades normativas y de campo en la Unidad. Este prefacio concluye, por lo tanto, con un cordial y sincero agradecimiento a Paolo por su dedicación y sus prolongados y fructuosos esfuerzos.

Paul Munro-Faure

Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra
Dirección de Terras y Aguas de la FAO



Insecurity of land tenure and paths to securement: examples from West Africa

Security of land tenure is central to land tenure policy in West Africa and elsewhere. Problems of tenure insecurity need to be resolved through appropriate land tenure policy. Real problems of insecurity of tenure requiring public action exist to degrees that vary according to area. The fact is that these issues are addressed in a superficial and confused manner. An article in the previous issue of Land Reform, Land Settlement and Cooperatives set out to clarify the notions of security, insecurity and securement of tenure and to show how an appropriate policy could resolve the problems of securement, both in concept and in practice. This article seeks to continue that reflection, using the recent literature to indicate how the risks of insecurity manifest themselves, potentially or in reality according to area, for the main strategic groups of rural West African inhabitants and what might be the major strategies for securement of land tenure.

Inseguridad del régimen de tenencia de la tierra y trayectorias de aseguramiento: ilustraciones del África occidental

La cuestión de la seguridad del régimen de tenencia de la tierra centra el debate sobre las políticas del régimen de tenencia de la tierra en el África occidental y en otros lugares. Los problemas de inseguridad deben solucionarse mediante políticas adecuadas de tenencia de la tierra. Existen, de manera más o menos señalada según las zonas, verdaderos problemas de inseguridad del régimen de tenencia de la tierra que requieren medidas públicas. En efecto, la cuestión de la seguridad y la inseguridad de dicho régimen se trata de manera superficial y confusa. En un primer artículo (véase Reforma agraria 2006/2) el objetivo consistía en clarificar los conceptos de seguridad, inseguridad y aseguramiento del régimen de tenencia de la tierra, y mostrar cómo un enfoque pertinente permitiría solucionar las cuestiones de aseguramiento del régimen de tenencia de la tierra, tanto en términos conceptuales como operativos. El presente artículo se propone proseguir esa reflexión mostrando, a partir de la literatura reciente, cómo se manifiestan –potencial o realmente según los lugares– los riesgos de inseguridad para los principales grupos estratégicos de personas que viven en el medio rural del África occidental, y cuáles pueden ser las grandes estrategias de aseguramiento del régimen de la tenencia de tierra.

Insécurités foncières et trajectoires de sécurisation: illustrations ouest-africaines

Ph. Lavigne Delville

Anthropologue, Directeur scientifique du GRET¹, Paris, France

La question de la sécurité foncière est au cœur du débat sur les politiques foncières en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Les problèmes d'insécurité doivent être résolus moyennant des politiques foncières appropriées. Il existe, de façon plus ou moins marquée selon les zones, de réels problèmes d'insécurité foncière qui requièrent une action publique. En effet, la question de la sécurité et de l'insécurité foncières est traitée de manière superficielle et confuse. Dans un premier article (voir Réforme agraire 2006/2) le but était de clarifier les notions de sécurité, insécurité et sécurisation foncières, et de montrer comment une approche pertinente permettrait de résoudre les questions de sécurisation foncière, tant en termes conceptuels qu'opérationnels. Le présent article se propose de poursuivre cette réflexion en montrant, à partir de la littérature récente, comment se manifestent – potentiellement ou réellement selon les lieux – les risques d'insécurité pour les principaux groupes stratégiques de personnes vivant en milieu rural ouest-africain, et quelles peuvent être les grandes stratégies de sécurisation foncière.

PLURALITÉ JURIDIQUE, COMPÉTITION POUR LA TERRE, CONFLITS ET INSÉCURITÉ FONCIÈRE¹ **Une pluralité dynamique de normes et la question des régulations**

Tout comme dans d'autres régions du monde, l'Afrique rurale se caractérise par une pluralité de normes parmi lesquelles on a :

- des règles locales, dites « coutumières » ; ces règles sont plus ou moins fragilisées, remises en cause par les évolutions socioéconomiques, contestées par les législations et les administrations publiques, voire par certains acteurs internes ; elles continuent quand même à régir en partie les rapports entre les acteurs et à définir l'ensemble des droits

et de devoirs liés à l'accès à la terre et aux ressources naturelles dans la majeure partie des zones rurales ;

- des règles et des normes, issues de la loi (ou censées l'être), et fondées sur des principes trop souvent étrangers ; partiellement appliquées, elles n'en ont pas moins des effets ; et
- des règles pragmatiques, ou du moins des régularités émergentes dont la légitimité est variable, et qui visent à répondre à des enjeux nouveaux. Ce sont à la fois des réponses *ad hoc*, mais aussi les occasions où s'élaborent les normes de demain, la création « par le bas » et par la pratique, d'un droit métissé.

Les règles locales « coutumières » sont elles-mêmes évolutives. Sous la pression démographique, les logiques « d'inclusion » (on accueille volontiers les étrangers, même si leur statut social reste différent) peuvent se muer en logique d'exclusion. Dans certaines régions, la terre devient un objet de transactions marchandes,

¹ La préparation de ce texte a été réalisée dans le cadre du projet de recherche INCO-CLAIMS, coordonné par l'IIED et financé par l'Union européenne. Une première version a fait l'objet de la communication introductive « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural? », à l'atelier du même nom, lors du Forum Praia+9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003.

parfois ouvertement, avec des procédures locales claires, parfois en cachette, sans que de nouvelles règles encadrent ces nouvelles pratiques (Lavigne Delville et Karsenty, 1998). Il y a ainsi des processus partiels de marchandisation (Le Roy, 1997; Mathieu, Paré et Zongo, 2003), qui peuvent porter sur les seuls droits de culture (Lavigne Delville *et al.*, 2001), ou bien sur l'ensemble des droits, devenant des ventes véritables. Ainsi, on se trouve partout dans des situations métisses, avec des degrés variables d'hybridation entre ces trois sources de droit, et c'est ce qui amène Hesseling et Le Roy (1990) à mettre en avant la notion de «droit de la pratique».

Le débat est vif pour essayer de comprendre dans quelle mesure les régulations locales de type coutumier demeurent dominantes. Le constat d'une fragilisation, au moins potentielle, est assez général, mais la réalité de l'effritement des régulations locales est parfois surestimée par certains chercheurs qui mettent l'accent sur les conflits et négligent toutes les formes effectives, mais parfois peu visibles, de régulation, ou les débats de société qui sous-tendent les conflits, entre «sécurité foncière comme bien commun ou comme bien privé» (Jacob, 2005). L'État et les techniciens tendent aussi à surestimer cette réalité pour mieux justifier leur intervention dans une sorte de prophétie autoréalisatrice. À l'inverse, d'autres observateurs tendent à confondre régulation locale et régulation coutumière, sous-estimant le degré de transformation et le caractère hybride des pratiques.

Une partie des malentendus tient aussi au fait de considérer en bloc la question «des droits coutumiers» ou de la «régulation coutumière». En fait, la nature des régimes coutumiers relève d'une logique communautaire, où les rapports internes au groupe (selon les échelles et les enjeux, c'est-à-dire groupes d'alliance sociopolitique, de résidence, lignager, familial, etc.) diffèrent des rapports externes (Le Roy, 1997), et où les droits concrets sont affectés par les autorités du groupe, dans un jeu dynamique entre normes,

statuts sociaux et contexte (Chauveau, 1998). Les régulations coutumières sont donc de nature profondément sociopolitique, et extrêmement dynamiques puisque structures sociales (familiales, par exemple), autorités, normes, peuvent évoluer, plus ou moins profondément, et de manière partiellement autonome, sans que l'on s'éloigne d'une régulation de nature coutumière², des régulations locales émergentes pouvant prendre des allures «coutumières» ou «néo-coutumières».

Une diversité de contextes et de trajectoires

Il faut abandonner l'illusion d'une vision globale uniforme, et distinguer les situations et les trajectoires, qui sont variées. Là où la compétition n'est pas trop forte, où les régulations locales restent effectives, les évolutions ont lieu progressivement, sans que les droits fonciers locaux soient fréquemment contestés, sans guère d'interférences externes. C'est ce que montre Jacob (2002) pour le pays winye, où le pluralisme normatif reste pour l'essentiel interne à la société locale et largement régulé par les pouvoirs coutumiers, et où les principaux conflits se situent aux frontières entre maîtrises territoriales. C'est aussi le cas en pays sereer (Guigou *et al.*, 1997) où, malgré des transformations profondes (un siècle d'insertion dans l'économie marchande mondiale via l'arachide, la sécheresse, la saturation des terroirs, les migrations vers les «terres neuves» de l'est du pays ou vers les emplois saisonniers urbains, etc.), le contrôle du patrimoine foncier par les aînés, le réaménagement par ces derniers des droits de culture affectés aux unités de production, en fonction des dynamiques démographiques, et la quasi-absence de transactions foncières monétarisées, restent la règle.

Par contre, dans des contextes où la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources s'accroît, voire là où différentes instances (coutumières, néo-coutumières, associatives, étatiques, etc.)

² Voir Lavigne Delville, 2006a, pour une tentative de synthèse sur la question.

sont en compétition pour le pouvoir d'arbitrer les conflits, cette coexistence peu ou pas régulée de normes et de droits favorise le flou sur les règles censées être appliquées, les revendications multiples et contradictoires sur un même espace et les conflits. Là où la pluralité des normes s'accompagne d'un éclatement des pouvoirs d'affectation de droits ou d'arbitrage, les acteurs mobilisés dans la gestion foncière sont plus variés, et les protagonistes en font un recours stratégique (allant vers les pouvoirs locaux ou l'administration). Des intermédiaires peuvent profiter de cette situation en relançant les conflits (Lund, 1999).

Les tensions sont particulièrement fortes dans les lieux comme le vieux bassin cotonnier (Baud, 2001; Tallet, 2001; Zongo, 2001) ou les zones d'économie de plantation en Côte d'Ivoire (Chauveau, 1997; 2006): l'insertion dans l'économie marchande, mais surtout des afflux massifs de migrants, suscités ou appuyés par l'État, ont en une génération saturé les terroirs, bouleversé les équilibres démographiques; le changement de génération amène jeunes autochtones et jeunes migrants à remettre en cause les arrangements sociofonciers grâce auxquels leurs parents avaient géré leurs rapports dans un contexte de disponibilité foncière. Les tensions sont fortes aussi, sur les fronts pionniers, pour le contrôle de la terre ou le contrôle de l'accès à la terre par les migrants et des rentes y afférentes (Zongo, 2001; Le Meur, 2002; 2006a).

Par ailleurs, comme l'appartenance sociale demeure un vecteur important d'accès à la terre et aux ressources, les identités socioethniques sont aisément manipulées politiquement, ce qui se traduit par un durcissement des logiques d'opposition et d'exclusion. La sécurisation foncière est bien un processus politique (Mathieu, 1996).

La situation n'est pas nécessairement meilleure pour les détenteurs de droits accordés par l'État. Une exploitation paisible est une chose impossible si les droits en question ne sont pas légitimes

localement, des titres pouvant même parfois être contestés devant des tribunaux! Faute de procédures claires, des achats de terre peuvent être remis en cause même si les ventes ont été validées par l'administration. Bien souvent, des entrepreneurs se lançant dans la procédure d'immatriculation, s'arrêtent au bornage à cause du coût et de la lourdeur des procédures. Parfois, ils préfèrent négocier localement leur accès à la terre et ne pas entrer dans les procédures étatiques pour ne pas rompre leurs relations avec ceux qui leur ont cédé la terre (Faure, 1995).

Pour toutes ces raisons, certains producteurs peuvent être en situation d'insécurité foncière. *Insécurité juridique latente* (car les droits qu'ils détiennent peuvent être contestés au nom de la loi ou de l'interprétation qui en est faite), qui se traduit parfois en *insécurité effective*, lorsque ce risque se concrétise ou que la non-légalité de leurs droits localement les empêche d'en jouir; *insécurité normative*, lorsqu'il y a incertitude sur les normes à mobiliser pour traiter la question; *insécurité institutionnelle*, lorsque les défaillances des dispositifs de régulation foncières ou leurs contradictions provoquent un flou sur les critères de légitimité et un risque de voir remis en cause des droits légitimes sur le registre de normes de celui qui les détient³.

Pour une approche empirique des formes d'insécurité foncière

On ne peut pas généraliser lorsqu'on parle d'insécurité foncière. Le besoin de sécurité dépend des types de producteurs, de ce qu'ils produisent:

- *Selon les types de ressources en jeu et les modes d'exploitation*: pour du pastoralisme, c'est avant tout l'accès à des ressources pastorales et à l'abreuvement, et les possibilités de déplacement, qui doivent être sécurisés; pour une culture annuelle, le producteur doit s'assurer le droit de récolter ce

³ Voir la première partie de cet article, Lavigne Delville, 2006d, pour une analyse plus approfondie.

qu'il a semé et entretenu, et ses besoins portent sur la durée du cycle cultural, voire sur une rotation dès lors qu'il y a des investissements en fertilisants à rentabiliser; pour une plantation d'arbres, la durée doit évidemment comprendre le temps de croissance et de mise en production des arbres; pour l'irrigation, cela dépend de la nature des équipements, mobiles ou non, etc.

- *Selon les acteurs*: des chefs de lignage autochtones, des jeunes ou des femmes au sein de familles autochtones, des migrants exploitant des terres où ils se sont installés ou des paysans cultivant en irrigation; des entrepreneurs urbains pratiquant une culture intensive ou plantant des arbres fruitiers ne sont pas dans les mêmes positions sociales, ne disposent pas des mêmes types de droits et ne connaissent pas les mêmes risques. La position dans les réseaux familiaux et sociaux, dans les réseaux de clientèle et de dépendance, peut conditionner fortement la réalité de l'insécurité, pour des acteurs dans des situations «objectives» similaires⁴.
- enfin, *la réalité de l'insécurité foncière et les formes qu'elle prend, sont très variables d'une région à l'autre*, comme on l'a vu ci-dessus. L'insécurité foncière n'est pas généralisée, la coexistence de règles différentes pouvant ne pas générer d'insécurité si les mécanismes d'arbitrage sont effectifs.

Parler de sécurité ou d'insécurité foncières en général est trop vague. Pour éviter les généralisations qui obscurcissent la compréhension des situations, il faut préciser, dans une zone donnée, et pour tous les types d'acteurs, s'ils connaissent des risques d'insécurité, et comment ces derniers se manifestent et comment ils sont

ou non traités par les instances d'arbitrage au sein du dispositif local de régulation foncière.

RISQUES D'INSÉCURITÉ ET STRATÉGIES DE SÉCURISATION DES GROUPES STRATÉGIQUES: ILLUSTRATIONS

Selon que l'on cherche à préserver un patrimoine foncier ou à garantir des droits d'exploitation durables, selon que l'on est agriculteur autochtone, migrant ou entrepreneur urbain, selon que l'on exploite des pâturages, des cultures annuelles, des plantations ou des terres aménagées à grands frais, les besoins de sécurité et les risques auxquels on est exposé ne sont pas les mêmes.

Au-delà de la diversité des cas, la littérature fait apparaître quelques constantes. On peut essayer de résumer ces éléments dans le tableau ci-contre, établi à partir d'une somme d'études de cas en Afrique de l'Ouest (voir les références citées ci-dessus)⁵. Il s'agit bien sûr d'une représentation schématique, qui demande à être précisée dans chaque cas, tant dans l'identification des catégories d'acteurs pertinents que dans le type de problèmes qu'ils rencontrent. Ce tableau se veut un outil exploratoire pour une analyse empirique.

On considère ici les principaux groupes stratégiques en jeu, définis, suivant Olivier de Sardan (1995: 176ss), comme des acteurs qui ont empiriquement une position semblable par rapport à un problème donné. Pour chacun, on identifie les principaux risques d'insécurité ou de précarité qu'ils peuvent rencontrer, ainsi que les grands types de stratégies de sécurisation qu'ils mettent en œuvre.

Statuts sociaux et stratégies de sécurisation: la place de l'investissement dans les réseaux sociaux

Le tableau montre l'ampleur et la diversité de ces risques, ainsi que la diversité des stratégies de sécurisation. On voit que le recours à l'administration et à l'État est

⁴ Ainsi, lors de la construction du barrage de Keur Seib Ndoye, en 1985, un conflit a bloqué le chantier. Si les jeunes maraîchers du village, cultivant sur des terres affectées ou prêtées par des voisins, n'étaient pas inquiets sur leur devenir après aménagement, les jeunes urbains louant une parcelle n'acceptaient pas de se contenter d'une promesse des possesseurs de parcelle et exigeaient que les conditions de leur accès aux terres aménagées soient négociées avant le chantier. (ENDA-GRAF, 1995).

⁵ Je remercie Vincent Basserie pour ses commentaires pertinents sur une première version de ce tableau.

Outil exploratoire pour une analyse empirique

Type d'acteur	Principaux modes d'accès	Risques potentiels d'insécurité/précarité foncières	Exemples de stratégies de sécurisation
Jeunes autochtones, branches cadettes en gestion foncière lignagère, jeunes ménages	Accès à des droits d'exploitation, principalement sur le patrimoine familial, ou en délégation de droits	Difficultés d'accès à la terre au sein du patrimoine familial Parfois difficulté à se garantir le bénéfice de la récolte sur les parcelles qu'il exploite sur les terres familiales/lignagères Risque de vente/cession par l'ainé du patrimoine familial (entraînant difficultés d'accès, à court terme, et réduction de l'héritage, à long terme)	Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, migration Remise en cause des terres cédées à des tiers, pressions aux «retraits de parcelles» Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, migration Remise en cause des ventes, recherche de rentes locatives, idéologie «autochtoniste» niant le droit d'accès aux terres des «étrangers» (Procédure de vente [ou de cession durable] intégrant l'accord des ayants droit familiaux)
Femmes	Accès à des droits de culture, sur les terres familiales de leur mari, parfois de son lignage d'origine Selon les lieux, - accès à des parcelles en délégation de droits - accès ou non à la propriété, via l'héritage ou l'achat	Problème de qualité des terres et de précarité des droits sur les parcelles affectées (risque de se les voir retirer après des efforts de fertilisation) Difficultés d'accès à la terre au sein du patrimoine familial Perte de l'accès à la terre en cas de divorce/veuvage Difficulté ou impossibilité d'accéder à la propriété via l'héritage	Négociation intrafamiliale, négociation de droits d'exploitation auprès d'autres familles, constitution de groupements féminins Idem Idem, + sécurisation de droits dans sa propre famille Engagement dans des contrats de délégation de droits d'exploitation voire des achats, en fonction des règles locales (Recours à des contrats écrits; PFR)
Autochtones et groupes «autochtonisés»	Accès à la terre au sein du patrimoine familial, acquis par installation par les fondateurs et défriche (ou consolidation complète de l'appartenance au collectif autochtone et droits fonciers identiques, pour d'anciens migrants ou captifs «autochtonisés»)	Menaces sur la conservation du patrimoine familial (pression à la fragmentation par héritages, cessions antérieures par les aînés, voire cession occulte par les cadets, pressions à la vente ou à la mise en gage, de détresse ou d'opportunité (zones à fort potentiel agricole, périurbain) Risques de dépossession (expropriation par l'État ou des acteurs puissants, revendications de propriété par des tiers sur des terres cédées) Revendication des mêmes droits sur un même espace par un groupe équivalent (conflits entre chefferies)	Alternatives non foncières aux problèmes financiers (crédit rural, etc.) (rendre publiques les transactions) Mobilisation d'arbitrages publics Réduction de la durée des affectations de droits et des prêts, réduction ou abandon des jachères, refus de cession à des «étrangers» (recours à des contrats écrits; certificats fonciers PFR) Arbitrages par autorité coutumière supérieure ou par pouvoir administratif Démonstration de force
Migrants anciens aux droits consolidés, parfois descendants de captifs	Accès durable à la terre sur des terres affectées, avec droit de gestion, mais pas d'aliénation, parfois droit de reprise	Risques de remise en cause des accords antérieurs et des droits acquis/consolidés Souvent restrictions au droit de faire des investissements durables (arbres, puits, etc.)	Renforcer les relations sociales avec le village et/ou le «logueur»; Parfois s'appuyer sur le droit positif et l'administration (PFR) Négociation avec le «logueur» Achat de terres (recours au contrat écrit) (PFR)

Type d'acteur	Principaux modes d'accès	Risques potentiels d'insécurité/précarité foncières	Exemples de stratégies de sécurisation
Personnes de tous statuts cultivant des parcelles appartenant à d'autres	Accès à la terre via des délégations de droits de culture	Risque d'une durée du droit d'exploitation insuffisante par rapport au cycle cultural et aux investissements réalisés (fumure) Interdictions/restrictions au droit de faire des investissements durables Risque de non-renouvellement du droit d'exploitation au-delà de la durée du contrat Risque de remise en cause des contrats	Négociation de la durée du contrat (norme collective sur la durée des contrats) Négociation. Parfois achat de terre (contrat écrit) Établissement de relation de clientèle avec le cédant, parfois achat des terres Établissement de relation de clientèle avec le cédant; contrat oral établi devant témoins Rarement recours au contrat écrit, voire à l'achat
«Entrepreneurs»	Négociation de droits d'exploitations durables Achat de terres	Risque d'une durée des droits d'exploitation insuffisante pour rentabiliser les investissements Interdictions/restrictions au droit de faire des investissements durables Risque de remise en cause des contrats Risques de contrat illégitime (double vente, terre n'appartenant pas au cédant etc.) Risque de remise en cause de la vente	Négociation de la durée du contrat Négociation avec le cédant Négociation avec le cédant; «cadeaux» aux autres ayants droit; souvent recours aux procédures formelles: procès-verbal de palabre, début de procédure d'immatriculation; (contrats écrits sécurisés) Contrat écrit. Recours à des intermédiaires. Validation administrative des ventes (procédure fiable de validation des transactions, cartographie PFR) Contrats écrits. «Cadeaux» aux autres ayants droit, recours aux procédures formelles, début de procédure d'immatriculation Recours à l'administration ou à la justice (contrats de vente sécurisés, PFR)
Pasteurs (en fonction de leur statut)	Droits de passage Droits de prélèvements sur: les pâturages naturels, les résidus de récolte, les points d'eau	Risques de mise en culture des couloirs de passage; discontinuité des pistes Risques de mise en culture des pâturages, d'exclusions de la vaine pâture, d'exclusion de l'accès aux points d'eau	Évitement, négociation, passage en force, (délimitation des pistes conventions locales) Évitement, négociation (conventions locales) Négociation, passage en force (conventions locales) Négociation, passage en force (conventions locales, délimitation des pistes d'accès aux points d'eau)
Villageois exploitant les ressources ligneuses et herbeuses (fauche)	Droits de prélèvements, avec ou sans règles d'exploitation	Dérèglements anarchiques réduisant la ressource Prélèvements/coupes non régulées, par les villageois ou par des charbonniers ou des bûcherons «étrangers»	Contrôle des «étrangers», violences, (conventions locales), Revendication d'un droit exclusif sur les ressources du territoire (conventions locales; aménagements simplifiés et marchés de bois)

Note: En italique, les solutions potentielles apportées par les approches de sécurisation foncière.

faible, en particulier pour les autochtones, et qu'à l'inverse, l'établissement et le renforcement des liens de clientèle ou de patronage avec les détenteurs fonciers sont au cœur des stratégies, et ce pour toutes les catégories d'acteurs. L'inscription dans des réseaux sociaux et la négociation demeurent ainsi les voies privilégiées, à côté d'un recours, variable mais globalement limité, aux procédures de l'État.

Un certain nombre de stratégies défensives s'élaborent au détriment, soit des autres acteurs, soit de la productivité des terres, soit de l'environnement. C'est le cas (du côté des autochtones) de la réduction de durée des prêts ou de la réduction des jachères, des restrictions aux droits d'investissement, des stratégies de retrait de terres prêtées (que l'on rencontre à la fois dans le vieux bassin cotonnier et en Côte d'Ivoire forestière). À l'inverse, la volonté d'entrepreneurs et de migrants aisés d'acheter la terre pour se sécuriser ne peut, en zone saturée, se réaliser sans mettre en péril le maintien des patrimoines fonciers lignagers autochtones, et donc celui des «chances de vie» (Jacob, 2005) des jeunes autochtones. Le développement du marché de l'achat-vente, dans de tels contextes, est donc relativement exclusif.

Inversement, certaines logiques d'acteurs opposés peuvent converger vers des solutions plus «gagnant-gagnant», ou qui du moins réduisent les antagonismes et les logiques d'exclusion. C'est ainsi que l'émergence récente des locations, bien documentée dans le vieux bassin cotonnier burkinabé (Baud, 2001; Zongo, 2001) peut être, pour certains acteurs, une solution de compromis: en effet, elle réaffirme le contrôle lignager sur les terres cédées aux migrants (voire transforme un contrôle territorial en propriété foncière) et fournit une rente aux familles autochtones, satisfaisant ainsi certains des intérêts des autochtones (jeunes compris), tout en sécurisant l'accès des migrants – ou du moins de ceux qui ont de quoi payer la rente foncière – à des droits d'exploitation certes plus coûteux, mais mieux définis et moins contestés.

Les interventions publiques peuvent-elles apporter des réponses aux attentes des acteurs?

Depuis une quinzaine d'années, la question de l'insécurité foncière est une des justifications des politiques et interventions sur le foncier et la gestion des ressources naturelles. Diverses stratégies et méthodes ont été expérimentées, et sont parfois intégrées dans les politiques.

En termes opérationnels, Plans fonciers ruraux (PFR) et conventions locales sont les deux démarches les plus fréquentes. Les PFR constituent une démarche d'identification et de cartographie des droits fonciers faisant consensus à l'échelle locale et visant à clarifier la situation foncière et déboucher – lorsque la législation le permet – sur une reconnaissance juridique des droits identifiés certificats administratifs valant preuve de droit jusqu'à décision contraire du tribunal (Hounkpodote 2000; Chauveau, 2003; Lavigne Delville, 2005; Edja et Le Meur, 2004). La démarche des Conventions locales (Djiré, 2003; Lavigne Delville et Hochet, 2005) vise à favoriser la négociation et/ou l'explicitation des règles de gestion des ressources naturelles jugées légitimes dans un espace donné, et la validation juridique de ces règles par les pouvoirs locaux (les Communes là où il y a décentralisation) de façon à leur donner force de «loi locale» et les rendre opposables aux tiers. Elles s'accompagnent, selon les cas, de matérialisation physique des accords: marquage de couloir de passage du bétail, délimitation de forêt aménagée, etc.

Il en émerge également une quatrième, traitée de façon moins systématique, qui est celle de la formalisation des transactions foncières (Mathieu, Lavigne Delville *et al.*, 2003). En effet, une part importante des conflits porte sur les transferts de droits, les transactions, et en particulier les transactions marchandes, ventes et apparentées, en particulier là où elles sont d'apparition récente et ne sont pas légitimées socialement. De ce fait, les ventes restent cachées ou semi-cachées, et ne sont clairement régulées ni par la coutume (sauf là où le principe de vente est ancien) ni par l'État qui n'offre pas de dispositif

à cet égard. La plupart des transactions mobilisent des témoins, une autorité validante (chef de village, souvent maire ou sous-préfet), et font l'objet d'un contrat écrit (Lavigne Delville, 2002), mais ces procédures semi-formelles (Mathieu, 1996) ne répondent pas aux enjeux cruciaux que sont le droit de vendre de celui qui cède (détient-il les droits en question, a-t-il le droit de les céder?), l'absence d'ambiguïté sur le contenu des droits cédés (est-ce une vente ou une cession au vivant de droits de culture?) ou la signification de la signature de l'autorité. La formalisation écrite, selon une procédure publique répondant à ces enjeux apparaît comme une condition de sécurisation des transactions.

Ces approches offrent-elles des réponses aux problèmes d'insécurité rencontrés par les acteurs ruraux? Peuvent-elles s'articuler avec leurs stratégies de sécurisation ou offrir des alternatives plus efficaces? À noter en italique dans le tableau (dernière colonne) les solutions – potentielles et parfois déjà effectives – que peuvent représenter ces stratégies actuelles de sécurisation foncière, expérimentées ou en cours d'intégration aux politiques publiques nationales. Cet exercice montre la cohérence de ces approches avec les stratégies de sécurisation de certains groupes d'acteurs: pour la plupart des groupes stratégiques, la panoplie des «offres» de sécurisation complète les stratégies actuelles, voire permet potentiellement de les orienter vers des solutions moins antagonistes.

Pour autant, le plus souvent, ces solutions ne sont encore à l'heure actuelle que potentielles:

- parce que les premiers enjeux d'une politique de sécurisation sont de réduire et contrôler les effets négatifs du pluralisme des normes, et relèvent d'autres axes d'action (suppression des dispositions légales génératrices de conflits, amélioration des dispositifs d'arbitrage, etc.; [Lavigne Delville, 1998]);
- parce que ces approches, faute d'être intégrées dans des politiques publiques, demeurent sauf exception liées à des projets, et que leur mise en œuvre à

grande échelle, ou la durabilité de leurs effets, peuvent ainsi être problématiques;

- et plus encore parce que la façon dont elles sont conçues et mises en œuvre repose souvent sur une conception «instrumentale», fondée sur une conception trop normative des droits et des régulations foncières et des problèmes d'insécurité, et voyant dans l'outil la réponse aux problèmes là où ce n'est qu'un moyen (Lavigne Delville, 2006b; 2006c).

En sous-estimant la question de la nature des droits locaux, en négligeant que l'enjeu de la sécurité foncière est un enjeu de régulation et de gouvernance (Le Meur, 2006b) plus que d'outils, les promoteurs de ces approches risquent de passer à côté de l'enjeu essentiel: celui de la construction de régulations dans des sociétés en changement, de la coordination d'autorités dans un pluralisme des normes qu'il faut accepter de reconnaître comme durable.

Si le pluralisme des normes pose problème, c'est lorsqu'il n'existe pas, en un lieu donné, de normes (suffisamment) partagées pour servir de référence pour l'ensemble des acteurs, ni de dispositif institutionnel de régulation foncière (suffisamment) articulé ou coordonné pour émettre des décisions et arbitrages, légitimes et mis en application. Pour autant, ce pluralisme des normes, cette pluralité d'instances d'arbitrage, est une donnée et il semble illusoire d'imaginer la supprimer à court terme: la diversité des sociétés et des écosystèmes au sein du pays et la spécificité des sociétés rurales ne vont pas disparaître du jour au lendemain. C'est bien à partir de la reconnaissance de la pluralité des normes et des instances de décision ou d'arbitrage sur le foncier et les ressources naturelles, par la négociation des uns et des autres, que peuvent émerger des consensus ou des compromis, autour des principes de base. Un consensus minimal autour de ces principes est en effet indispensable, à la fois pour que les règles opérationnelles soient légitimes, et pour que les pratiques des acteurs parties prenantes de la régulation ne soient pas contradictoires.

Une telle cohérence peut être facilitée par la reconnaissance de la légitimité des normes locales, et par une volonté explicite de coordination dans le traitement des cas de litiges, par la mise en place de lieux, formels ou informels, d'échanges et de concertation entre ces acteurs (des commissions communales qui réunissent les différents acteurs, etc.). Toutefois, là où les changements ont été rapides, là où ce qui est légitime fait débat (sur les transactions marchandes, par exemple), il ne suffit pas d'explicitier des normes, il faut d'abord les débattre et les négocier: le premier enjeu est un débat public, où les principes mêmes peuvent être débattus; il s'agit là de l'idée des forums (Le Roy, Karsenty et Bertrand, 1996), où les acteurs impliqués, de droit ou de fait, dans la régulation des terres et des ressources construisent par négociation et ajustements mutuels, à partir des problèmes concrets vécus par les acteurs, de nouvelles formes de coordination, une régulation intentionnelle et concertée.

C'est seulement lorsque les principes sont acquis que les dispositifs opérationnels et les outils, peuvent prendre sens et servir effectivement à la sécurisation foncière, en matérialisant et stabilisant, dans le droit, dans l'écrit, dans l'espace physique (par des bornes, des marquages, etc.) les consensus, compromis ou arbitrages réalisés. La formulation des principes fondant une gestion foncière légitime, répondant aux enjeux d'aujourd'hui, et permettant un «vivre-ensemble» dans un contexte inédit, doit aller de pair avec la mise en place des cadres opérationnels et institutionnels de sécurisation foncière. C'est seulement cela qui peut permettre de faire émerger les solutions «gagnant-gagnant» (ou les plus «gagnant-gagnant» possibles) et un relatif consensus sur la répartition sociale des gains et des pertes. Cela implique un véritable engagement de l'État dans ce sens.

CONCLUSION

Dans un premier article (Lavigne Delville, 2006d), la notion de sécurisation foncière a été clarifiée et on a précisé les différentes dimensions. Ce second article a permis,

à partir de la littérature sur l'Afrique de l'Ouest francophone, d'explicitier la diversité des configurations sociofoncières locales ou régionales, et de décrire les principales formes d'insécurité les plus fréquentes, pour les différents types d'acteurs. Cette grille est un outil pour sortir des analyses trop génériques et décrire précisément, dans un contexte donné, les formes d'insécurité réellement vécues par les acteurs, et les stratégies de sécurisation qu'ils mettent en œuvre.

Cette analyse permet de mettre en perspective les grandes stratégies opérationnelles en matière de sécurisation foncière, en s'interrogeant sur leur utilité potentielle, pour les différents types d'acteurs, mais aussi en mettant en avant la question de la régulation foncière.

Dès lors, la question en termes de politique publique doit être celle des modes de régulation et des principes qui la fondent. Une des sources de la situation actuelle – outre l'histoire politique et les relations d'alliance ou de conflit entre État et pouvoirs locaux – découle du décalage entre les principes de gestion foncière qui sont légitimes localement et ceux de la législation, mais aussi de la faiblesse de l'action publique: «... tant que les performances des instances juridiques, administratives et judiciaires étatiques n'auront pas apporté l'assurance d'une plus grande efficacité des dispositifs et des formalismes officiels, le plus grand nombre des acteurs continuera à recourir à des formes plus ou moins métissées et coutumières d'encadrement des sociétés» (Hesseling et Le Roy, 1990: 11).

Forums et négociation des normes légitimes, construction de modes locaux de régulation légitimes et redevables, mise à disposition des acteurs locaux d'outils opératoires pour formaliser et stabiliser les accords (que ce soit sous forme de certificat foncier, de contrat de cession de droits, de conventions locales), dans un cadre légal et réglementaire clair et incitatif, sont ainsi les trois paliers des politiques de sécurisation foncière.

BIBLIOGRAPHIE

- Baud, J.** 2001. Transactions et conflits fonciers dans l'ouest du Burkina Faso, *Graphigéo* n° 13.
- Chauveau J.P.** 1997. Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource; une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien. Dans B. Contamin et H. Memel-Fote, éd. *Le modèle ivoirien en question; crises, ajustements, recompositions*, p. 325-360. Paris, Karthala-Orstom.
- Chauveau, J.P.** 1998. La logique des systèmes coutumiers. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Chauveau, J.-P.** 2003. Plans Fonciers Ruraux. Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits. Dans *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*. Actes du Séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs. GRAF-GRET-IIED, Ouagadougou 19-21 mars 2002, p. 35-48.
- Chauveau J.-P.** 2006. How does an institution evolve? Land, politics, intra-households relations and the institution of the *tutorat* between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire). Dans R. Kuba et C. Lentz, éd. *Landrights and the politics of belonging in West Africa*. Leiden, Pays-Bas, Brill Academic Publishers, p. 213-240.
- Chauveau, J.-P., Colin, J.-Ph., Jacob, J.-P., Lavigne Delville, Ph. et 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, Londres, IIED/CLAIMS, p. 54-68.
- Djiré, M.** 2003. *Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles? Acquis et interrogations à partir d'exemples maliens*. Communication à l'atelier nommé Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural? Forum Praia+9, Bamako, Mali, 17-21 novembre 2003.
- Edja, H. et Le Meur, P.Y.** 2004 *Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation*, documents de travail de l'UR REFO n° 9, UR-REFO/IRD, 37 p.
- ENDA-GRAF.** 1995. *La ressource humaine, l'avenir des terroirs*, Paris/Dakar, Karthala/ENDA.
- Faure, A.** 1995. L'appropriation privée de la terre en milieu rural: politiques foncières et pratiques locales au Burkina Faso. Dossier *Zones arides* n° 59, Londres, IIED, 16 p.
- Guigou, B., Lericollais, A. et Pontié, G.** 1997. La gestion foncière en pays sereer siin (Sénégal), Dans C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy, éd. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris, ORSTOM. Collection Dynamique des systèmes agraires, p. 183-224.
- Hesselin, G. et Le Roy, E.** 1990. Le droit et ses pratiques, *Politique Africaine*, n° 40, p. 2-11.
- Hounkpodote, R.M.** 2000. L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin: acquis et perspectives. Dans Ph. Lavigne Delville, C. Toulmin et S. Traore, éd. *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*. Paris/Saint-Louis, Karthala/URED.
- Jacob, J.P.** 2002. *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest du Burkina Faso)*. Document de travail de l'UR 095 n° 3, UR REFO-IRD/GRET, 39 p.
- Jacob, J.P.** 2005. *Sécurité foncière, bien commun, citoyenneté. Quelques réflexions à partir du cas burkinabé*. Étude RECIT n° 6, ACE-RECIT/IUED, 26 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Collection Rapports d'études. Paris, Ministère des affaires étrangères – coopération et francophonie, 139 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 2002, *Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Éclairages sur des dynamiques d'innovation institutionnelle*. Document de travail de l'UR REFO n° 7, IRD, 22 p.
- Lavigne Delville, Ph.** 2005. Registering and administering customary land rights; current innovations and questions in French-speaking West Africa. Dans P. Van den Molen et C. Lemmen, éd. *Secure land tenure: new legal frameworks and tools*. Proceedings of an Expert Meeting Group held by FIG Commission 7, FIG, p. 139-164.
- Lavigne Delville Ph.** 2006a. Changes in "customary" land management institutions: Evidence from West Africa. Dans L. Cotula éd. *Changes in "Customary" Land Tenure Systems in Africa*. FAO.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006b. Politiques et interventions en matière de foncier et de gestion

- des ressources naturelles. Dans J-P. Chauveau, J.-Ph. Colin, J.-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville et P.-Y. Le Meur, eds. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. Résultats du projet de recherche CLAIMS, Londres, IIED/CLAIMS, p. 54-68.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006c. Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Dans A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty, eds. *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. CIRAD/L'Harmattan, p. 143-162.
- Lavigne Delville, Ph.** 2006d. Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières: un cadre conceptuel. *Réforme agraire* 2006/2, p. 24. FAO.
- Lavigne Delville, Ph. et Karsenty, A.** 1988. Des dynamiques plurielles. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 215-242.
- Lavigne Delville, Ph. et Hochet, P.** 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest*. Rapport final de la recherche, GRET/CLAIMS/AFD, 183 p.
- Lavigne Delville, Ph., Toulmin, C., Colin, J-Ph. et Chauveau, J.-P.**, 2001. *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale): modalités, dynamiques et enjeux*. Paris-Londres: GRET/IIED/IRD, 207 p.
- Le Meur, P.-Y.** 2002. Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin. Dans K. Juul et C. Lund, eds. *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth, Heinemann.
- Le Meur, P.-Y.** 2006a. The Politics of Frontier in Central Benin. Land, Access, Migration, and Statemaking. *Development and Change* n° 37(4): 871-900.
- Le Meur, P.-Y.** 2006b. Gouvernance foncière: acteurs, arènes, gouvernementalité. Dans J-P. Chauveau, J.-Ph. Colin, J.-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville et P.-Y. Le Meur, eds. *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Inco-Claims research project results (Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), Londres, IIED, 91 p.
- Le Roy, E.** 1997. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. Dans C. Blanc-Pamard et L. Cambrézy, eds. *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris, ORSTOM. Collection Dynamique des systèmes agraires, p. 455-472.
- Le Roy, E.** 1998. Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix. Dans Ph. Lavigne Delville, éd. *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A.** 1996. *La sécurisation foncière en Afrique: pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.
- Lund, C.** 1999. A question of honour: property disputes and brokerage in Burkina Faso *Africa*, n° 69, p. 575-594.
- Mathieu P.** 1996. La sécurisation foncière, entre compromis et conflits: un processus politique. Dans P. Mathieu, P.J Laurent et J.-C Willame, eds. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, *Cahiers africains* n°23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, p. 26-44.
- Mathieu, P., Lavigne Delville, Ph., Ouédraogo, H., Zongo, M. et Paré, L.** 2003. *Sécuriser les transactions foncières dans l'ouest du Burkina Faso*, Dossier n° 117, Drylands programme, IIED/GRET/IRD-REFO, 36 p.
- Mathieu, P., Paré, L. et Zongo, M.** 2003. Monetary land transactions in Western Burkina Faso: commoditisation, papers and ambiguities. Dans T.A. Benjaminsen et Ch. Lund, eds. *Securing land rights in Africa*. Londres/Bonn, Franck Cass/EADI, p. 109-128.
- Olivier de Sardan, J.P.** 1995 *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, APAD/Karthala.
- Tallet, B., éd.** 2001, *Visages de l'ouest burkinabé*. Dynamiques spatiales d'un ancien front pionnier. *Graphigéo* n°15, 122 p.
- Zongo, M.** 2001, *Emergence de nouvelles modalités d'accès à la terre et dispositifs locaux d'administration foncière: la vieille zone de colonisation agricole au Burkina Faso*. GRET/IRD/LAJP workshop: Dispositifs locaux de régulation foncière.

Politiques d'élevage et conflits fonciers et ruraux en Afrique subsaharienne

Cet article présente un cadre politique en faveur des pauvres appliqué à l'évaluation systématique des politiques du secteur de l'élevage dans plusieurs pays d'Afrique de l'Est (Éthiopie, Kenya, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) et d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Mali et Sénégal). Dans ces pays, les politiques d'élevage ne tiennent pas dûment compte des problèmes liés à la propriété foncière auxquels font face les paysans et les éleveurs nomades. Du fait de l'insécurité du régime foncier, les éleveurs peuvent être amenés à accroître les effectifs du cheptel au-delà de la capacité de charge des terres, contribuant ainsi à l'intensification des rivalités liées à l'utilisation des ressources limitées, et finalement au déclenchement de conflits violents. L'insécurité du régime foncier est par conséquent considérée comme une cause endogène des conflits ruraux.

Políticas ganaderas, tierras y conflictos rurales en el África subsahariana

Este artículo propone un marco de políticas en favor de los pobres para la evaluación sistemática de las políticas en el sector de la ganadería en Etiopía, Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania en el África oriental, así como en Burkina Faso, Malí y el Senegal en el África occidental. Las políticas ganaderas en estos países no abordan coherentemente la cuestión del régimen de tenencia de tierras para los agricultores y pastoralistas y, en respuesta a la inseguridad de régimen de tenencia de tierras, cabe que los criadores de ganado incrementen el número de cabezas más allá de la capacidad de carga de la tierra, contribuyendo de este modo a aumentar la competencia por unos recursos escasos y, en última instancia, a generar conflictos violentos. Por lo tanto, la inseguridad del régimen de tenencia de tierras constituye un factor endógeno determinante de conflictos rurales.

Livestock policies, land and rural conflicts in sub-Saharan Africa

Ugo Pica-Ciamarra, Joachim Otte and Pius Chilonda

Ugo Pica-Ciamarra is Livestock Information Analyst of FAO's Pro-poor Livestock Policy Initiative (PPLPI);

Joachim Otte is Coordinator of PPLPI;

Pius Chilonda is Subregional Coordinator of the Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System for Southern Africa

(ReSAKSS-SA). IWMI/ICRISAT, Pretoria, South Africa.¹

This article proposes a pro-poor policy framework for the systematic assessment of livestock sector policies in Ethiopia, Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. Livestock policies in these countries do not consistently address the land tenure issue for farmers and pastoralists and, in response to tenure insecurity, livestock keepers may possibly increase animal stock beyond land carrying capacity, thus contributing to enhanced competition for scarce resources and, eventually, to violent conflicts. Tenure insecurity is therefore identified as an endogenous determinant of rural conflicts.

INTRODUCTION

Increasing population, income growth and urbanization are driving up the demand for food of animal origin in developing countries. In sub-Saharan Africa, meat and milk demand are expected to grow by 3.2 percent and 3.9 percent per annum between 1997 and 2020 (Rosegrant *et al.*, 2001). This structural shift in food consumption could contribute to economic development and poverty reduction: not only do several African countries boast comparative advantages in the production of animal protein, but an estimated 60 percent of the poor in Africa are dependent on livestock for part of their livelihoods (Thornton *et al.*, 2002). African countries, however, are not taking full advantage of the poverty reduction opportunities of the increased demand for food of animal origin; livestock production

is not keeping pace with demand trends, and a number of countries have become net importers of meat and, particularly, dairy products.

This article proposes a framework for examining gaps and bottlenecks in the current livestock policy agenda, and reviews livestock policies in Burkina Faso, Ethiopia, Kenya, Mali, Senegal, Uganda and the United Republic of Tanzania. It argues that land tenure issues are largely neglected by African policy-makers. The ensuing question this article attempts to address is whether ineffective land policies, and the associated land tenure insecurity, not only make it difficult for livestock keepers to take advantage of the growing demand for animal food, but can also be considered as an endogenous determinant of rural conflicts.

The following section briefly introduces the livestock sector in the case-study countries, elaborates a pro-poor livestock policy framework and assesses the current livestock policy agenda in East and West Africa. Current policies do not consistently address the land tenure issue for farmers and pastoralists; whether this is good

¹ The views and opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect those of FAO and the International Water Management Institute (IWMI)/International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT). We gratefully acknowledge the research assistance of Federica Chiozza.

or bad depends on the weaknesses and strengths of the current land tenure system. The third section, therefore, reviews the evolution of land policies in sub-Saharan Africa since independence, and concludes that existing laws and regulations do not provide rural dwellers with adequate land tenure security. The fourth section argues that inadequate and insecure access to land not only contribute to inefficient resource allocation, but might provide farmers and pastoralists with incentives to increase livestock numbers beyond the land carrying capacity, thus enhancing competition for scarce resources and contributing to violent conflicts in rural areas. The final section summarizes the main findings and identifies avenues for further research.

UNBALANCED LIVESTOCK POLICIES IN SUB-SAHARAN AFRICA

Burkina Faso, Ethiopia, Kenya, Mali, Senegal, Uganda and the United Republic of Tanzania are low-income economies. Gross domestic product (GDP) per capita averages between US\$622 (Ethiopia) and US\$1 463 (Senegal), and about 40 percent of the population live below the international poverty line on less than US\$1 a day. These economies are largely agricultural: the primary sector contributing between 16.6 percent (Kenya) and 41.8 percent (Ethiopia) to national value added and over 60 percent to employment (World Bank, 2005). Growth

of agriculture, therefore, could significantly support poverty reduction and economic development.

The development of the livestock sector might, in turn, contribute to agricultural growth and poverty alleviation. The case-study countries have a comparative advantage in livestock production, with pasture land constituting over 70 percent of the agricultural area, and livestock accounting for 30–52 percent of agricultural value added and up to 21.4 percent of GDP (FAO, 2005a). Preliminary estimates suggest that most of the rural poor hold livestock – from 53 percent, in Kenya, to 69 percent, in Uganda (Thornton *et al.*, 2002). Investing in the subsectors where the poor mostly work naturally has a stronger impact on poverty than supporting growth in other sectors. Increasing per capita GDP, urbanization and population growth are boosting the demand for animal protein in sub-Saharan Africa. Total consumption of meat and milk grew annually by 2.2 and 2.9 percent in 1974–97, and is expected to grow by 3.2 and 3.9 percent per year in 1997–2020 (FAO, 2005a; Rosegrant *et al.*, 2001).

African policy-makers, however, have not taken full advantage of the poverty-reduction potentials of the livestock sector. In the sample countries, in fact, meat and milk production have been unable to keep pace with the growing demand for animal food and, in some circumstances,

TABLE 1
Livestock and poverty in sub-Saharan Africa, 2003

Country	Stock TLUs	Production		Value added		Net trade		Poverty Percentage of rural poor holding livestock
		Meat	Milk	Percentage of GDP	Percentage of agricultural value added	Meat	Milk	
	Thousands	Tonnes				Tonnes		
Ethiopia	22 306	549 175	1 518 125	14.3	30.0	3 443	–21 206	62.4
Kenya	8 548	455 732	2 853 700	9.2	46.8	–929	1 045	52.8
Uganda	4 528	292 751	700 000	4.7	12.6	189	–3 387	69.4
United Rep. of Tanzania	10 919	360 540	935 000	13.2	29.4	–849	–221 505	65.8
Burkina Faso	4 622	141 019	237 250	7.8	22.9	–398	–62 374	66.8
Mali	6 527	259 052	578 280	16.2	39.0	–257	–34 695	66.0
Senegal	3 250	161 993	124 852	5.4	27.9	–14 055	–181 948	59.4

Note: TLU = tropical livestock unit; conversion factors: cattle (0.70), sheep and goats (0.10), pigs (0.20), poultry (0.01).

Source: Elaborated from FAO, 2005a and Thornton *et al.*, 2002.

per capita consumption has decreased. Imports of meat and, especially, milk have increased significantly (FAO, 2005a). African decision-makers, therefore, should redesign livestock policies to direct the development of the sector towards a pro-poor path, and seek to derive benefits from the increased demand for animal food. In the socio-economic literature, however, although macroeconomic and agriculture sector policies have been analysed, there is a paucity of livestock subsector policy analysis. Livestock policies are either completely overlooked or considered as a mixture of macroeconomic and agriculture sector public actions, with a few ad hoc technical interventions in the livestock sector (e.g. animal vaccination). But livestock development requires not only sound macroeconomic, institutional and agriculture sector policies, but also public policies that respond to the peculiarities of livestock production, which is associated with specific market imperfections and public goods.

Following Dorward *et al.* (2004), it is argued that, given a favourable macroeconomic and institutional environment, governments should design and implement livestock policies targeted at achieving three major objectives for the poor livestock-holders: (1) protecting assets/reducing vulnerability; (2) creating conditions for growth; and (3) sustaining growth.

1. Policies to protect assets and reduce vulnerability are meant to provide poor livestock holders with adequate and secure access to basic production inputs. This objective contains two subsidiary goals, namely: (a) securing access to land, water and feed; and (b) providing risk management and coping mechanisms for natural disasters and price shocks. Uncertainty and market imperfections prevent smallholder producers from having secure access to these inputs, which is a necessary condition for efficient resource allocation. For example, in

mixed crop–livestock farming systems, secure access to land allows farmers to use resources (such as family labour) that in many cases are underused and encourages lump-sum investments in physical and human capital, as well as increasing supply of crop residues and stubbles for animals. In pastoral areas, secure rights to use different patches of land allow livestock keepers to access fodder and water continuously and to reduce risks associated with droughts; at the same time, high variability of returns may induce pastoralists to overstock and use livestock as a form of insurance rather than as a means of production.

2. Policies to create conditions for growth aim at moving markets away from inefficient equilibria by allowing all economic agents, including the poor, to exploit gains from livestock demand to the fullest extent. Access to the “basics”, in fact, would not be sufficient for taking livestock keepers out of poverty because livestock production is associated with investments with high indivisible components that, coupled with imperfect intertemporal markets and limited access to output markets, force the poor into portfolios with low returns. In Ethiopia, for example, entering into simple livestock trading may require an initial investment of about 20–40 percent of annual per capita income (Dercon, 2004). In the Sudan, over 20 types of taxes and fees are charged for transporting sheep from Darfur to Port Sudan, making it unprofitable for smallholders to access markets (Aklilu, 2002). Policies creating the conditions for growth, therefore, are necessary to provide livestock keepers with secure access to livestock services, credit and secondary inputs (such as compound feeds) and domestic output markets.
3. Policies to sustain growth include all those long-term public actions that promote and support production of

high-quality commodities and include three main contributory objectives: securing food safety and quality of livestock products according to national, regional and international standards; promoting research activities in animal feeding and breeding to support the production of high-quality commodities; and ensuring the environmental sustainability of livestock production. These are mostly public goods, and are necessary for countries to be competitive in international markets – as well as to avoid smallholders being crowded out from their domestic markets by foreign competitors. For instance, livestock research activities driven by the profit-seeking efforts of private institutions rarely serve the poor, who are thought to be unwilling or unable to pay for research outcomes. All countries are imposing stringent requirements on food imports that cover pesticide residues, contaminants, microbiological parameters, pests, diseases and other hygienic variables. Concerns are that these standards may prevent poor livestock keepers, and developing countries in general, from benefiting from growing market integration.

This three-tier framework, which places livestock within the broader agricultural policy agenda, is here used to examine the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) of the case-study countries. Though PRSPs are often generic and have been criticized on several grounds, they identify and prioritize public actions over a three-year horizon, and include a table summarizing the overall intervention strategy, the public expenditure programme and its allocation among key areas. A review of the PRSP priority policy matrices of the sample countries – such as the “Matrix of Actions” for Mali, the “Logical Frame for the PRSP” for the United Republic of Tanzania and the “Matrix of Objectives, Outcomes and Costs and Enabling Activities” for Kenya – suggests that:

- Policy-makers in the case-study countries appear to emphasize policies creating the conditions for, and sustaining, livestock sector development (objectives 2 and 3 above) *vis-à-vis* policies for protecting assets and reducing vulnerability (objective 1).
- Policies aimed at increasing access to credit, extension services and markets are numerous and often detailed, such as public actions intended to favour microfinance institutions, introducing quality management systems and promoting compliance to environmental standards. These policies appear homogenous among the various countries.
- Policies for protecting assets and reducing vulnerability (objective 1) focus on access to water and remain vague about access to land and risk-coping mechanisms. For example, Kenya plans to formulate a national land policy but neither the basic principles nor a deadline are specified; the Tanzanian Government will distribute land suitable for irrigation, which is less than 5 percent of all agricultural land in the country; the policy matrices of Ethiopia and Mali do not prioritize the land question at all.
- Policies for protecting assets and reducing vulnerability appear biased towards settled farmers over pastoralists. Priority actions are: investments in irrigation infrastructure (Burkina Faso, Ethiopia, Mali, Senegal, Uganda); promotion of drought-resistant crops (Kenya); and strengthening of meteorological services to support farmers’ decisions (Uganda). There are no priority actions regarding pastoral people, such as transit permits, the establishment of cattle corridors and (de)stocking programmes.

A detailed review of the PRSPs does not add any new insights to the priority policy matrices, although there are three interesting findings. The 2005 Uganda PRSP refers to pastoral people, who were completely neglected in the 2000 PRSP.

The question of land access, however, is addressed only in relation to environmental issues: “pastoralists’ needs for grazing land will be taken into account in decisions to create and manage protected areas” (Uganda, Republic of, 2005: 83). The Burkina Faso PRSP identifies tenure insecurity as a binding constraint on productivity for farmers, and states that “not all conditions for proper transhumance are in place. Care must be taken to ensure that the legal and regulatory provisions on agrarian and land tenure reorganization, as well as the law orienting use of pasturelands, are properly enforced” (Burkina Faso, Government of, 2004: 42). The priority action matrix, however, places “enhanced security of land tenure” under reducing vulnerability (objective 1) rather than under the support to productive sector programme (objective 3), and does not make any reference to pastoralists. Finally, the Ethiopian PRSP aims to make pastoral people sedentary: “the objective is to settle the pastoral population. However, the cultural transformation and the required persuasion work would take quite a while, perhaps decades” (Ethiopia, Federal Democratic Republic of, 2002: 72).

The lack of attention to land tenure issues is borne out by the findings of the Economic Commission for Africa (ECA): “although at least fifteen African countries have focused on developing strategic plans for poverty reduction, most of these plans provide only scant attention to the role of land access and land distribution in addressing rural poverty” (ECA, 2004: 8). This implies that both farmers and pastoralists will respond to market signals inefficiently, i.e. to policies creating conditions for and sustaining livestock sector growth, as their economic behaviour is expected to follow a survival rather than a profit motive.

LAND TENURE INSECURITY IN SUB-SAHARAN AFRICA

The PRSPs do not comprehensively and definitely address the question of access to land in sub-Saharan Africa. Existing land

tenure systems do not provide adequate incentives for agricultural growth, make market policies ineffective to some extent and, in some respects, foster social tensions and conflicts (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004; ECA, 2004; Feder and Noronha, 1987; FAO, 1993).

Land has long been an abundant resource in Africa, where the scarce resources have been labour and capital. Traditional societies were thus centred on the lineage or family, and access to land was obtained by residence or by acquiring membership in an already established group. The aim of a lineage-based group was to organize itself so as to obtain the largest benefits from the land. Outsiders (as a labour force) could be easily accommodated into the community, but coercive regulations and slavery were not uncommon in traditional African societies, as well as shifting cultivation and transhumance owing to conventional production technology, seasonality and erratic weather conditions (Feder and Noronha, 1987; FAO, 1993).

Between 1885 and 1910 major European nations – Belgium, France, Germany, Great Britain and Portugal – intensified their colonization of Africa. Colonial administrations were largely unaware of the agricultural and livestock production systems prevalent in sub-Saharan Africa and intended to establish private, western-style property rights to land. The unoccupied land was granted to the crown (e.g. Great Britain) or the state (e.g. France) and allocated through freehold or leasehold to merchant capitalists; the displaced population was confined to the less fertile land. Both the British and the French made use of customary institutions to tighten their control over the colonies, as traditional leaders were requested to collect taxes and tributes; however, while the British recognized the existence of customary property rights, the French required all farmers to register their land, with disappointing results. In both instances, freehold and leasehold land rights were treated as superior to customary rights, and African colonies were marked by a dual,

hierarchical, system of land tenure (ECA, 2004; FAO, 1993).

After attaining independence between the 1950s and the 1960s, African governments approached the land issue in three different and overlapping ways (Feder and Noronha, 1987). Some countries allowed the acquisition of individual land titles (e.g. Kenya and Malawi); others recognized different types of tenure (e.g. Senegal and Uganda); and still others vested title to land in the state and granted individuals only rights of occupancy and use (e.g. Ethiopia and the United Republic of Tanzania). Taken together, these laws did not change the structure of land tenure significantly, although growing demographic pressure on land led to informal processes of individualization and land reallocation (FAO, 1993).

Inefficient land tenure systems were identified as one of the determinants of the disappointing agricultural growth after independence, in comparison with progress in other regions. For example, between 1960 and 1980 cereal yield increased by 77 and 41 percent in developing Asia and Latin America and by only 21 percent in sub-Saharan Africa (FAO, 2005a). During the structural adjustment programmes of the 1980s and the early 1990s, therefore, most countries embarked on comprehensive land-registration or land-titling programmes, attempting to establish private property rights over land and abolishing customary tenure and lands held in common (FAO, 1993; ECA, 2004). On the one hand, private property rights were deemed to provide adequate production incentives to landowners; on the other hand, common property rights were thought to favour overexploitation of natural resources and environmental degradation.

After more than 20 years, there is scanty evidence that titling has led to higher agricultural productivity; conversely, conflicts have been documented between formal and informal mechanisms of land allocation (e.g. Platteau, 2000). Since the second half of the 1990s, with the

new institutional economics coming to the fore, a number of African countries have redesigned their tenure policies in recognition of the fact that: indigenous land tenures are not ambiguous; they are elastic enough to handle increasing land scarcity and accompany the ongoing market-driven process of individualization; and state intervention in the land market has often been more detrimental than valuable (FAO, 1993).

Current land policies have several distinguishing features. First, they tend to recognize a variety of rights. Land laws not only protect private and customary rights and provide for or allow their registration (e.g. in Uganda and the United Republic of Tanzania), but they also recognize use/lease rights over state-owned land, which may be registered, as in Ethiopia; in some cases customary holders may even obtain a title for their land. In most countries, the different land rights are granted equivalent status and protection. Of course, there are exceptions, such as the 1984 Burkina Faso *Reorganisation agraire et foncière* (amended in 1991 and 1996), which abrogates customary systems (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004).

Recent land laws provide a framework for land administration that fits into the decentralization process. Responsibilities for land registration and maintenance of cadastral records have been transferred to local authorities, particularly in French-speaking Africa. There are three main concerns with the current decentralization trend: first, implementation has often been slow, owing to lack of human and financial capital at local level; second, in tribal societies local authorities may “privatize” public goods and exclude some ethnic groups from accessing common land; finally, inconsistencies and ambiguities may exist between local government codes and the decentralization of land tenure management, particularly in countries where the two processes have been driven by different institutional actors (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004; ECA, 2004; FAO, 1993).

There have been attempts, especially in West Africa, to establish pastoral codes aimed at addressing specific constraints on pastoral people. However, with the exception of the 1993 Niger code, pastoral legislation is independent of any rural development strategy. It leaves vague the concept of customary tenure for pastoralists, and thus is unable to grant them land rights unequivocally and permanently; it marginally accommodates pastoralists' rights to mobility (FAO, 2004). Finally, implementation of pastoral codes is never included in the priority action matrices of the PRSPs.

Given the high transaction costs of complying with formal laws, rural dwellers often resort to informal mechanisms to secure their rights to land, either individually (e.g. by planting trees) or collectively. For example, it is not uncommon in French-speaking Africa that land transactions are recorded in written documents signed by the parties and witnesses and validated by customary authorities. These documents rarely have legal value, however, though they provide farmers with some sense of tenure security and the ensuing investment incentives (Cotula, Toulmin and Hesse, 2004).

In conclusion, despite innovative land and agrarian laws attempting to recognize and capture all existing land rights, African farmers still gain access to land through a blend of customary and statutory, formal and informal institutions, a phenomenon referred to "legal pluralism" that, by itself, is a source of uncertainty and insecurity (see Box 1).² It is thus disappointing that the PRSPs have not prioritized any significant intervention to improve land tenure

² Participatory land-use planning, where community members take the lead in devising land policies, has proved increasingly effective for both well-devised and satisfactorily implemented land laws. The 1999 Appendix to the 1997 Mozambique Land Law, for instance, provides that customary land rights should be "assured" and delimited; at the same time, however, it does not define land rights but prescribes a participatory methodology that, if properly applied, will allow each community to define and circumscribe its own land rights thereby reflecting its peculiar ethnic, cultural and agro-ecological circumstances (Tanner, de Wit and Madureira, 2005).

legislation and implementation to the benefit of both farmers and pastoralists.

LIVESTOCK AND LAND CONFLICTS IN SUB-SAHARAN AFRICA

Inefficient land legislation and the ensuing insecure access to resources are sources of increasingly violent disputes over land among farmers and herders and among pastoralists themselves. A number of examples for the case-study countries are reported in Box 2.

Analyses of herder-farmer conflicts have usually been based on case studies and identify environmental issues (e.g. droughts, desertification), population growth and the intensification of agriculture as the main determinants of clashes. McCarthy *et al.* (1999) maintain that, in the past 20 years, extensive livestock producers have experienced increasing difficulties in tracking forage resources owing to the expansion of agriculture, elimination of dry-season grazing areas and increasing population. Van den Brink, Bromley and Chawas (1995) argue that the so-called "colonization" of the Sahel has greatly reduced the spatial mobility on which pastoralists' livelihoods are based. Steinfeld, de Haan and Blackburn (1997) report that the Interior Delta of the Niger and the Senegal Valleys in West Africa, which were traditionally used for wet-season grazing, have been converted into cropland. In recent years, conflicts over access to land have been becoming more destructive because of the proliferation of small arms.

The more unclear the land tenure system becomes, the more droughts, increased population and changing agricultural practices may lead to social tensions and conflicts, as Box 2 illustrates. Sources of conflicts, however, may also be endogenous in the land tenure system itself, and are not necessarily driven by exogenous factors such as trends in population growth. In particular, insecurity of tenure may induce livestock keepers to increase the number of their animals beyond the carrying capacity of land, leading to extremely high pressures

Box 1

Tenure insecurity in contemporary sub-Saharan Africa

Burkina Faso is a typical example of overlapping modern and traditional land tenure systems.

Especially in rural areas, the customary systems persist, whereas the modern legislation is not yet implemented. (Pickardt, 2003)

Current Malian land legislation does not provide the necessary judicial framework for guaranteeing security of tenure to many producers because: (a) it does not recognize de facto (that is, customary) land rights at the village level, and (b) it does not give local populations the degree of ownership over resources necessary to foster rational exploitation and conservation. (Bruce, 1998)

Senegal has one of the most innovative and effective national land tenure policies in West Africa. However, its implementation is erratic and sometimes discriminatory. Policy programmers should consider the degree to which rural councils are active and effective... In addition, attention should be paid to the various user groups and their rights under both national and customary laws. (Bruce, 1998)

There was a consensus that the current [Ethiopian land tenure] system, because it does not guarantee security of tenure and undermines incentives, has

detrimental effects on agricultural productivity and natural resource conservation. (Hoben, 2000)

The success or failure of Kenya's land tenure reform is hotly contested, though most studies tend to conclude it has failed to meet expectations. The current situation is characterized by inaccurate land registries, widening land distribution gaps, gender discrimination, shrinking food production, landlessness accompanied by swelling urban population, and threats to pastoral communities. (Bruce, 1998)

Although customary land is a recognized tenure in Uganda, not much in terms of implementation of the provisions in the Land Act has happened to measure whether the provisions are progressive or not. No single certificate of ownership has been issued as yet and the status quo on the ground remains the same. (Busingye, 2002)

In 1999, the legislature adopted the Village Land Act (VLA), however, in many Tanzanian villages it has not yet come into operation. [...] Lack of a proper system of land administration and tenure in the village areas where most of the resources are, would, undoubtedly, lead to serious natural resources degradation. (Verplanke and McCall, 2003)

on scarce resources and, eventually, to violent clashes.

In the economic literature, land tenure insecurity is usually considered as promoting inefficient resource allocation, because farmers are uncertain about whether they will be the ultimate beneficiaries (the so-called "residual claimants") of their production efforts; intuitively, if land tenure is insecure, long-term land-specific investments will be underprovided by the rational economic agent. Tenure insecurity not only reduces investment incentives, however, but also influences the portfolio of farmers and pastoralists' activities. Griffin, Khan and Ickowitz (2002), for instance, maintain that incentives are unimpaired in the case of

tenure insecurity: farmers will not invest in fixed assets such as fences and irrigation canals, but in mobile assets such as livestock and farm carts; they will not plant long-gestation trees, but short-term growing crops. At the same time, tenure insecurity for pastoral people is *de facto* equivalent to an exogenous shock of nature: it does not make any difference for pastoralists who cannot access fodder whether this is because of drought conditions or as a result of the establishment of enclosures on key resource sites. Moreover, when faced with uncertainty and imperfect markets, pastoralists tend to adopt consumption-smoothing strategies primarily based on animal stock accumulation, as has been convincingly argued by a number of studies.

Box 2

Land conflicts in sub-Saharan Africa

Land conflicts caused by deterioration of natural resources and migration brought about by a rapidly increasing population and droughts are a rising issue in West Africa. [...] The subhumid south-western part of Burkina Faso is such a region where violent land use conflicts between autochthonous farmers and Fulani pastoralists occur. (Pickardt et al., 2002)

Pastoral institutions are the most affected with the frequency of land conflicts and the numerous difficulties linked to the cohabitation between pastoralists and farmers in the [Niger] Delta region [of Mali]. (Ba, 2000)

In Senegal ... the seasonal movement of livestock is essential to the survival of the herds, but it is also a source of problems. The movement of herds leads to many conflicts between migrant herders and farmers in the pasture areas, and between sedentary and migrant pastoralists. (Sylla, 2003)

An influx of pastoralists from Tana River district caused tension in Garissa district, eastern Kenya, particularly on the banks of the Tana, where pastoralists and agriculturists were competing for land space as a result of the prolonged Horn of Africa drought. (EDC News, 2001a)

Exacerbating the unstable situation in the north-eastern districts of Kotido and Moroto is drought, leaving 250 000 people in the two districts at risk. As access to pasturage decreased more than 90 000 pastoralists migrated with their cattle to other areas, including Kitgum and north-eastern Lira, resulting in conflicts between local residents and the encroaching Karamojong. Throughout 2000, the drought sparked inter-clan clashes and cross-border raids between Uganda and Kenya pastoralists. (USAID, 2000)

[In Ethiopia] the large farms have started fencing their fields to prevent stray grazing on their land; this has had the added effect of preventing the Borana from moving their herds to certain areas, often to cutting off access to traditional watering holes. The increased difficulty of moving herds, combined with the steady desertification of the land, has made life for these pastoralists much harder. (Hershkowitz, 2005)

Over 400 people fled their homes in the eastern Tanzanian region of Morogoro for fear of being attacked by Maasai pastoralists after a bloody clash there on 8 December between the pastoralists and farmers left 31 people, mostly women and children, dead. (EDC News, 2001b)

In a classic article on production relations in tropical agriculture, for example, Binswanger and McIntire (1987) maintain that animal husbandry has a lower production risk than cropping because during minor droughts crop production may fail entirely, yet vegetative growth may provide fodder for animals and animals can also be moved to distant areas; Rosenzweig and Wolpin (1993) demonstrate that bullock sales and purchases are used as a consumption-smoothing strategy in India; Dercon (1998) provides convincing evidence that in the United Republic of Tanzania investment in cattle occurs because it assures relatively high returns and livestock are sufficiently liquid to serve as a buffer in case of destructive shocks; models of storage

based on risk-aversion and maximization of survival functions have been also developed. Livestock, therefore, acquire an insurance value additional to their normal contribution to income; this creates an efficiency loss as it induces a bias in resource allocation towards livestock stock. Of course, the optimal number of animals depends on a multiplicity of factors, including rainfall variability, access to animal health services, credit facilities, input/output markets and non-farm labour opportunities; but tenure insecurity might well contribute to a suboptimal overstock disequilibrium.

In the case-study countries, farmers and pastoralists are progressively keeping more and more livestock and do not appear to behave purely as profit-maximizers.

TABLE 2

Cattle production, population, offtake rate and productivity, 1995–2003

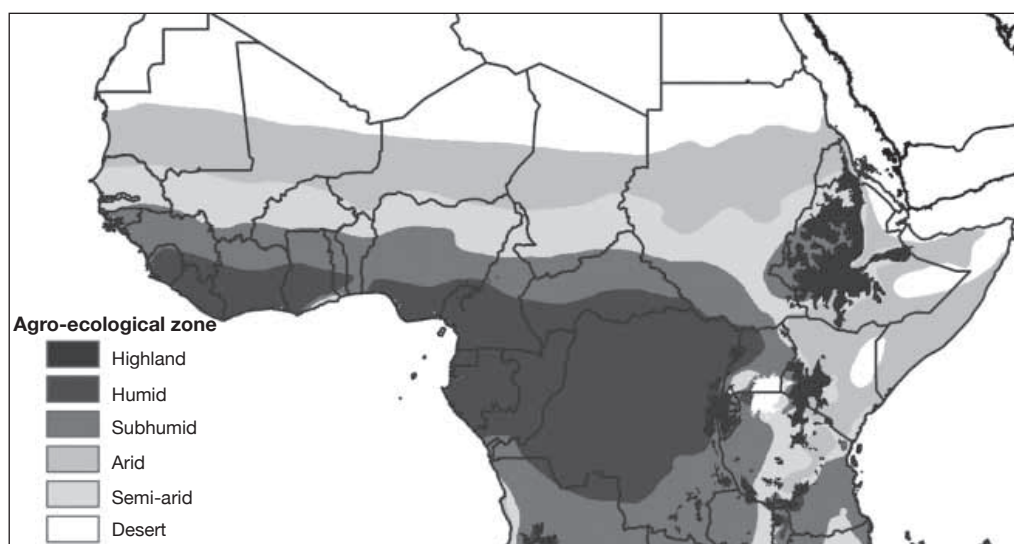
	Cattle population (millions)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	29.8	31.2	32.6	35.3	35.1	33.0	35.4	35.5	35.5
Kenya	12.8	11.5	11.4	11.7	12.8	11.7	11.7	11.5	11.5
Uganda	5.2	5.3	5.4	5.7	5.8	6.0	6.1	6.1	6.1
United Rep. of Tanzania	15.7	14.0	13.7	13.8	17.2	16.2	17.0	17.3	17.7
Burkina Faso	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.8	4.9	5.0
Mali	5.8	5.9	6.0	6.2	6.4	6.6	6.7	6.9	7.3
Senegal	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0	3.0	3.0
	Beef production (thousand tonnes)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	235.0	267.0	270.0	274.0	290.0	294.0	303.5	304.0	304.0
Kenya	239.0	252.0	260.8	270.0	279.0	287.0	295.0	295.0	295.0
Uganda	86.4	87.5	88.5	93.0	96.0	96.8	101.4	106.0	106.0
United Rep. of Tanzania	246.0	194.0	193.0	198.0	215.0	225.0	230.3	246.3	246.3
Burkina Faso	40.2	47.3	50.1	50.6	51.7	55.0	55.0	60.5	61.6
Mali	84.5	85.8	88.4	91.1	88.7	75.7	84.6	103.5	113.0
Senegal	45.5	46.6	47.1	47.4	47.6	49.8	48.4	45.1	43.3
	Offtake rate (percentage of cattle slaughtered)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	7	8	8	8	8	8	8	8	8
Kenya	13	15	16	21	20	22	19	16	16
Uganda	11	11	11	11	11	11	11	12	12
United Rep. of Tanzania	15	13	13	13	13	13	13	13	13
Burkina Faso	8	10	10	10	10	10	10	11	11
Mali	11	11	11	11	11	9	10	12	12
Senegal	13	13	13	13	13	13	13	12	11
	Productivity (kg/cattle slaughtered)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ethiopia	106.8	112.2	110.2	106.2	108.2	108.3	108.4	108.4	108.4
Kenya	144.8	144.0	141.0	110.2	110.0	110.0	131.0	159.1	159.5
Uganda	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	150.0	155.0	149.0
United Rep. of Tanzania	107.0	107.8	107.2	107.0	107.5	107.1	107.1	107.1	107.1
Burkina Faso	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0	110.0
Mali	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0	130.0
Senegal	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0	125.0

Source: FAO, 2005b.

Since 1995, growth in livestock production has been achieved almost entirely by increased animal numbers, with no efficiency gains in terms of productivity (kg per animal slaughtered) and offtake rate (proportion of animals slaughtered). This increased number of animals exercises growing pressures on the land. Table 2 provides some production parameters for cattle.

The number of ruminant livestock is reaching such high levels that, in some countries, the carrying capacity of land appears to have been exceeded, leading to exceptionally high pressures on limited resources and contributing to social tensions and, eventually, to overt conflicts. Carrying capacity is defined as the maximum number of animals that an area of agricultural land can support on a

FIGURE 1
Agro-ecological
zones in
sub-Saharan
African countries



Source: FAO, 2005b.

TABLE 3
Carrying capacity of agro-ecological zones in sub-Saharan Africa

Agro-ecological zone	Annual rainfall (mm)	Area (Percentage)	Maximum carrying capacity		TLU (Percentage)
			(ha/TLU)	(TLU/km ²)	
Arid	0–500	38.2	10	10	23.8
Semi-arid	500–1 000	18.1	4	25	29.4
Subhumid	1 000–1 500	21.2	3	33	21.2
Humid	1 500+	17.9	n.a.	n.a.	6.7
Highlands*	n.a.	4.7	2.5	40	18.8

Note: TLU = tropical livestock unit; conversion factors: cattle (0.70), sheep and goats (0.10), pigs (0.20), poultry (0.01).

*Mean daily temperature during the growing period ≤ 20 °C.

Sources: Jahnke, 1982; FAO, 2002; Winrock International, 1992.

sustainable basis; it therefore varies among different agro-ecological zones.³ Figure 1 shows the distribution of agro-ecological zones in sub-Saharan Africa, while Table 3 presents the maximum estimated carrying capacity for tropical livestock units (TLUs)⁴ in the five productive agro-ecological zones,

namely arid, semi-arid, subhumid and humid zones, and the highlands.

The highlands are estimated to have the highest carrying capacity, of up to 40 TLU/km², followed by the subhumid and semi-arid areas. Given the size of agro-ecological zones, however, most livestock are located in the semi-arid zone, followed by the arid and subhumid zones, with only 18.8 percent of animals being raised in the highlands. Few ruminant livestock are kept in the humid agro-ecological zone because of the high prevalence of animal diseases (trypanosomiasis) (Figure 2).

The estimated livestock density within agro-ecological zones can be used to compare the actual pressure exercised by animals on land *vis-à-vis* the carrying capacity thresholds, and thus derive a measure of the risk of conflict due to land constraints in East and West Africa, where production technology is traditional (see Table 2) and use of compound feeds limited.

³ The basic hypothesis in the estimation of carrying capacity (CC) is that a standardized livestock unit of 250 kg requires a daily dry matter intake of about 2.5 percent of their bodyweight. CC is therefore calculated by estimating the total amount of forage at the end of the growing season, multiplying this by a correction factor, and then dividing by the average feed requirements of a livestock unit. Correction factors are grazing inefficiency, losses and proper use; as a result of different correction factors, estimates of CC vary widely. Even though CC is an old-established notion of range science, it is still a widely used concept. There are debates, however, over the validity of the concept itself, the measurement methodologies and the context of application. CC was, in fact, developed for improving management of commercial ranches in North America, and it is often questioned whether the concept is equally applicable to African rangelands.

⁴ The TLU (250 kg live weight) is a common unit in which different kinds of livestock (cattle, small ruminants, etc.) can be compared.

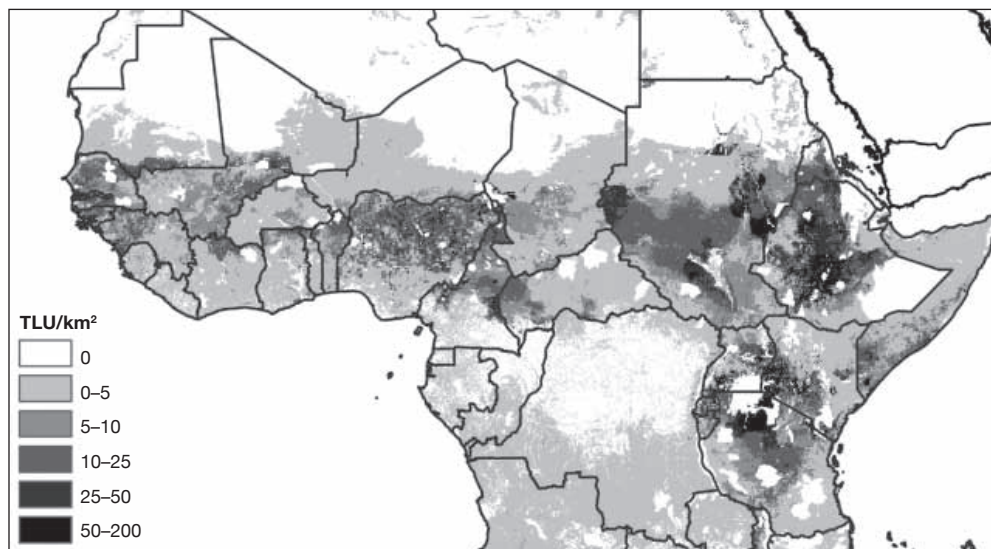


FIGURE 2
*Estimated
ruminant density
in sub-Saharan
Africa, 2000*

Source: FAO, 2005b.

Such estimates would be less meaningful in southern Africa, where ranching is common, although ranches are also found in some areas of East Africa (e.g. the highlands of Kenya and the United Republic of Tanzania) (FAO, 2002).

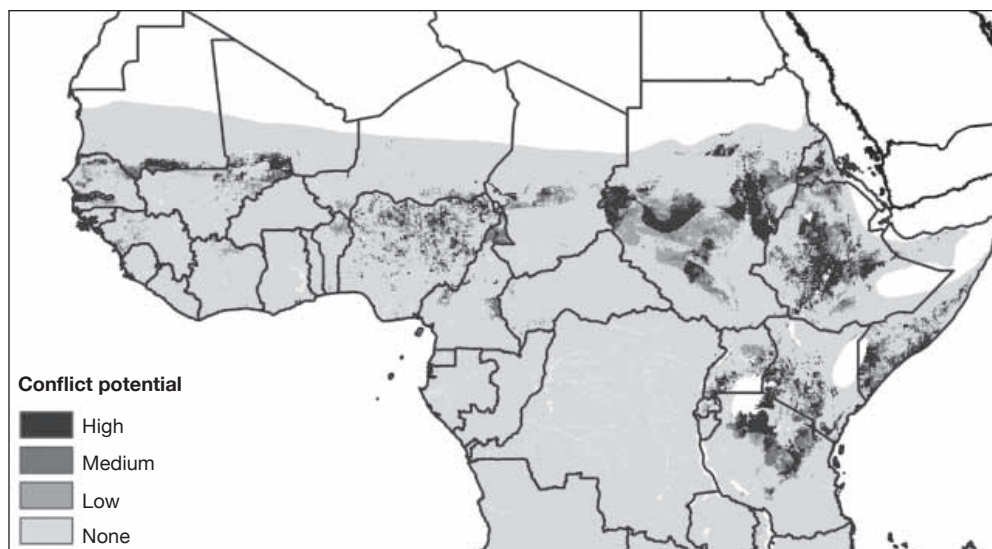
The potential for livestock-driven conflict is rated as “high” if the ratio between the actual stocking rate and the estimated maximum carrying capacity is greater than 1, i.e. if the number of livestock exceeds the carrying capacity of land; “medium”, if the ratio falls between 0.75 and 0.99; and “low” if it falls between 0.5 and 0.74. It is assumed that there is no risk of livestock-driven conflict if the ratio is below 0.5, i.e. when the actual stocking rate is less than 50 percent of the carrying capacity. For the humid zone, for which no carrying capacity has been estimated and where livestock are sparse, the carrying capacity of the subhumid agro-ecological zone is applied. These thresholds are arbitrary and, given the multiple determinants of conflicts, a perfect correlation between the calculated index number and number/intensity of conflicts is not to be expected. Figure 3 shows the estimated risk of livestock-driven conflicts in sub-Saharan Africa.

Figures 1, 2 and 3 show a degree of correlation among agro-ecological zones, number of animals and the potential for conflicts as measured by the ratio between livestock density and land carrying capacity. The risk of livestock-driven

conflicts is highest at the border between the arid and semi-arid zones, and in some parts of the highlands. The expansion of the agricultural frontier towards the arid zone, therefore, might be associated with an increase in livestock numbers in mixed livestock production systems, making a peaceful interaction between farmers and pastoralists more difficult. On the other hand, in humid and subhumid zones, livestock numbers could be increased significantly. In the case-study countries, conflict potential is evident in the semi-arid border between Mali and Burkina Faso, in semi-arid areas of Senegal and the United Republic of Tanzania, in the Ethiopian highlands, and at the highland borders between Kenya and the United Republic of Tanzania and between Kenya and Uganda.

High livestock numbers, therefore, often exert extremely strong pressure on rural land and are likely to contribute to social tensions and conflicts. In contrast with the typical determinants of land conflicts, such as population growth, intensification of agricultural practices and droughts, the number of livestock is endogenously influenced by an inefficient land tenure system, which provides livestock keepers with incentives for accumulating animals. Functional land legislation is expected not only to promote long-term land-fixed investments and agricultural productivity increases, but may also reduce the risk of

FIGURE 3
*Estimated risk of
livestock-driven
conflicts in
sub-Saharan
Africa, 2000*



Source: Authors' calculation.

violent conflicts in rural areas, as far as these are associated with livestock density and livestock production technology. In theory, making use of ratios between carrying capacity and actual stocking rates, it would be possible to build indicators and subindicators to monitor the probability of conflicts between herders and farmers or among pastoralists themselves in selected regions. Carrying capacity, therefore, would not only be useful for forecasting environmental degradation, as it has been long done with unsatisfactory evidence in the African context, but also for building a theory of land conflict in rural areas. In the economic literature, in fact, while indexes and theoretical and empirical models have been developed to identify the root causes of civil wars, livestock conflicts have been examined only on a case-by-case basis.

CONCLUDING REMARKS

The article reviewed the livestock sector performance over the last decade in East and West Africa, and elaborated a pro-poor livestock policy framework to identify potential gaps and inconsistencies in sector policies. This broad analytical framework places livestock within the wider development policy agenda. Too often, policy-makers in the livestock departments tend to design livestock sector policies in isolation, with minimal consultation with other ministries or representatives of the livestock sector, and mainly focus on

technical issues, such as the eradication of animal diseases.

The proposed framework is used to examine livestock policies in Ethiopia, Kenya, Uganda and the United Republic of Tanzania in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. It is found that, despite land tenure insecurity being widespread in sub-Saharan Africa, the current national agendas largely neglect the land issue. This not only has a negative impact on livestock production, which has been shown to fall short of the growing demand for animal protein, but is also likely to contribute to social tensions and conflicts in rural areas. The article argues that inefficient land tenure systems provide farmers and pastoralists with incentives to increase their livestock numbers beyond the carrying capacity of land. FAO statistics show that livestock pressure on land is, in effect, increasing in all the case-study countries and that livestock are exceeding the estimated carrying capacity of land in regions of Ethiopia, Kenya and Uganda in East Africa, and in Burkina Faso, Mali and Senegal in West Africa. This leads to a mounting pressure on land, which enhances competition for scarce resources and may lead to conflicts in rural areas.

The arguments presented in the article are very preliminary and mostly intuitive. First, there is the need to develop an intertemporal model correlating tenure insecurity, the dynamics of livestock

numbers and carrying capacity, which have been here a priori assumed to be interconnected. It should be noted that, even though tenure insecurity contributes to enhanced pressure on land and conflicts, the conflicts themselves are expected to reduce the number of animals, and hence the competition for scarce resources. There is also the need to collect detailed information about the dynamics of the livestock sector and on rural conflicts at the local, rather than country, level.

Whatever the underlying causality between tenure insecurity and livestock numbers, effective land policies are essential for the sustainable development of the livestock sector, to poverty alleviation and the achievement of the Millennium Development Goals. They should be given adequate priority by policy-makers; only then will livestock policies be more balanced and input and output market policies be effective, sustainable and pro-poor.

REFERENCES

- Aklilu, J.** 2002. *An audit of the livestock marketing status in Kenya, Ethiopia and Sudan*. Nairobi, Interafrican Bureau for Animal Resources.
- Ba, B.** 2000. *Natural resources and decentralization: local institutions role in co-management and local conflicts resolution in the Mopti region*. Paper presented at the Eighth International Association for the Study of Common Property Conference, Bloomington, USA, 31 May–4 June 2000.
- Binswanger, H.P. & McIntire, I.** 1987. Behavioral and material determinants of production relations in land-abundant tropical agriculture. *Economic Development and Cultural Change*, 36(1): 73–99.
- Burkina Faso, Government of.** 2004. *Poverty Reduction Strategy Paper*. Ouagadougou, Ministry of Economy and Development.
- Bruce, J.W., ed.** 1998. *Country profiles of land tenure: Africa, 1996*. Madison, USA, University of Wisconsin, Land Tenure Center.
- Busingye H.** 2002. *Customary land tenure reform in Uganda; lessons for South Africa*. Johannesburg, South Africa, International Symposium on Communal Land Tenure Reform.
- Cotula, L., Toulmin, C. & Hesse, C.** 2004. *Land tenure and administration in Africa: lessons of experience and emerging issues*. London, International Institute for Environment and Development.
- Dercon S.** 1998. Wealth, risk and activity choice: cattle in Western Tanzania. *Journal of Development Economics*, 55(1): 1–42.
- Dercon, S.** 2004. Growth and shocks: evidence from rural Ethiopia. *Journal of Development Economics*, 74(2): 309–29.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. & Urey, I.** 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 32(1): 73–89.
- ECA (Economic Commission for Africa).** 2004. *Land tenure systems and their impacts on food security and sustainable development in Africa*. Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa.
- EDC News.** 2001a. Land competition in Garissa. *EDC News*, No. 2, February–March 2001 (available at <http://www.edcnews.se/Research/KenyaLand.html>).
- EDC News.** 2001b. Cattle clash sparks bitter feud. *EDC News*, No. 2, February–March 2001 (available at <http://www.edcnews.se/Research/TanzaniaCattleclash.html>).
- Ethiopia, the Federal Democratic Republic of.** 2002. *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*. Addis Ababa, Ministry of Finance and Economic Development.
- FAO.** 1993. *Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations*, by J.P. Platteau. Étude FAO Développement économique et social, No. 107. Rome.
- FAO.** 2002. *Cattle and small ruminant production systems in sub-Saharan Africa. A systematic review*, by M.J. Otte and P. Chilonda. Rome.
- FAO.** 2004. *Essai de présentation des tendances d'évolution du droit pastoral en Afrique de l'Ouest*, by I. Ly. Étude juridique de la FAO en ligne, No. 35. Rome (available at <http://www.fao.org/legal/prs-01/po35f.pdf>)
- FAO.** 2005a. *FAOSTAT database* (available at <http://faostat.fao.org/>).
- FAO.** 2005b. *GLiPHA (Global livestock production and health atlas)*. Rome (available at <http://www.fao.org/ag/aga/glipha/index.jsp>).

- Feder, G. & Noronha, R.** 1987. Land rights systems and agricultural development in sub-Saharan Africa. *The World Bank Research Observer*, 2(2): 143–169.
- Griffin, K., Khan, A.R. & Ickowitz, A.** 2002. Poverty and the distribution of land. *Journal of Agrarian Change*, 2(3): 279–330.
- Hershkowitz, A.** 2005. *Violence in Southern Ethiopia: the Borana and farmers clash over land use*. ICE Case Studies. The Inventory of Conflict & Environment (ICE). Washington, DC, American University.
- Hoben, A.** 2000. *Ethiopian rural land tenure policy revisited*. Paper presented at the Symposium for Reviewing Ethiopia's Economic Performance 1991–1999. Addis Ababa, InterAfrica Group.
- Jahnke, H.E.** 1982. *Livestock production systems and livestock development in tropical Africa*. Kiel, Germany, Kieler Wissenschaftsverlag Vauk.
- McCarthy, N., Swallow, B., Kirk, M. & Hazell, P.** 1999. *Property rights, risk, and livestock development in Africa*, Nairobi, International Livestock Research Institute and Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Pickardt, T.** 2003. *The dynamics of land tenure in the Poni and Nounbiel Provinces, Burkina Faso*. Unpublished paper, Giessen, Germany, Justus-Liebig-Universität.
- Pickardt, T., Brockhaus, M., Schliephake, S., Kambire, H. & Hoffman, I.** 2002. *Conflict management related to natural resources in south-west Burkina Faso*. Paper presented at the Deutscher Tropentag 2002, Witzenhausen, Germany, 9–11 October 2002 (available at http://www.tropentag.de/2002/abstracts/links/Pickardt_BjJ3vYh2.pdf).
- Platteau, J.P.** 2000. Allocating and enforcing property rights in land: informal versus formal mechanisms in sub-Saharan Africa. *The Nordic Journal of Political Economy*, 26(1): 55–81.
- Rosenzweig, M. & Wolpin, K.** 1993. Credit market constraints, consumption smoothing and the accumulation of durable production assets in low-income countries: investments in bullocks in India. *Journal of Political Economy*, 101(2): 223–244.
- Rosegrant, M., Paisner, M.S., Meijer, S. & Witcover, J.** 2001. *Global food projections to 2020: emerging trends and alternative futures*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Steinfeld, H., de Haan, C. & Blackburn, H.** 1997. *Livestock & the environment: finding a balance*. Rome, FAO; Washington, DC, USAID and the World Bank.
- Sylla, C.** 2003. *Cyber shepherd at work in the Sahel*. IDRC Report 17/11/03. Ottawa, International Development Research Centre.
- Tanner, C., de Wit, P. & Madureira, S.** 2005 Land reform in Mozambique: practice and potential. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2005/2: 102–113.
- Thornton, P.K., Kruska, R.L., Henninger, N., Kristjanson, P.M., Reid, R.S., Atieno, F., Odero, A.N. & Ndegwa, T.** 2002. *Mapping poverty and livestock in the developing world*. Nairobi, International Livestock Research Institute.
- Uganda, Republic of.** 2005. *Poverty Eradication Action Plan (2004/5 – 2007/8)*. Kampala, Ministry of Finance, Planning and Economic Development.
- USAID (United States Agency for International Development).** 2000. *Information Bulletin*, No. 1. Washington DC, Bureau for Humanitarian Response, USAID.
- Van den Brink, R., Bromley, D.W. & Chawas, J.P.** 1995. The economics of Cain and Abel: agro-pastoral property rights in the Sahel. *Journal of Development Studies*, 31(3): 373–399.
- Verplanke, J.J. & McCall, M.K.** 2003. *Boundary dispute settlement using Mobile GIS*. Paper presented at the ESRI User Conference, San Diego, USA, 7–11 July 2003 (available at <http://gis2.esri.com/library/userconf/proc03/p0468.pdf>).
- Winrock International.** 1992. *Assessment of animal agriculture in Sub-Saharan Africa*. Little Rock, USA, Winrock International Institute for Agricultural Development.
- World Bank.** 2005. *World Development Indicators*. Washington, DC.

Land reform in Madagascar, or opting for local competence

Management of land tenure continues to hinder rural and urban development policy in Madagascar. Land tenure policy has been shaped by the principles of colonial times. The negation of community practices and the illusion of exclusive state management of land tenure, associated with an impoverished public sector, have paralysed the administration of land tenure and eroded land rights. In February 2005, the Malagasy Government initiated a process of land reform that was radically new in concept: land rights may be determined by local communities and not solely the public services, the notion of state ownership has been reshaped by new legislation and local jurisdiction over land has been extended. This article begins by examining the forms, causes and consequences of the land tenure crisis. It then examines the process of land reform and develops one of its key features: recognition of land rights by communities and the users of the land. It also looks at the achievements and limitations of this formal recognition of land rights.

La reforma del régimen de tenencia de tierras en Madagascar o la apuesta por la competencia local

En Madagascar, la ordenación de tierras sigue siendo uno de los escollos de las políticas de desarrollo rural y urbano. La política de tierras aplicada hasta la fecha se ha basado en principios establecidos en la época colonial. La negación de las prácticas sociales y la ilusión de una ordenación de tierras exclusiva del Estado, asociadas a un empobrecimiento de los servicios públicos, provocan una parálisis de la administración de tierras y una precarización de los derechos sobre el suelo. A partir de febrero de 2005, el Gobierno malgache inició un proceso de reforma del régimen de tenencia de tierras basado en una ruptura conceptual: los derechos sobre la tierra pueden ser reconocidos por las colectividades y no solamente por los servicios encargados de las tierras, dado que el concepto de demanio ha sido reformulado por una nueva disposición legislativa y que se han ampliado las competencias de los municipios en materia de tierras. En el presente artículo se exponen en primer lugar las formas, causas y consecuencias de la crisis relativa a las tierras, se analiza a continuación el proceso de reforma del régimen de tenencia de tierras y se desarrolla uno de sus puntos clave, a saber, el reconocimiento de los derechos sobre el suelo por las colectividades y los usuarios de la tierra. Se presentan también los progresos y los límites de esta formalización de los derechos sobre la tierra.

La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale

André Teyssier, Henri Raharison et Zo Ravelomanantsoa

André Teyssier est Conseiller technique auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Henri Raharison est Juriste auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

Zo Ravelomanantsoa est Consultant auprès du Programme national foncier, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

À Madagascar, la gestion foncière demeure l'un des points d'achoppement des politiques de développement rural et urbain. La politique foncière appliquée jusqu'à présent s'est figée sur des principes établis à l'époque coloniale. La négation des pratiques sociales et l'illusion d'une gestion foncière exclusive de l'État, associées à une paupérisation des services publics, provoquent une paralysie de l'administration foncière et une précarisation des droits sur le sol. À partir de février 2005, le Gouvernement malgache a entamé un processus de réforme foncière fondé sur une rupture conceptuelle: les droits sur la terre peuvent faire l'objet d'une constatation par les collectivités et non pas uniquement par les services fonciers, la notion de domanialité étant refondée par une nouvelle disposition législative et les compétences des communes étant élargies en matière foncière. Le présent article évoque d'abord les formes, causes et conséquences de la crise foncière, et analyse ensuite le processus de réforme foncière et développe l'un de ses points clés, c'est-à-dire la reconnaissance des droits sur le sol par les collectivités et les usagers de la terre. Les progrès et les limites de cette formalisation des droits fonciers y sont également évoqués.

L'IMPASSE DE LA DOMANIALITÉ

Un dogme domanial d'une étonnante longévité

Aux premières heures de la conquête française, les autorités coloniales ont instauré, en s'inspirant du Torrens Act, un système domanial et foncier considérant les terrains non titrés comme appartenant à l'État. En vertu de ce principe, l'État est à même d'accorder des droits de propriété à ceux qui ont réalisé une «mise en valeur», et agissant en souverain, il cède une partie de son patrimoine au bénéfice d'un nombre restreint d'individus, moyennant un strict contrôle de l'effort de mise en valeur.

Ce système domanial obéissait à la logique du moment: servir l'entreprise coloniale, ouvrir des espaces aux colons en purgeant les droits précédents, sécuriser leurs droits dans la durée et asseoir l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement.

La délivrance parcimonieuse de quelques titres fonciers, régie par une administration foncière et topographique de faible envergure, correspondait aux objectifs de l'époque. Il ne s'agissait pas de sécuriser le plus grand nombre, mais de délivrer des droits à une élite rurale et urbaine dans la perspective d'une agriculture moderne et productive, dont on espérait un effet d'entraînement de l'économie.

La logique de ce dogme domanial correspond à un système productiviste, en accord avec la conception du développement véhiculée au début du XX^e siècle. En accordant des droits de propriété contre des formes visibles de mise en valeur, elle incite à stigmatiser l'environnement par une action anthropique, qui, à l'image du défrichement, se révèle aujourd'hui peu compatible avec le respect de la biodiversité.

Malgré 45 ans d'indépendance et une

période socialiste, Madagascar est restée attachée à cette logique domaniale établie il y a plus d'un siècle. Le maintien de procédures longues et alambiquées¹ s'explique par une tradition de culture administrative et centralisatrice, mais également par la volonté de pérenniser une source de revenus au profit des agents d'une administration à l'abandon. Plus les procédures sont compliquées, plus elles sont interprétées à la faveur des agents de l'administration. Plus le pouvoir d'achat de ces fonctionnaires s'effondre, plus ils cherchent à compléter leurs revenus². Par ailleurs, le haut degré de complexité des procédures permet aux plus puissants de faire valoir des revendications au détriment de groupes de populations moins informés et moins influents.

Ce système hérité de la période coloniale est aujourd'hui en complet décalage avec d'une part, la demande massive de sécurisation des droits sur la terre et, d'autre part, la très faible capacité des pouvoirs publics.

Un système domanial et foncier en décalage avec l'ampleur de la demande sociale

À la différence de l'Afrique continentale, les prérogatives des pouvoirs coutumiers malgaches sont relativement limitées en matière de gestion foncière. Au contact des villes, des routes et des marchés, les formes communautaires de gestion foncière semblent reculer face à l'individualisation et à la marchandisation de la terre. La terre devient de plus en plus un bien marchand, qui s'exploite et s'échange avec ou sans le consentement des autorités traditionnelles. Dans un contexte de crise économique où s'exacerbe la compétition sur la terre (Raison, 1991), chacun cherche une garantie des droits sur le sol validée par

une autorité dont on espère un «potentiel d'arbitrage». Face aux appétits fonciers d'entrepreneurs et de notables locaux, susceptibles de solliciter l'arsenal juridique et topographique en leur faveur, l'arbitrage des *fokonolona*, des *tangalamena*, des *olobe* ou des *ampanjaka* ne pèse plus beaucoup.

Ainsi, bien des citoyens malgaches se tournent vers l'État et ses services fonciers pour faire valoir leurs droits sur la terre. Un cumul proche du demi-million de demandes d'acquisition de terrains domaniaux a été déposé auprès des services fonciers. Ces demandes datent parfois de plusieurs décennies et, dans ce cas, les requérants décèdent bien souvent avant d'avoir vu leur demande traitée. Encore plus nombreux sont les ménages qui souhaitent obtenir une reconnaissance écrite de leurs droits de propriété par les services fonciers, mais qui, découragés par la lourdeur et le coût des procédures³, préfèrent ne pas s'engager dans une démarche d'immatriculation.

Face à cette demande considérable, les services fonciers ont pour seule réponse l'immatriculation foncière et présentent une très faible capacité à la mettre en œuvre: seulement 330 000 titres ont été établis depuis un siècle et ce rythme de délivrance stagne, depuis une dizaine d'années, autour de 1 200 titres par an. L'alternative qui consisterait en des immatriculations foncières réalisées collectivement – le cadastre –, présente certes l'avantage d'une procédure plus compacte, mais toujours décidée et réalisée par les services de l'État. Elle reste occasionnelle, en raison de son coût élevé⁴, au-delà des moyens de l'administration. Ainsi, la superficie des propriétés titrées reste faible, ne dépassant pas le quinzième du territoire.

À noter par ailleurs que les titulaires de titres fonciers se désintéressent, surtout en milieu rural, des procédures de mutation qu'ils jugent inaccessibles, essentiellement

¹ La procédure d'immatriculation foncière individuelle ne compte pas moins de 24 étapes et peut durer, en fonction des moyens de l'usager pour mobiliser les services fonciers, plus d'une décennie. Selon une estimation que l'on a réalisée en 2003, le coût réel de cette procédure dépasse 300 € par titre.

² Selon une étude du Conseil supérieur de lutte contre la corruption, 47 pour cent des usagers déclarent avoir corrompu des agents de l'Administration foncière (KPMG, 2005).

³ Une récente étude évalue le coût de la procédure d'immatriculation individuelle à plus de 900 dollars EU par titre (ECR, 2006).

⁴ Autour de 70 dollars EU/ha en 2003, selon une estimation plutôt basse de la Direction des domaines et des services fonciers.

en raison de coûts d'enregistrement trop élevés. À mesure que s'effectuent des ventes et des divisions, les inscriptions initiales des titres ne reflètent plus la réalité des occupations. Cette dégénérescence de l'information foncière s'observe même sur des périodes relativement courtes: au lac Alaotra, aucun des titulaires de titres établis en 1983 pour les parcelles de deux mailles d'un périmètre irrigué, ne correspond aux occupants actuels. En l'espace d'une génération et à seulement 5 km des services fonciers, les documents fonciers conservés dans la ville voisine ont perdu leur conformité juridique. La désuétude des documents fonciers est encore plus avancée quand il s'agit d'opérations cadastrales réalisées avant l'indépendance, qu'il s'agisse de zones rurales ou urbaines. À Miadanandriana, une commune rurale de l'est de l'Imerina, une importante opération cadastrale réalisée dans les années 30 a produit des plans parcellaires qui n'ont fait l'objet d'aucune retouche depuis 70 ans. Sur les 16 000 parcelles cadastrées, seules 135 ont fait l'objet d'une inscription au Livre foncier⁵. Dans ce cas, l'opération cadastrale inachevée et non actualisée accentue la complexité de la situation foncière; le cadastre agit contre la propriété (Comby, 1995).

Ainsi, l'information foncière gérée par les services fonciers, concerne non seulement une faible proportion de biens, mais se révèle souvent loin de la réalité. Elle a certes valeur d'archive, mais elle ne permet plus une garantie actualisée des droits sur la terre.

Un système domanial et foncier en décalage avec les capacités des pouvoirs publics

La persistance du système domanial, sourde aux attentes de la population, a également eu pour effet de saturer et de paralyser les services chargés de sa mise en œuvre. Le service rendu par l'administration foncière est jugé très insatisfaisant par les usagers, au regard par

exemple de longs délais pour l'obtention de simples certificats de situation juridique des terrains. Les médias malgaches n'arrêtent pas de rappeler l'inefficacité de ce service public. Les conditions de travail des fonctionnaires de l'Administration foncière sont éprouvantes: les agents apportent parfois leur propre matériel de travail; l'état des bâtiments, surtout dans les régions exposées aux cyclones, condamne la bonne conservation des documents fonciers – plans et registres – dont le degré de détérioration a atteint une situation parfois irréversible.

Dans le souhait de maintenir un dispositif domanial dans un contexte qui imposait d'autres formes de gestion foncière, l'État malgache a lourdement hypothéqué sa capacité à garantir les droits de propriété déjà attribués⁶ ainsi que toute capacité de formalisation et d'actualisation de nouveaux droits.

L'Administration foncière et domaniale a maintes fois exprimé son souhait d'une réhabilitation de ses services centraux et de ses 29 circonscriptions. Des études récentes (Rakotoarison *et al.*, 2005; Ghys, Gautier et Razafindrakotohary, 2006) ont évalué les investissements nécessaires à la sauvegarde d'un siècle d'archives foncières et à la poursuite de la mission actuelle de service public. Les montants des investissements sont considérables⁷, tandis que les coûts de fonctionnement de ces services modernisés atteindraient des niveaux surréalistes: 66 000 € par circonscription, quand ces services végètent actuellement avec des budgets de fonctionnement dérisoires de quelques centaines d'euros par an.

⁶ «Les services se trouvent dans un état pitoyable à tel point que l'on peut affirmer, fin 2005, que si la mission des services fonciers est de garantir des droits réels sur des immeubles, si cette mission passe par une série de dispositions pratiques, telle que la sécurisation "physique" des documents (livres, cartes et plans) et si cette sécurisation est dans l'état tel que découvert lors de l'état des lieux des circonscriptions visitées: l'État malgache, dans le cadre du foncier, au travers de ses services, ne remplit pas sa mission» (Ghys, Gautier et Razafindrakotohary, 2006).

⁷ Environ 665 000 € par service, ce qui, rapporté aux 29 services fonciers, porte le coût total d'une opération nationale de réhabilitation et de modernisation des services fonciers à près de 20 000 000 €.

⁵ Projet Inter-Reg Sécurisation foncière et aménagement du territoire. Ong Hardi/Conseil Régional de la Réunion.

L'injection, même massive, de financements extérieurs pour ressusciter le système Torrens semble sans fondement. La relance d'un système foncier opérant passe nécessairement par une restructuration de l'administration foncière, favorisant un recentrage de ses fonctions et un transfert de compétences vers les échelons locaux.

Les «petits papiers», comme réponse citoyenne à la faillite du système domanial

Faute de régulation foncière par les pouvoirs coutumiers et face à la sclérose des services fonciers, les usagers ont justement inventé des modalités locales de gestion foncière «par défaut», matérialisées par divers «petits papiers». Pour se prémunir de toute tentative de spoliation, chacun essaie de protéger ses droits par un «papier», tamponné par un quelconque service de l'État. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, même de manière indirecte⁸, soit d'actes sous seing privé, validés par les collectivités. Malgré l'absence de normes nationales, ces «petits papiers» sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit: ils sont parfois rédigés sur ordinateur et sont systématiquement enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*. Aujourd'hui, la plupart des parcelles agricoles et urbaines font l'objet de cette gestion foncière locale réalisée au quotidien et à un moindre coût. Ces petits papiers accompagnent systématiquement les transactions sur la terre et, dans certains cas, les contrats de faire-valoir. Il arrive même que la gestion de parcelles titrées soit actualisée par le biais de ces petits papiers.

Chacun s'accorde à reconnaître la faible valeur juridique de ces documents qui, théoriquement non opposables, sont, dans le meilleur des cas, considérés

par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Le sentiment de sécurité foncière que confèrent ces petits papiers est valable pour une garantie locale, mais elle ne préserve pas de manœuvres de spoliation provenant de l'extérieur.

La situation foncière à Madagascar se caractérise par la superposition de deux niveaux de gestion foncière, parfois combinés. Les usages individuels ou collectifs de la terre trouvent une reconnaissance par le jeu des pratiques locales et les droits sur le sol et sont gérés par un dispositif local d'administration foncière dépourvu de garanties officielles. Ces pratiques s'inscrivent en désaccord avec le principe de présomption de domanialité qui nie des évidences: la propriété privée existe bel et bien, même si elle n'est pas matérialisée par un titre foncier. Dans un contexte de libéralisation et de démocratisation, les terrains urbains et agricoles non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne peuvent plus être considérés comme des propriétés présumées de l'État.

Une entreprise de rénovation de la politique foncière malgache se doit par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée (Lavigne Delville, 1998). Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer, vers des pratiques généralisées localement, à faire reconnaître par les pouvoirs publics. Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré récemment par l'État malgache permet de reconsidérer les fondements de la politique foncière.

UNE REFONTE DE LA POLITIQUE FONCIÈRE BASÉE SUR UNE RUPTURE CONCEPTUELLE **Enjeux et objectifs de la réforme foncière**

À Madagascar, la sclérose des normes administratives et la négation des pratiques de gestion foncière locales ont provoqué une dérégulation lourde de conséquences:

- Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre s'est diffusé parmi

⁸ Autorisation de défrichement accordée à un aïeul, quittance d'impôt foncier, etc.

les ménages malgaches. Les conflits de limite, plutôt bénins, sont légion; la plupart des usagers redoute l'éventualité d'une spoliation fomentée par des groupes sociaux concurrents ou par les tenants de pouvoirs locaux, avec parfois la complicité d'agents des services fonciers⁹. Si l'effet probable de cette insécurité sur la productivité agricole reste à démontrer, la faible motivation pour des investissements en temps et en travail, notamment en matière de reforestation, apparaît en revanche clairement.

- Les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme.
- Les collectivités locales ne disposent d'aucune information pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale. Les communes rurales ne parviennent pas à lever l'impôt foncier, qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leurs ressources budgétaires. La décentralisation à Madagascar est hypothéquée par cette incapacité fiscale de communes dont le budget tient surtout aux dotations fournies par le niveau central;
- Les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

La réforme foncière envisagée depuis 2005 est supposée inverser cette dynamique perdante. La Lettre de politique foncière (MAEP, 2005) annonce des mesures pour une gestion foncière favorable «... à l'investissement privé national et étranger, à la production agricole, à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles, au développement des collectivités territoriales décentralisées par la mise à disposition d'outils de gestion territoriale et de fiscalité, au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal».

Ce document de politique foncière ne prévoit pas d'intervention sur les structures

⁹ À tel point qu'une commune de la région du Menabe (Ankilivalo) a prononcé en 2004 un arrêté interdisant l'intervention de brigades topographiques.

et n'envisage pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. L'enjeu est de formaliser les droits fonciers non écrits et de régulariser la situation des droits fonciers écrits¹⁰, ce qui suppose la restructuration et la modernisation des services fonciers ainsi qu'une décentralisation des compétences afin de procéder à une inscription massive et actualisable des droits sur le sol, de manière rapide tout en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées. Au-delà de la formalisation des droits, il s'agit également de sécuriser les transactions et les contrats de faire-valoir, aujourd'hui interdits, afin de faciliter l'accès au marché foncier.

Cette orientation de politique foncière s'est élaborée à la suite de réflexions collégiales initiées à partir de 2004. Elle s'inspire d'idées et de concepts issus de recherches plus anciennes, portant sur les maîtrises foncières (Le Roy, 1995) et sur la notion de «droit d'agir» sur les terrains, valorisées par de récentes expertises (RocheGude, 2004).

Le processus de réforme foncière

Les programmes précurseurs. Les premières interventions de sécurisation foncière ont été préparées en corollaire du Plan d'action environnemental parrainé par la Banque mondiale, à la suite d'analyses présentant la sécurisation foncière comme l'une des conditions du développement durable. Dès 1988, le programme «Cadastré des aires protégées» a été lancé dans le cadre du Programme environnemental 1 (PE1). L'objectif annoncé portait sur une gigantesque opération cadastrale de l'ensemble du territoire national. L'action devait s'étendre sur 15 ans et son coût total aurait atteint 167 millions de dollars EU.

Entre-temps l'administration foncière a proposé de simplifier la procédure cadastrale moyennant l'Opération domaniale concertée (ODOC), qui permet

¹⁰ Il s'agit «de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits» (MAEP, 2005).

le traitement groupé de demandes d'acquisition de parcelles de terres domaniales se terminant par leur immatriculation. Cette opération testée par l'ONG Care autour du Cap Masoala et par une fédération de groupements paysans¹¹ en zones rurales s'est révélée d'une simplification insuffisante. L'ODOC est restée une opération initiée sur proposition de l'administration foncière, réalisée par elle, selon des procédures domaniales. Ses effets sur les coûts et le délai de la procédure n'ont pas été ressentis.

Un projet de développement rural installé dans la région de l'Alaotra¹² a testé, avec la circonscription domaniale d'Ambatondrazaka, une autre démarche en tentant de promouvoir la dotation foncière. L'Article n° 31 de la Loi 60-004 stipule que «... lorsque des habitants exercent collectivement des droits de jouissance sur des terrains, la collectivité dont dépendent ces habitants, commune ou collectivité traditionnelle possédant la personnalité morale, pourra obtenir lesdits terrains en dotation». Sur cette base juridique, une approche a testé l'immatriculation au nom de la commune d'un ensemble de terrains contigus occupés par plusieurs dizaines d'usagers («titre-mère») et son morcellement en autant d'actes que cet ensemble contenait de terrains («titres-fils») (Teyssier, Elson et Tsialiva, 1992). Faute d'avoir pu délivrer de simples actes administratifs aux usagers, et entraver l'établissement de titres fonciers individuels, cette démarche ne pouvait se reproduire sans appui extérieur. Sur les 600 producteurs impliqués dans cette opération, 25 ont obtenu un titre foncier. Douze ans après, il s'avère que les mutations portant sur ces 25 titres sont formalisées par ... des petits papiers validés par le Fokontany.

Au cours des années 90, d'autres interventions ont été consacrées à des appuis aux services fonciers pour leur

modernisation¹³. Dans bien des cas, elles se sont laissées guider par un diagnostic surdéterminant le manque de moyens de l'administration et se sont focalisées sur l'acquisition de nouveaux matériels. La recherche d'une plus grande précision topographique ou d'une informatisation systématique des traitements ont bien souvent aspiré l'essentiel des ressources; cette obsession technologique a détourné l'attention de la question centrale, la nécessaire remise en cause du schéma domanial.

La Gestion locale sécurisée – une amorce de la réforme foncière.

Conçue à la suite de différents ateliers¹⁴, la loi sur la Gestion communautaire locale des ressources renouvelables, dite «GELOSE»¹⁵, annonce un principe novateur de subsidiarité en matière de gestion foncière. L'enjeu est de transférer la gestion des ressources naturelles vers les «communautés rurales», sous contrat avec les pouvoirs publics. Ces contrats, établis à la demande des communautés, comportent un inventaire foncier validé par l'administration foncière et un cahier des charges définissant les droits et devoirs de la communauté, de la commune et de l'État. Un «médiateur environnemental», formé à la «négociation patrimoniale», est chargé de mettre en œuvre ces contrats qui intègrent une action de sécurisation foncière à la gestion des ressources par la communauté, par le biais d'une nouvelle réglementation, la Sécurisation foncière relative (SFR)¹⁶.

L'objectif est de parvenir à une valorisation des ressources naturelles censée favoriser

¹¹ FIFATA (*Fikambanana Fampivoarana ny Tantsaha* – Association pour le Progrès des Paysans)

¹² Projet Imamba-Ivakaka, 1989-1993. Ministère de l'agriculture/Caisse française de développement.

¹³ «projet Cadastre», numérisation du cadastre des plaines d'Antananarivo. Ces programmes d'informatisation ont abouti à de piètres résultats; l'un de ces programmes a d'ailleurs été interrompu soudainement: 20 des 29 circonscriptions foncières ont été informatisées, sans qu'un seul titre ne puisse être établi selon un procédé informatique. Depuis, une partie des bases de données informatisées a été perdue. À noter néanmoins, que l'installation d'un service foncier déconcentré à Marovoay permet à une agence foncière de continuer à réaliser un travail de gestion foncière de proximité, sans financement extérieur (Projet rizicole Betsiboka, KFW/MAEP, 1983-2001).

¹⁴ Atelier de Mantasoa (1994), Atelier de Majunga (1994) et Atelier d'Antsirabe (1995).

¹⁵ Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996.

¹⁶ Décret interministériel n° 98-610 du 13 août 1998.

un processus de développement local et d'exploitation durable au profit des communautés. Un espoir anime la GELOSE: celui de bloquer l'accès libre au foncier pour provoquer des dynamiques d'intensification (Bertrand, 1997). La GELOSE sous-entend une réhabilitation des droits et des pouvoirs locaux; elle exprime un choix de société basé sur un rééquilibrage des pouvoirs coutumiers face à l'autorité de l'administration.

Dix ans plus tard, les évaluations du dispositif GELOSE ramènent le concept de SFR à un prototype expérimenté au profit de quelques communautés rurales¹⁷. À l'épreuve du terrain, la SFR s'est trouvée paralysée par une réglementation en désaccord avec l'esprit de la démarche. En maintenant l'intervention de brigades topographiques en amont de la procédure¹⁸, peu disponibles et coûteuses, la SFR n'a pas pu proposer d'alternative au système domanial. Les limites de ce mode de sécurisation foncière se révèlent d'ailleurs dans l'analogie évidente avec la procédure cadastrale classique:

- La Sécurisation foncière relative (SFR) consiste en la matérialisation et la cartographie des parcelles, sans établissement de droit, tout comme pour la phase physique d'une opération cadastrale.
- La Sécurisation foncière intermédiaire (SFI) correspond à une consécration de droits sur terrain par le Tribunal

¹⁷ Malgré l'importance accordée par les communautés rurales pour la sécurisation de leurs droits, la SFR «a été peu appliquée à cause du coût, de la longueur de la procédure et surtout du manque de compétences pour son application» (Resolve, 2005).

¹⁸ Article 6 du Décret no 98-610: «Les limites du périmètre font l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier rattaché au réseau géodésique existant.» Article 7: «Les délimitations et enquêtes parcellaires effectuées publiquement par un Géomètre Assermenté ...» L'Article 11 restreint davantage l'action foncière des collectivités de base: «Toute modification des limites des parcelles [...] dûment approuvée par la Communauté doit faire l'objet d'une mise à jour des documents SFR par un Géomètre Assermenté. Les modalités de cette mise à jour feront l'objet d'un arrêté du Ministre chargé des Services Fonciers.» On imagine aisément l'embarras des communautés face à une réglementation qui renvoie la gestion foncière courante à une intervention systématique du géomètre et à une validation par le ministre de compétence.

terrier ambulant pour la délivrance d'actes attributifs; il s'agit là de la phase juridique du cadastre;

- La Sécurisation foncière optimale (SFO) équivaut à la phase administrative d'une opération cadastrale, c'est-à-dire celle de l'inscription des parcelles attribuées au Livre foncier.

Ce dispositif réglementaire à trois niveaux, toujours conçu avec l'immatriculation pour finalité, n'est en fait qu'un succédané de la procédure cadastrale, enrobé d'un habillage sémantique en accord avec les velléités des institutions internationales. Malgré une nouvelle série de textes¹⁹, la SFR n'a pas développé le cadre juridique attendu pour satisfaire la demande de sécurisation et de clarification des droits sur la terre.

Même si leurs résultats sont peu probants, ces expériences ne sont pas dépourvues d'intérêt; elles constituent les étapes obligatoires d'un cheminement collectif – allant progressivement vers la constitution d'un capital d'idées et de propositions – favorable à la conception de nouveaux fondements de politique foncière²⁰.

Pendant que l'État et ses partenaires s'évertuaient à appuyer l'administration foncière pour des procédés compliqués et coûteux, quelques communes ont commencé à organiser leur propre dispositif de gestion foncière. Ainsi, la commune rurale de Vinaninkarena (Vakinankaratra), entre autres, a réalisé son propre plan parcellaire, fait de croquis manuels, afin de diminuer les conflits sur la terre et d'augmenter ses ressources fiscales (Pèlerin et Ramboarison, 2006). De la même manière, les communes rurales d'Isalo et d'Ankotrofotsy (Menabe), ou bien

¹⁹ Loi n° 2003-029 du 27 août 2003 et décret n° 2003-908 du 02 septembre 2003. Ces textes autorisent la mise en œuvre d'opérations de sécurisation foncière selon le principe de la SFR, de la SFI et de la SFO sans couplage obligé avec une opération GELOSE.

²⁰ Dès 1999, les prémices d'une refonte de la politique foncière sont mises en débat lors d'un atelier à Ambohimananambola. L'atelier s'intéresse à la diversité des pratiques foncières et s'interroge sur la pertinence de la décentralisation pour améliorer la gestion foncière (Aquaterra et al., 1999).

encore de Faratsiho (Vakinankaratra), ont institué leur *bokin-tany*²¹, dont l'objet est de protéger la population communale d'accaparement des terrains (Pèlerin et Ramboarison, 2006). L'une des communes pionnières de la SFR, Belambo-Lokoho (région Sava), n'utilise pas le plan réalisé par des brigades topographiques d'Antananarivo et d'Antalaha et édité sur imprimante laser couleur; elle se sert d'un croquis réalisé à la main sur papier kraft par l'un des lycéens du village à la demande des *fokonolona*, sur lequel sont mentionnés les limites de chaque parcelle, les éléments du paysage qui repèrent la propriété individuelle et l'identité des titulaires de droit (Teyssier, 2000).

Sans autorisation explicite et sans compétence particulière, les collectivités locales mettent pourtant en œuvre des pratiques foncières qui reconnaissent au quotidien une propriété établie «par le bas» (Comby, 1998). L'action locale ne montre-t-elle pas une voie à suivre, une diversité de processus à conforter pour sortir de la crise foncière? La solution ne tient-elle pas en une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'État de modes de gestion foncière accessibles et plutôt efficaces, mais aujourd'hui sans garantie?

La détermination des orientations de politique foncière: un point d'actualité.

Malgré les déconvenues précédentes, chacun s'accorde à reconnaître la prépondérance de la sécurisation foncière dans les différents secteurs du développement économique et social. La nécessité d'une intervention en la matière revient de façon récurrente dans les débats au sein des ministères et des agences d'aide au développement²².

En juin 2003, l'administration foncière a présenté le Programme national foncier (MAEP, 2003) élaboré par une unité technique de préparation constituée de

cadres de l'administration foncière et de représentants de ministères concernés. Ce programme porte sur 5 phases de 5 ans et affiche pour objectif une «maîtrise foncière par la disposition d'informations foncières fiables concernant tout le territoire national». Dans la droite ligne des interventions précédentes, il met un accent particulier sur des acquisitions en faveur des services fonciers et sur le financement d'opérations cadastrales. Les agences d'aide étant peu convaincues par ce nouveau catalogue d'équipements et par des opérations subventionnées, cette première version du PNF est restée lettre morte.

Un atelier organisé un mois plus tard à Antananarivo²³ permet une rencontre entre l'administration foncière, le Gouvernement et des organisations de producteurs. Une fois de plus, cette réunion ne parvient pas à s'extraire du cadre juridique existant et ne profite pas des conclusions avant-gardistes de l'atelier d'Ambohimananambola. Les débats restent confinés dans l'étau de la domanialité et les conclusions de l'atelier ne franchissent toujours pas le leitmotiv du «cadastrage massif et généralisé».

Fin 2004, une Cellule de coordination du PNF est créée, tandis que l'Unité technique de préparation est relancée, mais elle s'ouvre cette fois aux élus locaux, à des représentants du Sénat et de l'Assemblée nationale, aux chefs de région et aux représentants d'organisations paysannes. Le concept de transfert de compétence foncière est repositionné dans le débat par la Cellule de coordination qui soumet à la discussion une idée force: les communes disposent d'une compétence en gestion foncière; elles sont renforcées à cet effet par un «guichet foncier communal», chargé de la reconnaissance de droits de propriété privée et de la délivrance de «certificats fonciers» (Teyssier, 2004).

Cette proposition est présentée aux différents acteurs de la politique foncière: les ministères concernés par les questions

²¹ «cahier de terre».

²² À noter néanmoins, un discours qui s'inscrit en sens contraire et qui s'interroge sur le bien-fondé des appuis aux politiques foncières (Jacoby et Minten, 2006).

²³ FIFATA: «Sécurisation foncière et développement rural». Rencontres entre agriculteurs et institutions, 28-29 juillet 2003, CITE Ambatonakanga.

foncières et domaniales, les élus, les organisations de la société civile²⁴, les agences d'aide au développement et les cadres de la Direction des domaines et des Services fonciers. Presse, radio et télévision se font l'écho de cette nouvelle perspective de politique foncière; l'opinion publique semble y voir des pistes permettant de satisfaire la demande en formalisation des droits.

Le 8 février 2005, un atelier présidé par le Premier Ministre confirme cette nouvelle orientation, formulée dans une Lettre de Politique (MAEP, 2005) et validée trois mois plus tard en Conseil de Gouvernement. Cette lettre repose sur quatre axes stratégiques:

- La restructuration et la modernisation des conservations foncière et topographique. Cet axe consiste en une numérisation des archives et en des investissements pour l'équipement des services fonciers. Il prévoit également de repenser les fonctions de l'administration foncière selon les modalités de transfert de compétences aux collectivités.
- L'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière. Ce deuxième axe, essentiel, porte sur la création d'une administration foncière de proximité, le guichet foncier communal ou intercommunal, habilité à la délivrance et à la gestion de certificats fonciers selon des procédures locales, publiques et contradictoires.
- La rénovation de la réglementation foncière et domaniale, afin d'adapter la législation à un principe de décentralisation et de régulariser d'anciens statuts juridiques sans correspondance avec la réalité actuelle de l'occupation des terrains.
- Un programme national de formation aux métiers du foncier et de communication. Les formations portent sur différents niveaux: formation des acteurs locaux de la sécurisation

foncière, formation professionnelle et formation universitaire.

Le Programme national foncier est officiellement lancé en juin 2005. Il dispose d'une phase de deux ans pour mettre en œuvre ces quatre axes, au terme de laquelle est prévue une extension des interventions sur 1 000 des 1 500 communes de Madagascar durant une période de 10 à 15 ans.

De la présomption de domanialité à la présomption de propriété privée. Depuis avril 2005, un Comité de Révision de la Législation foncière et domaniale réunit un pool de juristes formé d'agents de l'administration foncière, de juristes des collectivités et d'un expert international. Ce Comité de révision a préparé une loi dite de «cadrage», «fixant les principes régissant les statuts des terres»²⁵, afin de clarifier l'ensemble des statuts juridiques des terrains à Madagascar et de les présenter d'un seul tenant. Elle regroupe ces statuts en trois ensembles:

- les terrains dépendant des Domaines de l'État, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public;
- les terrains des personnes privées;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Outre une série de simplifications attendues, cette loi de cadrage contient une innovation majeure: la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre foncier. Le paragraphe 2, relatif aux «terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré», affranchit la réforme foncière du principe de domanialité. Les terrains non titrés ne relèvent plus du Domaine privé de l'État si une «emprise personnelle ou collective» atteste d'une

²⁴ Structurées par ailleurs dans une plate-forme sur le foncier intitulée *Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany* (SIF).

²⁵ Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005.

occupation²⁶. Une grande partie des terrains considérés comme *tanimpanjakana*²⁷ correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée.

Cette loi annonce un système combiné de gestion foncière: la délivrance et la gestion de titres fonciers comme compétences de l'administration foncière, la délivrance et la gestion de certificats fonciers comme nouvelles prérogatives des communes.

Restent à formaliser les droits de propriété privée non titrée par un certificat délivré par le guichet foncier d'une collectivité. Il s'agit d'un chantier majeur, basé sur une hypothèse: la gestion foncière gagnera en efficacité si elle est placée sous la responsabilité des collectivités locales.

LE PARI DE LA GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE

Des principes ingénus?

La gestion foncière décentralisée formalise des pratiques locales, répandues dans l'ensemble du pays et motivées par une volonté commune d'écrire les droits et de les faire valider par une autorité administrative. L'efficacité de ces pratiques semble vérifiable dans les communes qui se sont donné la possibilité d'une gestion foncière «officielle». Ces pratiques d'administration foncière locale ont pour première limite l'absence de reconnaissance par l'État. Les «petits papiers», non opposables au tiers, restent de portée locale. Par cette nouvelle orientation de politique foncière, l'État malgache s'engage à formaliser ces pratiques et les documents qui y sont liés, afin de garantir aux usagers un «droit d'agir» sur leurs terrains (Rochegeude, 2000, 2006).

Deux postulats fondent les principes de la gestion foncière décentralisée:

- l'accès à la terre serait plus équitable au niveau local, car le contrôle social s'exerce de manière rapprochée;
- la gestion foncière serait plus efficace au niveau local, car elle est réalisée dans la proximité, selon des procédures simples et bien comprises. Qui est le plus à même de reconnaître des droits sur le sol que celui qui les a négociés, matérialisés et aménagés, parfois depuis plusieurs générations?

Ces hypothèses paraissent au premier abord d'une ingénuité suspecte, teintée d'une idéologie glorifiant les vertus du local. Elles méritent néanmoins d'être testées, ne serait-ce qu'à l'aune de la situation préoccupante des services fonciers et de leur faible capacité à fournir un service essentiel de reconnaissance et de garantie des droits fonciers. Il convient également de concevoir un dispositif susceptible de répondre aux attentes de la population rurale et urbaine et des collectivités locales, moyennant des procédures courtes et bon marché pour formaliser les droits – des outils pour favoriser la fiscalité locale.

Les modalités de mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée²⁸

Conformément aux dispositions mentionnées dans la loi de cadrage²⁹, la commune dispose d'un service permanent, le guichet foncier³⁰. Ce bureau, animé par du personnel communal, est chargé d'informer le public sur les compétences respectives de la commune et des services fonciers, de gérer l'information foncière non titrée, d'initier les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, et d'informer les services fonciers de l'avancée des certifications de terrains.

La procédure de formalisation des droits fonciers passe par une descente sur terrain

²⁶ «Article 33: Ensemble des terrains, urbains comme ruraux, sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial.»

²⁷ Littéralement, «terrains du prince», habituellement traduit par «terrains domaniaux».

²⁸ Pour davantage d'informations: www.foncier.gov.mg

²⁹ Une série de textes d'application complètera la loi de cadrage à partir de mai 2006.

³⁰ Article 34 de la loi n° 2005-019: «Le service administratif compétent de la collectivité décentralisée en charge de la propriété foncière non titrée, établit un acte domanial reconnaissant comme droit de propriété l'occupation, l'utilisation ou la valorisation du terrain, à l'issue d'une procédure *ad hoc*...»

d'une «Commission de reconnaissance locale»³¹, composée de représentants de la commune et du *fokonolona*. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués ou d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un Certificat foncier pour la signature du maire.

Les actions du guichet foncier sont systématiquement reportées sur un Plan local d'occupation foncière (PLOF). Il s'agit d'une carte des statuts juridiques des terrains de l'ensemble d'une commune. Cette carte est réalisée dans un premier temps par les services fonciers sur le fond d'un orthophotoplan ou d'une image satellite de très haute résolution. Avec l'appui d'opérateurs qualifiés, les services fonciers reportent sur cette image géoréférencée les contours des parcelles titrées, tandis que les guichets fonciers communaux actualisent ce plan en positionnant régulièrement les limites des terrains nouvellement certifiés.

Pérennisation du dispositif

Le guichet foncier est un service pérenne, à charge du budget communal. Ses coûts de fonctionnement sont supportés par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte: délivrance d'un certificat, mutation, etc. Les coûts de délivrance du certificat sont laissés à l'appréciation de chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres à chaque contexte régional.

Le guichet foncier n'est pas un dispositif standard; il est ajusté au regard des ressources humaines et financières des collectivités. Différents types de guichets fonciers, proposant différents modes et coûts de fonctionnement, sont proposés aux collectivités:

- Un guichet foncier «standard»: un guichet foncier informatisé, communal

³¹ Nommée ainsi par distinction avec la Commission de reconnaissance domaniale, chargée des constats de mise en valeur dans le cas de procédures d'immatriculation. Les Commissions de reconnaissance domaniale sont difficiles à mobiliser par les usagers, notamment en raison du nombre de personnalités à réunir et de leurs coûts.

ou intercommunal, pour une à trois communes. Ce guichet est chargé de la conservation de l'information foncière non titrée sur format papier et numérique, de la communication des informations foncières aux services déconcentrés, des procédures de gestion foncière décentralisée et du conseil juridique aux usagers.

- Un Centre de ressources et d'informations foncières intercommunal et environ 10 «guichets fonciers papier». Une intercommunalité d'environ 10 communes dispose d'un centre commun de compétences en systèmes d'information; les communes sont équipées chacune d'un guichet foncier ne traitant que des documents en format papier.
- Un «guichet foncier mobile». Une intercommunalité d'environ 10 communes dispose d'un guichet foncier central informatisé, appuyé par des agents motorisés assurant des permanences régulières dans chaque commune concernée.

Dans les trois cas, les procédures de certification et le service public rendu à l'utilisateur sont strictement identiques.

Les risques

Au 31 octobre 2006, quatre guichets fonciers communaux étaient totalement opérationnels et délivraient des certificats fonciers depuis quelques mois³². La mise en service de 250 guichets fonciers est prévue pour décembre 2007. Les dispositifs de gestion foncière décentralisée sont encore en gestation, mais certains risques peuvent d'ores et déjà être anticipés.

La principale objection tient au développement d'éventuelles pratiques clientélistes. Au transfert de compétence pourrait correspondre un transfert de corruption. Ce transfert de compétences vers les collectivités ouvre effectivement la voie à une gestion locale des terres, avec

³² Ces quatre communes ont délivré 850 certificats fonciers en quelques mois; une donnée à rapprocher des 1 200 titres fonciers délivrés chaque année par l'ensemble des services fonciers malgaches.

des centres de décisions et d'arbitrage plus proches du citoyen, mais également, à toutes sortes de dérives régionalistes et ethniques. Le monde rural malgache est tenu par des notables (Fauroux, 2002) qui peuvent détourner les guichets fonciers dans le sens de leurs intérêts. Le risque existe d'une récupération des guichets fonciers par des personnalités influentes qui agiteront de vagues revendications coutumières afin d'influencer le déroulement des procédures. Les modalités de certification locale permettront-elles l'établissement de balises suffisantes pour maintenir à un niveau raisonnable les appétits fonciers des caciques locaux? Face à la déprise de l'administration foncière, les communes seront-elles mieux placées pour gérer durablement les terrains ruraux et urbains? Les migrants deviendront-ils les laissés pour compte d'une gestion foncière transférée aux pouvoirs locaux? Quelles seront les distances entre les normes initiales de la gestion foncière communale, aussi proche soit-elle des pratiques locales, et les interprétations de ces normes?

Ces questions portent à rappeler le rôle majeur de l'administration foncière dans ce processus de transfert de compétences, qui nécessite de l'appui et du conseil dans la durée. Une administration foncière «moderne» sera non seulement un service foncier informatisé, mais également un service foncier susceptible de soutenir les collectivités dans leurs actions foncières³³.

Aussi, l'autre risque potentiel vient de l'attitude déterminante des services fonciers. Actuellement les agents des circonscriptions domaniales et topographiques éprouvent des sentiments variés vis-à-vis de la réforme, qui vont de la tolérance à l'indifférence, voire au rejet. Ce transfert de compétences leur retire un certain statut social et, pour

certains d'entre eux, des opportunités de compléments de revenus. L'amélioration de leurs conditions de travail, grâce aux investissements consacrés à la modernisation des services, va-t-elle compenser ce manque à gagner? De quelle manière leurs réticences s'exprimeront? Auront-ils la latitude de freiner les procédures mises en œuvre par les communes? De gardiens du Domaine de l'État, sauront-ils évoluer en véritables agents au service du public et des collectivités?

CONCLUSION

À la faveur d'une volonté politique manifeste, la réforme foncière de Madagascar s'est enclenchée en un temps relativement court. En une année, une nouvelle orientation de politique foncière a été adoptée; une loi fondatrice a été promulguée; un programme national a été monté avec l'appui d'une douzaine d'agences d'aide au développement; et un réseau de sites expérimentaux de gestion foncière décentralisée s'est constitué et a permis l'obtention de premiers résultats prometteurs. La réforme connaît actuellement une période d'engouement, ce qui se traduit par une forte demande des communes, par la réaction positive des médias et par le soutien de personnalités politiques.

Cet enthousiasme doit être tempéré car les dispositifs de gestion foncière décentralisée commencent seulement à affronter la réalité parfois brutale des situations de terrain. L'hypothèse d'une plus grande efficacité et équité de la gestion foncière décentralisée reste à démontrer.

Ce processus «chemin faisant» d'apprentissage collectif doit s'accompagner d'une capacité d'observation et d'analyse, afin de déterminer des ajustements, des réorientations, de nouvelles normes au fur et à mesure des enseignements. Quelles nouvelles pratiques apparaîtront? Comment réagiront les pouvoirs locaux? Quels seront les impacts sur les différents secteurs de la vie économique et sociale? Le chantier est ouvert.

³³ «Il ne saurait y avoir de décentralisation positive et réelle, ni de transfert viable de gestion des ressources renouvelables sans un État fort dont les fonctions soient clairement redéfinies. Le désengagement de l'État ne doit pas aboutir à un État exsangue, incapable de faire fonctionner le processus de décentralisation et de transfert de gestion des ressources. C'est là sans doute un des risques majeurs à éviter» (Bertrand, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Aquaterre, Sud-Conseils et Stratégies.** 1999. Compte rendu de l'Atelier sur le foncier à Madagascar, 8-9 avril 1999, Ambohimananambola. Ministère de l'aménagement du territoire et de la ville/DGDSF. Union européenne/Coopération française, 83 p.
- Bertrand, A.** 1997. *La GELOSE, le développement local et l'aménagement du terroir*. CIRAD-GREEN.
- Bertrand, A.** 1998. La gestion locale sécurisée des ressources renouvelables à Madagascar. *Intercoopérants – Agridoc*, 12: 35-37.
- Comby, J.** 1995. Cadastre versus ownership. Dans *Russia, urban development and emerging property markets*. ADEF, 220 p.
- Comby, J.** 1998. La fabrication de la propriété. Dans *Propriété et Environnement*. Paris, Dalloz.
- ECR.** 2006. *Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières*. Millennium Challenge Account/Programme national foncier. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 27 p.
- Fauroux, E.** 2002. Les structures micro-locales du pouvoir dans les villages de l'Ouest malgache. Dans *Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache*. Collection Études et Travaux. GRET, 152 p.
- Ghys, L., Gautier, J. et Razafindrakotohary, T.** 2006. *Étude de faisabilité et de contractualisation de modernisation des services fonciers de la Côte Est*. EURATA/Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/Programme national foncier, 118 p.
- Jacoby, H. et Minten, B.** 2006. *Est-il financièrement avantageux de régulariser les régimes d'occupation des sols en Afrique subsaharienne? L'exemple de Madagascar*. Banque mondiale, 41 p.
- KPMG.** 2005. Audit de la gouvernance et analyse de cas de corruption au sein de la Direction des domaines et des services fonciers. Conseil supérieur de lutte contre la corruption, 2 tomes.
- Lavigne Delville, Ph.** 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Collection Rapports d'études, Ministère des affaires étrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.
- Le Roy, E.** 1995. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. Dans *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*. Sous la direction de Chantal Blanc-Pamard et Luc Cambrézy. Dynamique des systèmes agraires. Éditions ORSTOM, p. 455-472.
- Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP).** 2003. *Projet de Programme national foncier*. Dossier de présentation. Direction générale de la production agricole et de la sécurisation foncière, 25 p.
- MAEP.** 2005. Lettre de politique foncière. Programme national foncier, 12 p.
- Pèlerin, E. et Ramboarison, R.** 2006. Expérience récente de Madagascar et du Programme national foncier. International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Porto Alegre, Brésil, février 2006. FAO/International Land Coalition, 63 p.
- Raison, J.-P.** 1991. Dynamismes ruraux et contrastes fonciers dans Madagascar en crise. *Revue Tiers-Monde*, t. XXXII, 128: 901-915.
- Rakotoarison, T. et al.** 2005. *Stratégie de modernisation des conservations foncières et topographiques*. ATW/Ingenyosa/Madageomatic. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche/Programme national foncier, 53 p.
- Resolve Conseil.** 2005. *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du PE3*. Rapport final de synthèse. CIRAD/FOFIFA/ESSA/IRD, 82 p.
- Rochegude, A.** 2000. *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*. Coopération française, 107 p.
- Rochegude, A.** 2004. *La mise en place de guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*. Projet Bassins-Versants Lac Alaotra/CIRAD. MAEP/AFD, 47 p.
- Rochegude, A.** 2006. Le Foncier, une préoccupation constante, un champ d'expertise reconnue. *Cahiers d'Anthropologie du Droit*. H.S.: 83-92.
- Teyssier, A., Elson, L.N. et Tsialiva, O.** 1992. *Imamba-Ivakaka: des paysans s'organisent pour une meilleure gestion de leur espace*. MinAgri/CIRAD-SAR, 51 p. + annexes.
- Teyssier, A.** 2000. *Quelques éléments pour un programme de sécurisation foncière*. Contribution à la mission de pré-évaluation du Projet

sectoriel de développement rural et à la mission d'identification du Projet Bassins-Versants. PADR/Banque mondiale/Coopération française, 49 p.

Teyssier, A. 2004. *Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des*

droits sur le sol. Propos d'étape n° 1. Programme national foncier. Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, 25 p.

Van den Brink, R. et Binswanger, H. 2005.

Madagascar: Land and Property Rights Review. Banque mondiale, 107 p.



Partnership for territorial development in Huancavelica: an example from the Peruvian Central Andes

Rural areas are undergoing economic, social and political change. At the same time, the inhabitants of those areas normally lack the capacity to deal with the new challenges. To understand the current socio-territorial dynamics and to tackle poverty and food insecurity and uphold the resilience of socio-ecological systems, rural development interventions need to recognize that any activity to improve the quality of life of individuals requires a participatory, multisectoral and integrated approach tailored to each specific context. This article uses a case study from the Peruvian Andes to suggest a systemic territorial approach for the efficient use of natural resources and for the optimization of local potentialities in mountain areas to achieve sustainable rural development. To this end, it proposes a negotiated strategy that links local analysis with more senior decision-making bodies so that all actors may be involved in a bottom-up decision-making process. This will consolidate local associations and social dialogue, which will in turn produce better local governance.

Consultations participatives en vue du développement territorial à Huancavelica: un exemple dans les Andes centrales péruviennes

Les zones rurales connaissent des mutations d'ordre économique, social et politique. Dans le même temps, les habitants de ces zones ne disposent généralement pas des moyens nécessaires pour faire face à ces nouveaux défis. Afin de comprendre les dynamiques socioterritoriales actuelles de traiter la question de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et de renforcer la résistance des systèmes socioécologiques, il faut prendre conscience du fait que, dans le cadre des interventions de développement rural, toutes les activités de soutien visant à améliorer la qualité de vie des populations doivent être multisectorielles, intégrées, adaptées à chaque contexte et associées à une méthode participative. Sur la base d'une étude de cas réalisée dans les Andes péruviennes, cet article présente une approche territoriale systémique visant à instaurer une utilisation efficace des ressources

Concertación participativa para el desarrollo territorial en Huancavelica: un ejemplo en los Andes centrales peruanos

F. Ravera

Federica Ravera es consultora de la FAO para el programa ADRS-M, en colaboración con el Centro Peruano de Estudios Sociales

Las zonas rurales están experimentando cambios en el contexto económico, social y político. Al mismo tiempo, los habitantes de estas áreas normalmente carecen de las capacidades necesarias para hacer frente a estos nuevos retos. Para entender las dinámicas socio-territoriales actuales, así como hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria y mantener la resiliencia de los sistemas socioecológicos, las intervenciones de desarrollo rural deben reconocer que cualquier actividad de soporte dirigida a mejorar la calidad de vida de las personas requiere un enfoque participativo, multisectorial, integrado y específico a cada contexto. A partir de un caso de estudio en los Andes peruanos, este artículo propone una aproximación territorial sistémica para conseguir un uso eficiente de los recursos naturales y valorizar las potencialidades locales de las zonas de montaña, con el objetivo final de alcanzar un desarrollo rural sostenible. Para ello, se propone un enfoque negociado que contribuye a enlazar el análisis local con los entes de toma de decisiones a nivel superior, con el fin de asegurar la participación de todos los actores en un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba. De este modo se fortalecen las asociaciones locales y el diálogo social, lo cual trae como resultado un mayor nivel de gobernabilidad local.

INTRODUCCIÓN

Los territorios, al ser sistemas abiertos, se encuentran constantemente influenciados por las presiones externas. Con sus lugares, las interconexiones e interdependencias socio-ecológicas, los flujos de materia, energía e información, llevan la huella de las transformaciones y las nuevas apropiaciones de las sociedades que viven e interactúan en ellos. Cada sociedad efectivamente crea su propia geografía, coherente con una «racionalidad territorial» enlazada a una «racionalidad socio-cultural-ecológica». Cada racionalidad de un sistema es el resultado de eventos históricos, sistemas normativos, sistemas de conocimiento, creencias y visiones.

Las sociedades rurales han experimentado en este último siglo intensas

transformaciones territoriales y sociales, y nuevos actores e instituciones han ido apareciendo con acciones no fundadas en la racionalidad local tradicional. Como resultado de ello, los territorios rurales contemporáneos se han convertido en arenas donde interactúa una pluralidad de racionalidades que modifican el territorio de modo diferente y a veces conflictivo.

En *Territorios andinos: reto y memoria* (Dollfus, 1991), el autor se pregunta cuál es el reto en la época contemporánea para las sociedades andinas, analizando sus nuevas formas de organización de los espacios y considerando sus especificidades de áreas de montaña (Jodha *et al.*, 1992; Jodha, 1998).

En los Andes los cambios socioeconómicos, políticos e institucionales que se han dado, desde la época colonial hasta la

inserción en el mundo global de las últimas décadas, han producido un aumento de la presión sobre los recursos naturales y su manejo sostenible, un debilitamiento de la organización social interna y en el espacio, de las estrategias de subsistencia, de las prácticas de garantía de la reproducción social y física de las poblaciones locales, y una erosión cultural de la sociedad andina. Si en el pasado, en un sistema de control local de los recursos y cultura de autosustento, el aislamiento en los Andes era menor de lo que se podría pensar, –y a pesar de los relieves accidentados y pendientes, la circulación y los intercambios (de productos, trabajo, etc.) estuvieron siempre organizados y asegurados–, hoy día la inaccesibilidad a mercados, la distancia a servicios, las deficientes comunicaciones y movilidad limitada, produce una inequidad de acceso a los recursos, a la información y a las oportunidades de las poblaciones andinas. Este aislamiento y la fragilidad inherente al sistema (por las condiciones biofísicas de alta vulnerabilidad al riesgo), junto a una desvaloración cultural histórica, una exclusión en la participación en la toma de decisiones y una ausencia de políticas específicas para la agricultura y las áreas de montaña, han agudizado la condición de marginalidad de estas sociedades. De acuerdo con Berkes y Folke (1998), el sistema socio-ecológico en examen parece estar perdiendo su capacidad de respuesta a cambios o resiliencia.

Sin embargo, una de las características específicas más importante que todavía persiste en el espacio andino es la gran diversidad biológica y ecológica, de prácticas de manejo y conocimientos, como base de la diversidad alimentaria, de la sostenibilidad de la productividad y del mantenimiento de los recursos naturales (Torres Guevara, 2001). La diversidad sociocultural produce diferencias de organización social, actitudes y métodos de gestión de los bienes colectivos y los recursos de la comunidad. La índole diversa de la cultura, de los recursos básicos y de las condiciones ambientales crea potenciales para la utilización de recursos,

la domesticación de plantas y animales, la realización de actividades y elaboración de productos de «nicho» (Jodha *et al.*, 1992) que podrían mejorar la productividad e incrementar el bienestar humano en forma sostenible. Además, los ecosistemas de montaña proveen múltiples servicios ambientales a las poblaciones locales y a la sociedad en general, en particular, relacionados con la disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, la gestión de recursos forestales, la prevención de riesgos, entre otros (Tapia, 1999).

Para comprender la organización actual del complejo sistema socio-territorial andino, desvelando las causas de su crisis y nuevas potencialidades de desarrollo, es necesario un cambio de enfoque al desarrollo rural que permita valorizar las especificidades de esta realidad, la diversidad o la pluralidad de actores, intereses y visiones que coexisten, a veces conflictivamente, en el mismo espacio y la multiplicidad de descriptores no equivalentes (información, escala, criterios de evaluación) con que representar el sistema.

Es así como, el enfoque de *desarrollo territorial* en nuestra opinión establece una serie de líneas estratégicas para superar los nuevos retos que se presentan a las sociedades andinas actuales. Más que presentarse como un paradigma de desarrollo o un modelo único repetible en la heterogeneidad de situaciones, la perspectiva de desarrollo territorial hace hincapié en los procesos, diferentes y específicos en cada contexto, orientados a construir credibilidad y confianza entre actores públicos y privados, y concibe el territorio, históricamente producido por las sociedades, en sus múltiples dimensiones y en constante transformación, como espacio para el diálogo, la articulación y la concertación (FAO, 2004).

Numerosas experiencias concretas en este sentido han demostrado como la creación de cohesión social y territorial, junto al fortalecimiento de las capacidades locales, y la participación/apropiación de los procesos locales y regionales de toma

de decisión por parte de las poblaciones, constituye una verdadera condición para una gestión sostenible de recursos y un aprovechamiento de potencialidades de desarrollo rural. Estas experiencias muestran como desde lo existente, –redescubriendo articulaciones posibles, captando los procesos en cursos de cambios (por ejemplo, nuevas relaciones ciudad-campo, transformaciones en la organización socio-espacial, etc.), revalorizando productos e identidades locales–, se puedan construir nuevos caminos de desarrollo sostenible.

En este sentido, el caso de estudio aquí presentado es un ejemplo de un proceso de concertación local y participación para la planificación estratégica, liderado por una asociación de municipalidades con el apoyo de algunas ONG, llevada a cabo para lograr la revitalización de territorios marginales y frágiles en un zona de los Andes centrales peruanos.

EL ÁREA DE ESTUDIO

El Departamento de Huancavelica en la sierra central peruana se caracteriza en las cifras oficiales por sus índices de pobreza (el 84,1 por ciento de la población según los últimos datos censuales), sus tasas de desnutrición infantil (2 niños sobre 4), su poco dinamismo intelectual y económico, el atraso en infraestructura viaria y servicios, su historia marcada por la sumisión de su población a las explotaciones mineras (desde el comienzo de la colonia hasta el siglo XVIII), a las haciendas ganaderas para la exportación de lana y tejidos, a la violencia política y social de los años 80 que provocó la muerte de casi 2 500 personas, más de 6 000 huérfanos y 2 300 viudas, y alrededor de 1 700 desaparecidos y 20 000 desplazados, la destrucción de centros de investigación, la parcial ruptura de vínculos sociales, un ausentismo y pérdida de autoridades locales y el completo abandono por parte de las ONG y de otras instituciones de apoyo (APRODEH, 2003).

En la región huancavelicana se reconoce todavía la presencia de una estructura institucional de base (las comunidades

campesinas) que ha sido la organización referente para el mantenimiento de los recursos naturales, los bienes colectivos y la reproducción de las *oikonomias* familiares. Así mismo, es una de las regiones más diversas del país (Torres Guevara, 2001) por haber conservado parte de sus redes territoriales de intercambios de reciprocidad de bienes, productos y servicios, su cultura lingüística, su historia y sus conocimientos y su diversidad ecológica y biológica (vegetación, cultivos y sus parientes silvestres, de fauna en estado salvaje y domesticada).

Sin embargo, en la actualidad asistimos, por un lado, a una siempre mayor degradación de los recursos naturales, disminución de la productividad y producción e inseguridad alimentaria de las poblaciones locales y, por otro, a una desestructuración interna, una fragmentación territorial, una situación de conflictos socio-ambientales (internos, entre comunidades y con terceros) y una debilitación y desvaloración de las comunidades como posibles articuladoras del espacio rural (Diez Hurtado, 2000; Castillo, 2004). Las respuestas políticas del Estado a la situación crítica de las poblaciones andinas y de las problemáticas socio-ambientales en la sierra peruana han sido débiles, incoherentes y orientadas exclusivamente a intervenciones de asistencialismo y alivio a la pobreza, favoreciendo todavía más la dependencia, el conformismo, la exclusión y un bajo dinamismo en este espacio rural.

Para revertir esta situación, el reciente marco de descentralización política territorial que se está dando en el Perú brinda la oportunidad para lograr la participación de las comunidades campesinas y de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo local. Para ello, es necesario diseñar una nueva arquitectura institucional y obtener una verdadera transferencia de competencias en la planificación de la inversión de fondos para el desarrollo a niveles de gobierno local y regional, y la participación ciudadana

Departamento de Huancavelica

Zona central de la Provincia de Huancavelica

UNIDADES TERRITORIALES ZONALES

Departamento de Huancavelica
Provincia de Huancavelica
Zona Centro de la Provincia de Huancavelica

HUANCAMELICA

Zona Media

PALCA

HUANDO

LARIA

Zona Alta

MAPICAL CACERES

CONAYCA

CUENCA

Rio Mantaro

a Huanayo

Zona Baja

FIGURA 1
El área del estudio en la zona central de la
Provincia de Huancavelica, con los seis distritos
que conforman la AMUZECH (Izcuchaca, Huando,
Laria, Cuenca, Nuevo Occoro y Palca)

La zona se caracteriza por una población principalmente rural (74 por ciento), con tasas de crecimiento muy bajas (1 por ciento), debido a la intensa migración.

EL PROCESO DE DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y CONCERTADA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA EXPERIENCIA DE LA ZONA CENTRAL DE HUANCARELICA

El nuevo enfoque de trabajo propuesto de desarrollo territorial concertado no está orientado al resultado. Se concentra más bien en el proceso social de aprendizaje y en la reconstrucción de vínculos sociales y de diálogo horizontal (entre actores, públicos y privados) y vertical (entre sociedad civil, comunidades campesinas, en el caso de estudio, y gobiernos locales), con el objetivo de superar situaciones de conflicto permanente y de alcanzar acuerdos territoriales que impliquen activamente a todos los actores e instituciones.

Fase I: La construcción de los primeros acuerdos

Los niveles de gobierno intermedios juegan un rol clave para seguir un proceso de construcción de cohesión territorial y social, garantizar un sistema de gobernabilidad local y comprender y gestionar la diversidad de las demandas locales para canalizar una adecuada respuesta política. El funcionamiento del territorio no se detiene por los límites administrativos y, en este sentido, mancomunidades, asociaciones de municipalidades, asociaciones productivas o alrededor de la gestión de un recurso (por ejemplo, una cuenca) constituyen diversas oportunidades posibles para ampliar las potencialidades en el manejo del desarrollo rural. Es así que un enfoque sistémico no puede limitar su evaluación a fronteras artificiales como las fronteras político-administrativas.

A partir de estas consideraciones, en respuesta a los problemas antes mencionados que vive la marginada región huancavelicana y frente a las intervenciones sectoriales, fragmentadas, paternalistas del Estado y las instituciones de apoyo, un grupo de ONG decidió apoyar un proceso de coordinación interinstitucional

El contrato entre AMUZCEH y las ONG cooperantes

Además de designar profesionales para su capacitación técnica y unas autoridades responsables del seguimiento de las actividades, el convenio prevé para la AMUZCEH las siguientes tareas específicas:

- formalizar, institucionalizar, promover y difundir el proceso (realización de las convocatorias)
- garantizar la participación ciudadana y facilitar la concertación con criterio estratégico-zonal
- fortalecer la vida organizada (agenda), la visibilidad y la incidencia a nivel local y regional.

Por lo que se refiere a las ONG cooperantes se evidenciaron en el convenio las siguientes tareas:

- aportar propuestas metodológicas para el diagnóstico y planificación
- participar en la ejecución y facilitación de las actividades y la recogida de información suplementaria
- contribuir financieramente al proceso
- desarrollar sinergias y ofrecer servicios técnicos adecuados
- fortalecer la asociación en su construcción como actor social y en su incidencia política
- garantizar la continuidad del proceso, implementando las acciones estratégicas zonales que surjan del mismo.

Fuente: Convenio entre las ONG cooperantes de la zona central de la Provincia de Huancavelica y la AMUZCEH.

y fortalecimiento de una iniciativa local de asociacionismo territorial para llevar a cabo de forma participativa un diagnóstico y planificación estratégica territorial (véase el Recuadro).

Como paso inicial, se redefinieron los principios en el compromiso de cooperación con la asociación, explicitando con claridad los roles de cada participante y defendiendo los objetivos de corresponsabilidad y cofinanciación. Como primer resultado de esta alianza publico-privado se creó un Comité técnico zonal, conformado por

técnicos de las ONG cooperantes y técnicos de las municipalidades. Bajo el enfoque metodológico del «aprender haciendo» los técnicos municipales empezaron un proceso de capacitación y compartieron con los técnicos de las ONG la preparación de los talleres y su facilitación.

Fase II: La comprensión del sistema

En esta fase se reconoció a través de un diagnóstico participativo la complejidad del sistema territorial que refleja la diversidad de los intereses y visiones de los actores de la zona, para favorecer un proceso de diálogo y concertación. Por diagnóstico estratégico se entiende, entonces, una reconstrucción coherente, en el marco de un enfoque de sistema y junto a los actores locales, del funcionamiento actual del sistema territorial, evidenciando los recursos, la organización del uso, los flujos e intercambios, las interdependencias e interconexiones entre componentes, las vulnerabilidades y riesgos, y sus tendencias de cambio.

En las estrategias de implementación del proceso se evidenció desde el comienzo la relevancia de que los actores, a lo largo de las diversas etapas, definieran su territorio y su pacto, apropiándose poco a poco de la confianza recíproca y el diálogo. Se trata de analizar los puntos en común y las divergencias para la formación siguiente de acuerdos legitimados socialmente. Así mismo se trata de verificar preliminarmente las relaciones de fuerza existentes en los distritos, las capacidades de entrar en ese diálogo y la disponibilidad por parte de los diferentes actores a participar en el proceso de planificación estratégica concertada para el desarrollo. Un problema fue la ausencia de un análisis de actores preliminar que hubiera permitido la identificación de los mismos, los intereses en juego y los márgenes de flexibilidad al diálogo de cada uno de ellos. En este caso, lo que se hizo fue invitar a participar a los distintos agentes con «personería jurídica», tal y como la ley exige, así como a representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que operan en la zona.

Desde los primeros acuerdos se evidenció como un punto clave del proceso la implementación de una estrategia de fortalecimiento e impulso a una participación activa y apropiación del proceso de las comunidades campesinas y las otras organizaciones de la sociedad civil de la zona. Finalidad del proceso mismo es la construcción de la asociación de municipalidades como sujeto social. Por esta razón, en el diseño de los pasos metodológicos se propuso llevar a cabo, entre el nivel distrital y zonal, talleres pluricomunales que pudiesen conceder un espacio de intercambio con las organizaciones de base, incluyendo su reconstrucción histórica de la ocupación territorial, su mirada al territorio, sus visiones de potencialidades y limitaciones. Para una exploración directa de sus intereses y para garantizar la expresión de la visión de los grupos más vulnerables, se han organizado talleres de desarrollo humano y social dirigidos a mujeres y jóvenes.

En esta etapa la complementación de la información preliminar elaborada por los técnicos con la información territorial proveniente de los talleres y la elaboración de los diagnósticos responde al principio de un proceso de inter-aprendizaje, donde a cada paso, en el espacio del Comité técnico zonal, las ONG y los técnicos municipales debaten y se confrontan. En base a estas recomendaciones el diagnóstico ha sido llevado a cabo con una integración constante de idioma español y quechua, con actividades de talleres participativos, donde pudieron expresarse la sabiduría, los conocimientos y la epistemología locales, y actividades de búsqueda y análisis de información oficial, comunicada y compartida con los actores mediante las cartillas explicativas a lo largo de los encuentros participativos.

Las preguntas clave por responder en esta fase eran:

- ¿Cuál es el territorio de referencia?
- ¿Cómo es la gestión de los recursos naturales, la producción agropecuaria, la economía local y su inserción

a mercados, la vulnerabilidad de las poblaciones locales a riesgos y fenómenos naturales, la dinámica urbano-rural y la institucionalidad presente en el territorio?

- ¿Cuáles son las diversas unidades socio-territoriales reconocibles según los ejes temáticos y los diferentes puntos de vista de los actores?
- ¿Cómo se diferencian las unidades socio-territoriales según sus potencialidades y problemáticas?
- ¿Cuáles son los flujos, los intercambios, las interdependencias de las unidades socio-territoriales entre sí y con el externo?

El punto de inicio del diagnóstico territorial fue la identificación de las múltiples componentes que entran en juego. Al considerar el territorio y sus componentes (político-administrativos, ecológico-productivos, socio-económicos), se definen las potencialidades territoriales o problemáticas que individualizan concertadamente en los grupos de trabajo las áreas a las que se debe enfocar la atención. La primera hipótesis es que una entrada por temas facilita el enlace entre dinámicas propias de un territorio y tendencias más extensas, regionales, alto-andinas y nacionales.

Las principales técnicas participativas utilizadas a lo largo de esta etapa han sido:

- Reconocimiento del distrito (y de las comunidades) en la zona y en el espacio regional del nuevo Estado descentralizado.
- Mapeo participativo de unidades territoriales por grupos de trabajo temáticos (agua, tierra y recursos naturales; producción y comercialización; sociedades, institucionalidad rural-urbana; riesgos y vulnerabilidades asociadas a fenómenos naturales), repartiendo los participantes por piso ecológico. En este ejercicio se analizan territorialmente tanto los principales recursos como los intercambios (por ejemplo, comerciales monetarios y no monetarios); los flujos (por ejemplo, dinámicas urbano-rurales

y fenómenos migratorios actuales); y las interdependencias territoriales (por ejemplo, a lo largo de una cuenca).

- Identificación por cada unidad de potencialidades de desarrollo, cuellos de botella, actores clave, en relación al tema en examen.
- Concertación en plenaria sobre de unidades socio-territoriales e identificación colectiva de potencialidades, cuellos de botella, actores clave.

Un paso de validación de resultados con los actores implicados, a nivel local o externos, ha permitido conocer la visión que estos tienen de su territorio y los recursos así como desvelar los intereses convergentes y divergentes en juego y la predisposición al diálogo.

Fase III: La reconstrucción de posibles horizontes y la elaboración concertada de los planes de desarrollo territorial

En esta etapa se llevó a cabo inicialmente un diagnóstico de las posibilidades y los riesgos de los próximos 10 años para la zona centro.

Metodológicamente el análisis prospectivo comprende estos momentos clave:

1. Análisis de los procesos en curso, alrededor por ejemplo del desarrollo agropecuario, procesos de competitividad, de cadenas productivas, y otros procesos emergentes: económicos, sociales, etc.
2. Un diagnóstico interno, es decir un examen de las fortalezas y debilidades que tiene el territorio en examen.
3. Un análisis del contexto, es decir de las oportunidades y amenazas para el territorio en examen que se presentan frente a las tendencias regionales, nacionales y globales.
4. Creación de escenarios posibles que nacen de la relación entre las posibilidades que el contexto presenta para el futuro del territorio y sus propias capacidades y escenarios de riesgo que se dan frente a graves amenazas y en presencia de debilidades críticas.
5. Identificación de una visión de futuro

u objetivo central para el desarrollo a mediano término.

Para integrar al conocimiento y a las percepciones locales un conocimiento informado de los técnicos, y tener elementos de exploración de tendencias y de creación de hipótesis de escenarios, se ha realizado una encuesta suministrada a representantes de comunidades campesinas y municipalidades, agentes económicos, instituciones que operan a nivel local y regional.

En esta etapa antes de la formulación de objetivos estratégicos y programas y proyectos, es importante la presencia de agentes diversos para que tomen visión los uno de los otros y de las posibilidades de articulación futura. Para poder abrir el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones regionales y locales que trabajen en el área se han invitado representantes de éstas (salud, educación, Dirección de energía y minas, Cámara de Comercio, ONG cooperantes, proyectos gubernamentales y privados, etc.) a exponer su misión institucional y los trabajos llevados a cabo en la zona. A esta información se ha añadido la recopilación con encuestas de las principales experiencias innovadoras que se han dado en los últimos años en la zona y que puedan por un lado evidenciar las potencialidades locales y por el otro compartir información útil a la construcción de una visión consensuada de ejes estratégicos y una priorización de programas y proyectos.

Esta fase es clave para la concertación de intereses entre los diversos actores (comunidades campesinas, instituciones locales, gobiernos distritales, ONG, otros agentes) y la toma de decisión compartida sobre el futuro del territorio común, gracias a la discusión abierta en mesas de trabajo de los objetivos estratégicos a plantearse para la construcción de las posibilidades y la neutralización de riesgos. Para cada objetivo estratégico se definen en talleres de decisión colectiva los ejes temáticos de trabajo y los proyectos clave para alcanzarlos y, para cada proyecto,

se identifica también a los beneficiarios y su localización en un mapa hablante. El compromiso final (acuerdo social sobre los proyectos y programas territoriales de los próximos 10 años) no sólo contiene las actividades a desarrollar sino que además debe establecer claramente los roles y responsabilidades, y las fuentes financieras y recursos locales a movilizar para su implementación.

Fase paralela: Comunicación, capacitación e incidencia política

El limitado acceso a la información, en particular de las comunidades y pobladores más alejados, crea disparidades de poder que influyen en su posibilidad de participación y de expresión. En definitiva, el proceso tiene la finalidad de reajustar estos desequilibrios de fuerzas. Más aún, se deben escoger varias estrategias de comunicación para facilitar el flujo de la información entre los actores y la selección de medios de divulgación adecuados, en especial entre los actores marginados.

Entre las estrategias implementadas en el proceso en examen la organización de pasantías está finalizada a ampliar el conocimiento y las relaciones con otros actores de base, y a intercambiar información fiable sobre procesos viables (económica, social y ambientalmente) que han sido adoptados con éxito en otras localidades (Trivelli [2005], citado en Zutter, 2005). Se capacitó de esta manera un grupo de posibles divulgadores y sensibilizadores. Los otros instrumentos de información implementados fueron el uso de de afiches, con los cronogramas de actividades y la radio, mientras que otras estrategias sugeridas (por ejemplo, el teatro) no fueron implementadas en estas primeras fases.

Finalmente a lo largo del proceso se ha creado una base de datos mixtos preliminar, de diversas fuentes y georeferenciada, que ha facilitado el acceso, manejo y disposición de información entre instituciones y organizaciones.

Los programas de construcción de capacidades se organizan normalmente en torno a las capacidades necesarias, a

la gente que las requiere y en función de las actividades a realizar. Los objetivos específicos dependen de los actores beneficiarios y de la escala o nivel de intervención al que esté dirigido el programa. La construcción de capacidades es una precondition muy importante para el uso exitoso de una *comunicación para el desarrollo*. Entrenar a técnicos, especialistas y facilitadores, como en el ámbito del Comité técnico zonal, permite hacer análisis crítico de las necesidades y oportunidades de comunicación. Otras estrategias de capacitación implementadas (por ejemplo, talleres de resolución de conflictos, talleres a organizaciones sociales de base, encuentros sistemáticos con alcaldes, regidores, etc.), sirvieron en estas primeras fases sobre todo para concienciar a la población sobre sus derechos y apoyar a los administradores locales. Finalmente se llevaron a cabo algunos cursos de fortalecimiento del Comité técnico zonal sobre desarrollo territorial participativo y concertado. Vista la debilidad del proceso político y social interno a las municipalidades y la débil implicación de las comunidades campesinas en los procesos de participación ciudadana, a lo largo del proceso se ha implementado un proceso de fortalecimiento sobre temas de ciudadanía.

Desafortunadamente no se implementó un programa completo y coordinado, a nivel comunal, de gobiernos locales y de instituciones y facilitadores de apoyo, de capacitación institucional, organizativa, a nivel social, productivo y empresarial, con el uso de la fórmula «de campesino a campesino». En particular y con urgencia se ha evidenciado como necesaria una actividad de capacitación de líderes presentes y futuros.

En la óptica de difusión de la información para fortalecimiento y articulación de comunidades campesinas, gremios e instituciones a nivel regional y con la finalidad de diseñar líneas de posible incidencia política sobre temas clave (por ejemplo, ley de comunidades campesinas, conflictos ambientales, etc.) se han

organizado también encuentros y mesas de discusión regionales.

El rol de promoción y facilitación externa al proceso

Se redefine la figura de los «consultores», como profesionales en los proyectos y programas de desarrollo que, de proveedores de servicios técnicos pasan a facilitadores de diálogo y procesos de construcción de confianza, es decir, de «mediador honesto». En primer lugar desde las primeras fases del proceso esto se expresa con un cambio en las actitudes que tiendan a valorizar el conocimiento local (capacidad de diálogo intercultural), fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad de análisis de las poblaciones locales, de las problemáticas y potencialidades de sus territorios, así como de las posibilidades y riesgos de desarrollo. Se creará un equipo multidisciplinario (en este caso el grupo de las ONG y los técnicos municipales, ampliado en la fase final a representantes de comunidades), con el fin de llegar a un entendimiento comprehensivo del sistema y a opciones de transformación positiva gestionadas desde abajo. A partir de puntos comunes de reflexión (por ejemplo, la común problemática de desorganización que crea un manejo inadecuado de los recursos naturales), se puede empezar un diálogo dispuesto a comparar las diferentes aspiraciones. Desafío del facilitador es captar estos puntos comunes y orientar el diálogo hacia ellos (FAO, 2004).

LOS PRINCIPALES RESULTADOS: LA COMPRENSIÓN Y LA CONCERTACIÓN SOBRE EL SISTEMA Y LOS PROYECTOS SOCIO-TERRITORIALES

La reconstrucción de un cuadro coherente sobre el funcionamiento del sistema agro-ecológico local, de sus especificidades, del papel de la organización social en la utilización del territorio y de los recursos, de las interdependencias e interrelaciones territoriales, ha sido clave para comprender las bases de la articulación espacial de los seis distritos, las principales problemáticas percibidas, y las potencialidades a valorizar de los renovados territorios andinos.

En la zonificación participativa y la reconstrucción histórica se han reconocidos tres unidades socio-agro-territoriales que puedan servir para diferenciar las intervenciones de desarrollo:

1. Unidad baja, de secano y riego en tierras de quechua baja y media, urbano-rural con menor grado de aislamiento y mayor acceso a servicios y mercados, con producción agrícola diversificada de clima calido (flores, frutales, maíz), orientada a la venta y autoconsumo, y ganadería de animales pequeños, caprinos y bovinos.
2. Unidad media, de agricultura de secano en tierra de laderas templadas y de secano en *suní* medio-alto, con áreas que diferencian los itinerarios técnicos y la orientación productiva-económica (diversos sistemas de producción, conservación de Layme¹, diversificación e intensificación agrícola) según el grado de aislamiento (en vías de comunicación, servicios, información, etc.). Se individua un proceso de especialización papera y de tubérculos andinos, de ajo, maca y un inicio de producción lechera y de carne de bovino en relación al riego.
3. Unidad alta, de especialización en ganadería de puna y artesanía, generalmente aislada y poco integrada, rica en recursos mineros.

La organización de los campesinos andinos articulada alrededor de la institución comunal (por lo menos en los Andes centrales y meridionales), responde a necesidades materiales y rituales, de aversión al riesgo, obtención de una alimentación suficiente y reproducción socio-cultural. Se trata de sistemas sociales con dependencia directa de los recursos locales y, por lo tanto, alto interés en su conservación, uso regulatorio y regeneración (Morlon,

2004). Históricamente las comunidades se han caracterizado por un supuesto antagonismo entre interés individual y colectivo, que han sabido manejar con un sistema de autonomía de relaciones y al mismo tiempo control de externalidades y aprovechamiento, para el bien colectivo, de las economías de escala inherentes al sistema. Así mismo las comunidades se caracterizan por un complejo sistema de derechos de acceso/uso a recursos, formal e informal: tierras con riego, tierras en secano con conservación de Layme con usufructo y control comunal, tierras en secano parceladas o semiparceladas, tierras de uso común, pasto libre, pasto en sectores, pasto libre con cruce entre comunidades, pasto cercado o parcelado. Sin embargo, estas instituciones parecen haber entrado en una crisis profunda de sus funciones tradicionales y su capacidad de respuesta frente a la agravación de los riesgos y a un siempre mayor deterioro ambiental.

Gracias a la reconstrucción histórica se pueden evaluar las razones de las actuales tendencias ecológicas, socio-económicas, tecnológicas-productivas del sistema, evidenciando cuatro momentos clave: 1) el crecimiento demográfico y la mayor presión a partir de los años 40; 2) el final de la hacienda, la todavía mayor presión en algunas áreas y el fracaso de las nuevas tecnologías y la política de subsidio a la importación (de agroquímicos) en los años 70; 3) la época de violencia, el abandono del campo y de la erosión de los vínculos sociales; 4) el asistencialismo de los años 90 y las políticas de ajuste estructural.

En general, se asiste sobre todo en las zonas de quechua y suni bajo a procesos de «parcelación informal» de los terrenos comunales. El desmantelamiento de los Laymes (Mayer y De la Cadena, 1989), está principalmente vinculado a la disminución de superficie disponible para repartir y una siempre mayor intensificación agrícola (Boserup, 1965), al agudizarse los conflictos internos por la tierra, a la existencia de posibilidades

¹ Manejo a barbecho sectorial con descanso pastoreado que tiene efectos positivos a nivel agro-ecológico y socio-organizativo, en la gestión de la fertilidad, la lucha contra enfermedades y parásitos, la disminución del tiempo consagrado al cuidado de animales, la minimización del riesgo de fenómenos naturales, la mayor cohesión social y el rol fuerte de la comunidad.

de desarrollo de cultivos o crianzas con mínimas perspectivas comercial en aquellas comunidades con mejor acceso a la carretera principal y mercados (mayor en algunas comunidades), a una individualización de las iniciativas² y a una presencia siempre mayor de proyectos externos de desarrollo rural.

Además de los procesos de fragmentación y parcelación de las tierras, con consiguiente pérdida del rol de control de la comunidad sobre la producción y gestión eficiente de los recursos, se deberían también observar los cambios en el nivel de participación de los comuneros/as en sus instituciones, en las dificultades de encontrar líderes y la limitada confianza hacia las autoridades, en la organización del trabajo (ayni y minka³) y las relaciones internas de reciprocidad, como expresiones del mismo proceso de debilitación de la comunidad en el espacio y tiempo. Parece observarse un complejo panorama de esta crisis, con comunidades muy débiles pero más tradicionales en el mantenimiento de funciones (por ejemplo, organización trabajo y gestión recursos) en las partes altas (también por inevitable aislamiento mayor y condiciones agro-climáticas que necesitan colaboración entre núcleos familiares y comunidades).

No solamente el cuadro de las comunidades campesinas, el nivel de organización y de la gestión del territorio, y el estado de mantenimiento de los recursos varía mucho en la zona, sino que además hay una diferenciación interna a la comunidad que depende de su historia. Un buen diagnóstico histórico-agrario ha llevado también a la identificación de diferentes tipologías de pobladores de la zona: familiares ganaderos agrícolas con reinversión de capital y mucha tierra o rebaño grande, familiares ganaderos o ganaderos agrícolas con rebaño mediano

o pequeño (pastores), familiares agrícolas y con negocio, minifundistas, viudas y madres solteras, semipatronales agrícola o agrícola-ganadero, notables emigrantes con tierras, notables ciudadanos.

El proceso ha permitido también identificar la existencia de grupos de poder y la desconfianza entre comunidad y municipalidad que está a la base de muchos conflictos sociales internos. Se ha evidenciado también la presencia de potenciales conflictos alrededor del recurso agua en relación a las difíciles situaciones de sequía advertidas como un problema clave en el área y desencadenados en muchos casos por las obras de riego. Otro conflicto grave está relacionado a la independización de comunidades campesinas que compartían áreas de barbecho sectorial y el aumento de la presión demográfica sobre los recursos. Finalmente la presencia de mineras en la zona está agudizando las divisiones sociales y degradando los recursos locales.

En el territorio persisten intercambios, flujos, interrelaciones, interdependencias que garantizan las supervivencias de los sistemas de subsistencia. Se han individuado los principales ejes de intercambio de productos, semillas, de bienes y servicios (no monetarios y monetarios), sociales (migraciones, fiestas) que constituyen la base de la resiliencia de este territorio. De este modo se han identificado las siguientes articulaciones territoriales que deberían valorizarse en futuros programas y proyectos de desarrollo territorial:

- Interdependencias asociadas al manejo del suelo y la cobertura vegetal a lo largo de una cuenca para garantizar la oferta de agua y regular su demanda (articulación geográfica – biofísica – temática – operativa – interinstitucional).
- Interconexiones entre zonas altas y bajas (intercambios de productos no monetarios y compra/venta).
- Cadenas productivas sostenibles (alpaquera y artesanal para las partes media y alta, agrícola diversificada con transformación de productos en

² Los sistemas de barbecho sectorial son bastante rígidos y limitan en parte la innovación, la experimentación individual, las iniciativas, cambios en el calendario agrícola, etc. pp(Morlon, 2004).

³ Formas de intercambio mutuo de trabajo entre familiares o vecinos o entre comunidades (Mayer, 1974).

la parte media y baja), con particular atención a la producción ecológica, única práctica agrícola mantenida por razones económicas en toda la zona. Articulación territorial asociada a cadenas productivas y a mercados locales o nacionales con productos provenientes de sistemas sostenibles (articulación espacial).

- Corredores turísticos, naturalísticos y arqueológicos.
- Conectividad y continuidad ecosistémica con articulación territorial asociada a zonificaciones ambientales (articulación geográfica biofísica), por ejemplo para la conservación de la biodiversidad.
- Ejes de articulación operativa e institucional de servicios e infraestructuras.

A partir de estos análisis y de la evaluación de posibles escenarios de riesgo se ha definido también la visión estratégica común de los pobladores y los programas y proyectos priorizados concertadamente para cada unidad territorial o corredor.

Finalmente se deben fortalecer todavía las articulaciones, empezar a implementar un diálogo más amplio y las acciones planteadas. Esto se debe a que no existe en la zona una coordinación entre los diversos agentes de desarrollo y las acciones de los programas y agencias estatales, de la municipalidad provincial, de las gerencias regionales y de las ONG están desarticuladas, son sectoriales, paternalistas y no tienen planteamientos de desarrollo sostenible claros. Los gremios, los centros de investigación y la universidad están, según la percepción de los actores locales, prácticamente ausentes. Al mismo tiempo se evidencia el despertar de algunas iniciativas locales de organización (por ejemplo, los agricultores ecológicos o los conservacionistas), la presencia de algunos emprendedores y de jóvenes dinámicos que acaban de organizarse en una federación.

CONCLUSIONES

¿Será posible tratar los problemas y desafíos de desarrollo rural sostenible de una manera más adecuada, utilizando el

planteamiento aquí propuesto? ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas de este caso de estudio?

La mayor innovación de este enfoque para el desarrollo rural es que se centra en estimular y apoyar el diálogo dentro de un territorio. El diálogo social, ya sea en forma de la resolución de un conflicto o de un acuerdo sobre proyectos de desarrollo territorial, es esencial para reconstruir la base social de un territorio, valorizar el sentido de identidad histórico-cultural, elaborar sinergias dentro del sistema y reconocer a todos los actores como promotores del desarrollo territorial, integrando la diversidad de sus estrategias y fortaleciendo los grupos marginales.

El principal desafío es el de estimular un proceso de aprendizaje y articulación mediante el apoyo a los actores rurales para que puedan encontrar soluciones sostenibles a problemas territoriales. Así pues, no será una tarea fácil asegurar que ellos logren las capacidades y los medios para influenciar el marco regulador político e institucional y, por tanto, avanzar hacia un buen gobierno local.

Resumiendo las lecciones aprendidas se ha podido constatar que:

- La cooperación interdistrital y entre las ONG ha probado ser más eficiente y efectiva que perseguir el interés individual.
- La integración de factores y elementos externos puede llegar a ser inevitable para estimular procesos de este tipo pero aún así es recomendable seguir reglas claras y transparentes, esclareciendo desde el comienzo los papeles y responsabilidades y las motivaciones de apoyo a un proceso (incluyendo las agendas escondidas).
- En la clarificación del por qué, cómo y a qué escala intervenir se pone la cuestión de la legitimidad de los agentes promotores. Por esta razón en el caso analizado se arriesga un proceso impuesto vista la poca legitimidad que tiene la asociación de municipalidades y la falta de un objetivo de interés colectivo claro (gestión de recursos, solución

de problemáticas de fragmentación de las tierras, desarrollo territorial, etc.) para su constitución por parte de sus «líderes», con el peligro que prevalezcan las lógicas oportunistas e individuales.

- Se desdibuja un nuevo rol de facilitador de procesos o «mediador honesto» asumido por los técnicos de la cooperación.
- Un diagnóstico agro-sistémico, institucional e intercultural coherente es el elemento clave para garantizar la calidad de la dimensión de concertación participativa y de la dimensión técnica.
- La necesidad de implementar un sistema transparente y eficaz de comunicación, gestión del conocimiento e información adaptable y adoptable, con información accesible y compartida entre los diversos actores.
- Existen diversos dilemas alrededor de la participación y su significado: 1) el «dilema de quien impulsa», sobre la necesidad de los agentes impulsores de preguntarse cómo se perciben las formulas de participación impulsadas externamente y cuáles son las formulas existentes internamente; 2) el «dilema de las diferentes lógicas y tiempos», sobre cómo empezar a trabajar desde los espacios locales con los cuales se identifican y que controlan las poblaciones locales, con sus lógicas y prácticas; 3) el «dilema de las desigualdades de poder», sobre la necesidad de evidenciar las fuerzas de poder existentes para conocer las capacidades de concertación de los diversos actores; 4) el «dilema de la disponibilidad al diálogo», sobre cómo involucrar también a los actores más fuertes o a diversos actores socio-políticos en el diálogo; 5) el «dilema de los factores de freno locales», sobre los obstáculos posibles a una participación y concertación plena y transparente en el contexto de la sierra peruana, como son las formas de clientelismo (internas a las municipalidades e introducidas por el Estado y por las ONG), el autoritarismo y el faccionalismo que todavía persisten;

6) el «dilema de los actores formalmente versus socialmente legitimados» (Landa Vázquez, 2004).

- Una institucionalización de los espacios de concertación mejora la transformación de los conflictos dependiendo no tanto del establecimiento de mecanismos efectivos de solución de problemas sino más bien del establecimiento de procesos abiertos y flexibles de dialogo.
- El proceso busca renovar los vínculos sociales y reconstruir la confianza entre los actores que interactúan en un territorio tal como las relaciones entre el gobierno y la población. Se ha mostrado como estos esfuerzos, como componentes de un proceso transparente, pueden incrementar la cohesión social entre todos los actores y reducir, con oportunos programas de capacitación, las vulnerabilidades de los actores desaventajados y marginados.
- El apoyo coordinado de la cooperación internacional en alianza con las municipalidades y poblaciones locales, han realizado esfuerzos y obtenido impactos significativos, que hubiesen podido ser mayores, si se lideraran espacios de articulación y convergencia con instituciones estatales, mejores mecanismos de planificación, gestión y mayor voluntad política.

¿Qué sugerencias se pueden dar para formular políticas de desarrollo sostenible en áreas de montaña?

A nivel nacional, se debe repensar el modelo de desarrollo del país abriendo una mesa de diálogo sobre reformas políticas rurales e institucionales contextualizadas orientadas a la valorización de la cultura andina, para superar su histórica marginalización, y de los sistemas de montaña, para su salvaguardia. Diseñar lineamientos políticos para áreas de montaña significará adoptar un enfoque intersectorial y multi-escala al desarrollo sostenible, para recuperar la resiliencia del sistema socio-ecológico y dinamizar al mismo tiempo las economías locales. Al mismo tiempo se trata de hacer que las políticas sean el resultado

de un proceso de aprendizaje social y de consultación y no de una decisión, promulgación o implementación tomadas desde arriba.

La creación, en julio de 2005, de un Grupo de trabajo de desarrollo rural, que reúne a representantes de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales peruanas, es un ejemplo de apertura de diálogo interinstitucional a un nivel nacional para propuestas de nuevos lineamientos. De todas formas dadas la incertidumbres (técnicas, metodológicas, epistemológicas) de los cambios y procesos a que están sometidos los complejos sistemas en examen, las altas apuestas y la multiplicidad de intereses en juego, se hace necesario diseñar procesos participativos, contextualizados y multiactor de análisis y toma de decisión a diferentes niveles. El debate entonces debería alimentarse a partir de mesas de concertación, experiencias y reflexiones extrapoladas de los casos de procesos locales de concertación y diálogo sobre la sostenibilidad del desarrollo.

La experiencia de diagnóstico y planificación para el desarrollo territorial en una zona de los Andes centrales sugiere algunos puntos de análisis que podrían tomarse en consideración en esas arenas de diálogo:

- El marco de descentralización implementado es necesario pero no suficiente para el desarrollo territorial sostenible. Es necesario abrir propuestas de diálogo con los actores e instituciones para su revisión, pensándolo en proyección a una estrategia de desarrollo rural para la sierra y de gestión de los conflictos socio-ambientales.
- Es posible el desarrollo o progreso preservando la herencia natural y cultural aún en condiciones desfavorables.
- Basarse en las potencialidades endógenas contribuye significativamente a la diversificación de las actividades económicas y al desarrollo de fuentes alternativas de ingreso y empleo.

- Los ecosistemas de alta montaña se caracterizan por sus condiciones de acumuladores y generadores de humedad y agua, su defensa de la diversidad y otros servicios ambientales. Sin embargo, se deterioran de manera incontenible, debido a las actividades de sobrepastoreo y la intensificación productiva en tierras marginales, la deforestación y la deficiente capacidad institucional para afrontar la problemática de manera integral. La organización comunal y las familias campesinas son históricamente los preservadores de estos sistemas. Por esta razón un oportuno marco de políticas para áreas de montaña deberá tener una orientación de «conservación con desarrollo», con las comunidades campesinas al centro de la atención, en donde ésta todavía permanece y se percibe aún como importante para los pobladores locales, potenciando la cohesión de sus miembros, sin fomentar divisiones, y redescubriendo y valorizando la importancia histórica y ecológica de este capital social.
- Una oportuna política ambiental y sobre tierras y recursos naturales deberá responder lo más pronto posible a las situaciones de conflictos socio-ambientales.
- Es necesario revisar un oportuno marco de defensa de derechos de las poblaciones campesino-indígenas andinas para la salvaguardia de su rol de conservación del medio y de la cultura.
- La actual situación en lo rural es heterogénea; en algunas áreas la comunidad no es una referencia y prevalecen lógicas individualistas. En este caso se fomentará la creación de nuevas organizaciones locales (productores, regantes, etc.), oportunas para conducir una acción colectiva.
- Es necesario implementar una política multisectorial de defensa de la producción ecológica de montaña, valorizando las peculiaridades de los productos culturales y su uso, y la valía

de la pequeña agricultura y ganadería andina (unidad familiar) de subsistencia, importante por su conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de la seguridad alimentaria.

- Es necesario apoyar los pequeños agricultores con programas de capacitación, sistemas adecuados de crédito, tecnologías tradicionales y apropiadas (por ejemplo, para manejo de recursos, agroprocesamiento, etc.), acceso y difusión de información para facilitar la inserción en mercados de sus productos ecológicos.
- Se deben fomentar unas medidas estratégicas para la valorización y defensa de los productos andinos (ecológicos y culturales) y adecuar los precios en el mercado, que deben reflejar la conservación de bienes y servicios ecológicos.
- Es importante considerar en las intervenciones locales las diversidades en las estrategias familiares y de los conocimientos y la pluriactividad como una realidad a valorizar.
- Hay que reconocer el rol privilegiado de la mujer en la conservación de la biodiversidad y adoptar programas especiales para su defensa.
- A escala territorial se deben valorizar los corredores territoriales naturales, con particular relevancia a los corredores culturales y ceremoniales, además de los económicos y ambientales, y apoyar formas espontáneas de organización institucionalizada de las comunidades en esos espacios (por ejemplo, una reserva biocultural en lugar de la creación de un parque natural, etc.), facilitando su integración en los marcos de gobierno local, regional, nacional.
- Hay que fomentar alianzas estratégicas entre público y privado.
- Se deben fomentar las articulaciones entre rural y urbano (por ejemplo, planes estratégicos para los emigrantes).
- Una política de fomento de desarrollo sostenible tiene que partir de un enfoque cultural, de protección y reconocimiento

de una identidad cultural local andina que puede ser motor de salida de la marginación. Por ello es relevante pensar en el fomento de una política educativa de calidad a todos los niveles (desde la primaria a los cursos de especialización y universitarios), diferenciada, incluyente de la diversidad y orientada a la salvaguardia de los sistemas socioculturales y ecológicos andinos.

BIBLIOGRAFÍA

APRODEH (Asociación Pro Derechos Humanos).

2003. *Conclusiones y recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. APRODEH.

Berkes, F. y Folke, C. 1998. Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. En F. Berkes y C. Folke (eds.). *Linking Social and Ecological Systems*, págs. 1-25. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.

BID. 1994. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe de 1994. Washington, D.C.

Boserup, E. 1965. *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*. Chicago, Illinois, Aldine.

Castillo, M. 2004. Comunidades campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidades y más diversidad. En *Comunidades campesinas del Perú en el siglo XXI*. Lima, Grupo ALLPA.

Díez Hurtado, A. 2000. Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo. En E. Bardlez, M. Tanaka y A. Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima, IEP.

Dollfus, O. 1991. *Territorios andinos: reto y memoria*. Lima, IFEA y IEP.

FAO. 2004. *Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD), SD Dimension*. Roma (disponible en www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_en.pdf).

Landa Vázquez, L. 2004. *Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos: los modos de participación en los espacios rurales*. Cuzco y Apurímac. Lima, IEP.

Jodha, N.S., Banskota, M. y Partap, T. (eds.). 1992. *Sustainable Mountain Agriculture*. Vol. 1

- y 2. Nueva Delhi, International Center for Integrated Mountain Development (ICIMOD) y Oxford, Reino Unido, IBH Publishing Co.
- Jodha, N. S.** 1992. Mountain Perspective and Sustainability: A Framework for Development Strategies. En N. S. Jodha, M. Banskota y T. Partap, T. (eds.). *Sustainable Mountain Agriculture*, cap. 2. Vol. 2. Nueva Delhi, International Center for Integrated Mountain Development (ICIMOD) y Oxford, Reino Unido, IBH Publishing Co.
- Jodha, N. S.** 1998. Reviving the social system-ecosystem links in the Himalaya. En F. Berkes y C. Folke (eds.). *Linking Social and Ecological Systems*. Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Mayer, E.** 1974. *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruano*. Perú-problemas N° 12. Lima, IEP.
- Mayer, E. y De la Cadena, M.** 1989. *Cooperación y conflictos en las comunidades andinas*. Lima, IEP.
- Morlon, P. (ed.).** 2004. *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales*. Lima, IFEA - Centro Bartolomé de las Casas.
- Tapia, M.** 1999. *Agrobiodiversidad en los Andes*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Torres Guevara, J.** 2001. *Estrategia y plan de acción de la biodiversidad para el Departamento de Huancavelica como base de su desarrollo sostenible*. Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Zutter, P.** 2005. *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Lima, Editorial Horizonte.



Drafting and implementation of the Niger's Rural Code: results and outlook

Most of the population of the Niger live in the rural sector and engage in agricultural and pastoral activities that are interdependent and heavily dependent on climatic conditions. Population growth has added pressure on the land, which is undermining traditional regulatory mechanisms based on local agreements over access to land and other natural resources. There is clearly a risk of exacerbation of conflict. The policies of the early Governments of the Niger sought to challenge the practice of land management by chiefdom and establish conditions for more equitable access to land. The authorities then laid the foundations for national rural land tenure policy by adopting, in 1993, the Guiding Principles of the Rural Code. Its main thrusts are: securement of tenure of rural actors, organization of the rural sector, promotion of sustainable management of natural resources, and land-use planning.

The Rural Code is a pragmatic, iterative process that revolves around two complementary provisions: i) a juridical provision with legislative and regulatory texts on the management of natural resources for national and local application; and ii) an institutional provision with the local and national structures to apply and oversee the established rules. The Rural Code's participatory character enables rural actors to play a part in it and provides appropriate local solutions. The key challenge now facing the Government is that of continuing to mobilize the necessary resources. With the advent of decentralization, the Rural Code will have to prove its ability to adjust and demonstrate its role as a pioneer of local good governance in the management of natural resources.

Proceso de elaboración y aplicación del Código Rural en el Níger – balance y perspectivas

En el Níger, la mayor parte de la población vive en el medio rural y realiza actividades agrícolas y de pastoreo interdependientes y muy supeditadas a las condiciones climáticas. El crecimiento demográfico se traduce en una presión sobre las tierras que pone en entredicho los mecanismos tradicionales de regulación basados en acuerdos locales de acceso a la tierra y a los otros recursos naturales. Los riesgos de agravamiento de los conflictos son evidentes. Los primeros Gobiernos del Níger afirmaron la voluntad política de poner en entredicho la gestión de las tierras por el sistema de gobierno local consuetudinario y crearon las condiciones necesarias para un acceso más equitativo de los ciudadanos a la tierra. Las autoridades sentaron posteriormente las bases de la política nacional en materia de tenencia de tierras rurales al adoptar en 1993 los Principios de orientación del Código rural. Sus principales ejes son los siguientes: i) la protección de la tenencia de las tierras de los actores rurales; ii) la organización del medio rural; iii) la promoción de una ordenación sostenible de los recursos naturales; y iv) la ordenación del territorio.

El Código Rural se caracteriza también por su índole participativa, que permite a los actores rurales actuar sobre su interpretación y aportar soluciones locales adaptadas.

Por ello, el principal reto que el Estado del Níger debe afrontar es seguir movilizando los recursos necesarios para el funcionamiento del proceso. El Código Rural, con la llegada de la descentralización, deberá probar su capacidad para adaptarse y para mostrar su papel de pionero y escuela de aprendizaje de la buena gobernanza local en materia de ordenación de los recursos naturales.

Processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code Rural au Niger – Bilan et perspectives

Mamalo Abdoul Karim, Jean-Michel Bretel et Jacques Chabbert

Mamalo Abdoul Karim est Secrétaire permanent auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jean-Michel Bretel est Assistant technique de la Coopération française auprès du Secrétariat permanent du Code Rural.

Jacques Chabbert est Assistant technique DED pour le Programme Lutte contre la pauvreté.

Au Niger, pays sahélien, l'essentiel de la population vit en milieu rural et pratique des activités agricoles et pastorales interdépendantes et fortement tributaires des conditions climatiques. La croissance démographique se traduit par une pression sur le foncier qui remet en cause les mécanismes traditionnels de régulation fondés sur des conventions locales d'accès à la terre et aux autres ressources naturelles. Les risques d'exacerbation des conflits sont évidents. Les premiers gouvernements du Niger ont affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions d'un accès plus équitable des citoyens à la terre. Les autorités ont ensuite posé les fondements de la politique nationale en matière de foncier rural en adoptant en 1993 les Principes d'orientation du Code Rural. Ses principaux axes sont: i) la sécurisation foncière des acteurs ruraux; ii) l'organisation du milieu rural; iii) la promotion d'une gestion durable des ressources naturelles; et iv) l'aménagement du territoire. Le Code Rural se présente comme un processus pragmatique et itératif organisé autour de deux dispositifs complémentaires: i) celui juridique, qui est constitué par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, de portée nationale ou locale, en matière de gestion des ressources naturelles; et ii) celui institutionnel qui est fondé sur des structures, locales voire nationales, qui appliquent et contrôlent les règles établies. Le Code rural se distingue également par son caractère participatif qui permet aux acteurs ruraux de pouvoir agir sur son interprétation et apporter des solutions locales adaptées. Aussi, le principal défi à relever pour l'État du Niger est de continuer à mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement du processus. Le Code Rural, avec l'avènement de la décentralisation, devra donner la preuve de ses capacités à s'adapter et à montrer son rôle de pionnier et d'école d'apprentissage de la bonne gouvernance locale en matière de gestion des ressources naturelles.

Au Niger, le foncier constitue la principale source de richesse pour les familles et les individus. Non seulement l'accès à la terre est fondamental pour l'amélioration du niveau de vie des populations les plus pauvres, mais en plus la gestion de la terre est fortement liée à des valeurs sociales, culturelles et spirituelles.

À travers le Code Rural, la politique foncière au Niger exprime le choix politique concernant la distribution du pouvoir entre l'État, les citoyens, la chefferie et les représentants des gouvernements locaux

quant à l'accès et la gestion des ressources naturelles.

Ce document examine les fondements de la politique foncière, retrace l'évolution des politiques et réformes foncières au Niger et aborde aussi bien les domaines qui font l'objet d'un consensus que ceux pour lesquels un consensus est encore à rechercher. Il examine aussi le rôle pouvant être joué par les partenaires techniques et financiers dans l'élaboration et la mise en place des politiques.

LE CONTEXTE NIGÉRIEN D'UTILISATION DES RESSOURCES NATURELLES

La superficie du Niger, pays enclavé par excellence, est de 1 267 000 km², dont les trois quarts en zone saharienne. Le climat y est de type tropical variant de semi-aride à aride. Le régime pluviométrique est caractérisé par une pluviométrie faible et variable dans l'espace et dans le temps, et des températures élevées qui ont tendance à accentuer l'aridité climatique.

D'un point de vue économique, depuis la fin du boom de l'uranium (1979-82), les sources de croissance sont peu nombreuses et de faible ampleur en dehors du secteur primaire. Seul le secteur rural qui demeure encore largement dominant dans l'économie nationale offre quelques perspectives de développement, 84 pour cent de la population vivant en milieu rural et les productions agrosylvopastorales représentant 41 pour cent du PIB total du pays et fournissant 44 pour cent des recettes d'exportation¹. C'est pour cette raison que la Stratégie de réduction de la pauvreté du pays s'appuie essentiellement sur le secteur rural.

Les contraintes sont toutefois nombreuses; en effet, la population nigérienne a plus que doublé en moins de 25 ans; la croissance démographique – une des plus élevées du monde – et la faible intensification des systèmes de production se traduisent par une pression grandissante sur les ressources naturelles et des risques élevés d'une situation perpétuellement conflictuelle.

L'agriculture

La production agricole est principalement pluviale et vivrière et se pratique sur de petites exploitations familiales cultivées pour l'essentiel selon des méthodes culturelles traditionnelles. La taille moyenne de ces exploitations familiales est d'environ 5 ha pour 12 personnes dont 6 actifs agricoles. Parallèlement, les cultures irriguées et de contre-saison sont elles aussi pratiquées sur des petites superficies de moins de 1 ha. Enfin, les périmètres

hydroagricoles aménagés produisent du riz sur des parcelles de 0,25 à 0,5 ha par famille.

Aujourd'hui les anciennes pratiques paysannes et la dégradation de la fertilité des sols rendent l'agriculture peu performante pour répondre aux besoins d'une population en nette croissance. C'est donc par une augmentation des surfaces cultivées au détriment des terres réservées au pâturage que se maintient cet équilibre précaire, ce qui ne va pas sans risque de tensions entre les différents utilisateurs des ressources.

L'élevage et le pastoralisme

Au Niger, l'élevage est caractérisé par des systèmes de production qui symbolisent une diversité culturelle. On distingue principalement les systèmes nomades et transhumants, le système agropastoral et le système sédentaire dont le système périurbain voire urbain.

Traditionnellement, les pasteurs nigériens ont toujours pratiqué une gestion durable des ressources naturelles à leur disposition, à savoir les sols salés et les ressources fourragères et hydrauliques. Le choix des espèces animales, qui détermine lui-même le mode de vie des pasteurs, est un paramètre important des pratiques de la gestion traditionnelle des ressources naturelles fondée sur l'exploitation de zones complémentaires constituées en terroirs pastoraux et s'inscrivant dans un mouvement pendulaire rythmé par les saisons.

Les effets cumulés des maladroites dues à certaines interventions publiques directes, à des Projets de développement et à des organisations non gouvernementales (ONG), le désintérêt des divers gouvernements envers le pastoralisme au profit d'actions de développement en faveur de l'agriculture, les crises écologiques et alimentaires majeures de ces 30 dernières années, dues en particulier aux sécheresses de 1973-74, 1984-85, 2004-05 ont progressivement et continuellement déstabilisé le fragile équilibre en matière de gestion traditionnelle des ressources naturelles.

¹ DNS, comptes nationaux 2000.

Aujourd'hui d'importants transferts de propriété ont conduit à la marginalisation de certains éleveurs traditionnels de la zone pastorale et permis l'apparition d'une nouvelle catégorie de gros propriétaires de bétail.

Les transhumances sont devenues de plus en plus limitées, voire même aléatoires, parce que plus précoces et parce que les relations historiques entre sociétés pastorales et agricoles sont marquées aujourd'hui par la compétition pour le sol et les ressources naturelles (occupation agricole des couloirs de transhumance et des enclaves pastorales, commercialisation des résidus de cultures et de la paille, exclusion du bétail autour de certains points d'eau aménagés, etc.).

L'exploitation de bois

L'emprise croissante de l'agriculture sur des espaces réservés, les nécessités du défrichement et la croissance de la population entraînent inexorablement une demande accrue en bois énergie et inévitablement une diminution des ressources ligneuses. De surcroît, à cause des insuffisances des politiques et stratégies nationales de lutte contre le déboisement et la désertification, on voit bien les menaces réelles qui pèsent à long terme sur les forêts du Niger.

La faune

La faune sauvage, jadis riche au Niger, est elle aussi dans l'ensemble menacée: la modification perpétuelle de son habitat a contraint les effectifs à se replier sur des biotopes de sécurisation, essentiellement localisés sur les franges soudaniennes du pays.

LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT RURAL, DE GESTION DU FONCIER ET DES RESSOURCES NATURELLES

Le processus du Code Rural

Pendant la période coloniale, il n'y a pas eu à proprement parler de politique en matière de gestion des ressources naturelles.

Elle était en fait «diluée» dans celle du développement du secteur rural en général,

laquelle était essentiellement axée sur le développement des cultures de rente telles que l'arachide et le coton destinées à la métropole. La chefferie traditionnelle était propriétaire du sol attribuant seulement des droits d'usages aux populations locales.

Au lendemain de l'indépendance et en l'absence de toute autre source significative de devises pour l'économie nationale, la politique en matière de développement du secteur rural s'inscrivait encore dans la droite ligne de l'époque coloniale, axée vers les cultures de rente et l'exploitation des ressources animales dans une perspective d'exportation. Mais les premiers gouvernements du Niger indépendant ont très vite affirmé la volonté politique de remettre en cause la gestion des terres par la chefferie coutumière et ont créé les conditions de plus large accès des citoyens à la terre: «À partir (d'aujourd'hui), tout champ déjà exploité à un titre ou à un autre par un exploitant donné, reste et demeure à la disposition permanente dudit exploitant, quel que soit le titre initial qui avait permis à ce dernier de l'acquérir»².

Différents ateliers engagés entre 1982 et 1986 ont abordé cette question foncière et révélé aux autorités nigériennes l'impérieuse nécessité de mettre en place un cadre dynamique devant amorcer le processus de transformations qualitatives des conditions d'exploitation de l'espace rural et d'existence des populations. Cette volonté s'est matérialisée par la création d'un comité *ad hoc* en 1986, puis du Comité National du Code Rural en 1989.

Les fondements du Code Rural

Le 2 mars 1993 fût donc adoptée l'Ordonnance n° 93-015 portant Principes d'Orientations du Code Rural (POCR).

Cette loi organique pose ainsi les bases institutionnelles et juridiques de la gestion des ressources foncières rurales, comme l'indique son article premier «l'Ordonnance fixe le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la

² Déclaration du 18 décembre 1974 du Président Seyni Kountché.

perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine. Elle assure la sécurité des opérateurs ruraux par la reconnaissance de leurs droits et favorise le développement par une organisation rationnelle du monde rural».

Le Code Rural nigérien repose donc sur une approche foncière basée sur la sécurisation des règles d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, pour lesquelles tous les Nigériens «ont une égale vocation à y accéder sans discrimination de sexe ou d'origine» (Art. 4). Cette sécurisation associe les règles coutumières à celles du droit écrit.

Les activités agricoles sont sécurisées par la reconnaissance de la propriété foncière, qui peut s'acquérir par la coutume ou le droit écrit; cette propriété est cependant liée à une obligation de mise en valeur et au respect des servitudes imposées par les droits des tiers. Les activités pastorales, qui reposent essentiellement sur la mobilité des troupeaux, sont sécurisées par la reconnaissance du libre accès aux ressources naturelles pastorales, mais aussi par la reconnaissance d'une possibilité de droit d'usage prioritaire sur un espace déterminé.

Le Code Rural constitue le cadre juridique susceptible de permettre une gestion d'ensemble de toutes les composantes des ressources foncières à savoir: les terres, les ressources végétales, animales et hydrauliques. Il est avant tout un instrument privilégié de développement et porte en lui le sceau d'une véritable volonté politique d'une gestion équitable et responsable des ressources naturelles.

Les dispositifs du Code Rural

Le Code Rural, en tant qu'expression de la politique foncière nationale, se situe au centre économique et social de la vie du pays. Il définit les principes et règles applicables en matière de gestion des ressources naturelles et précise et détaille les modalités de fonctionnement des structures en charge de l'application des règles établies. Le Code Rural constitue

donc un outil cohérent et global de mise en œuvre de la politique foncière qui s'articule autour d'un double dispositif complémentaire et évolutif: un dispositif juridique et un dispositif institutionnel.

Le dispositif juridique. Regroupant l'ensemble de textes législatifs et réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits, le dispositif juridique du Code Rural intègre en son sein les différentes sources de droit et permet, dans le cadre des orientations nationales, d'élaborer des règles qui tiennent compte des contingences locales.

Malheureusement le rythme d'adoption actuel des textes permettant de légiférer sur le foncier et la gestion des ressources naturelles a sérieusement ralenti depuis une dizaine d'années, ce qui est d'autant plus préjudiciable dans le contexte actuel de la décentralisation et de la pression anthropique sur les ressources foncières.

Le dispositif institutionnel. L'Ordonnance n° 93-015 a prévu l'implantation d'institutions aux différents niveaux administratifs. Ainsi on retrouve:

- Au niveau national, le Comité national du Code Rural, qui a pour but l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des POGR. Il est présidé par le Ministre de l'agriculture et est composé de tous les ministres impliqués dans la gestion du foncier et des ressources naturelles. Le Comité national est assisté par un Secrétariat permanent national du Code Rural (SPCR) qui est la véritable cheville ouvrière de la mise en application des POGR. Le SPCR a des attributions administratives et techniques; il a entre autres pour mission:
 - l'élaboration des projets de textes complémentaires du Code Rural;
 - la création d'un centre de documentation et d'une banque de données sur le foncier rural;
 - le suivi et l'évaluation des Commissions foncières et de l'impact de l'application du Code Rural.

- Au niveau régional, les Secrétariats permanents régionaux qui doivent servir de relais au Secrétariat permanent national en formant et accompagnant les institutions de niveau inférieur, les Commissions foncières, mais aussi et surtout en animant le processus d'élaboration des Schémas d'aménagement foncier. Ces schémas devront préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent. Ils constituent de fait un outil idoine de gestion des ressources naturelles, de sécurisation des opérateurs ruraux et des espaces communautaires et d'aménagement du territoire.

- Au niveau des départements, communes, villages et tribus, les Commissions foncières (COFO) qui constituent le maillon clé du dispositif institutionnel du Code Rural et qui jouent un rôle essentiel dans la sécurisation foncière des opérateurs ruraux et la prévention des conflits. Ces commissions foncières, composées de l'ensemble des groupes d'acteurs intervenants dans la gestion des ressources naturelles³, sont chargées:
 - de la vulgarisation des textes du Code Rural;
 - du recensement et de la délimitation des ressources communes (couloirs de passage du bétail, enclaves pastorales et autres aires de pâturage, forêts, points d'eau publics, etc.);
 - de la formalisation par écrit des transactions foncières (vente, donation, détention coutumière, location, prêt, gage coutumier);
 - de la délivrance des titres de droit d'usage prioritaire aux pasteurs sur leurs terroirs d'attache;
 - de la délivrance des titres fonciers sur des terres individuelles ou indivises;
 - de la préparation des concessions rurales;

- de la participation à l'établissement des Schémas d'aménagement foncier;
- du contrôle de la mise en valeur et de l'état des ressources naturelles renouvelables;
- des procédures d'élaboration, à partir des contingences locales, des règles de gestion des ressources naturelles.

La situation de la mise en œuvre du Code Rural

La mise en œuvre du Code Rural sur le terrain résulte d'un processus endogène, pragmatique et, à ses débuts, peu soutenu par les partenaires au développement. Néanmoins, de par ses missions et ses actions sur le terrain, mais aussi du fait qu'elles se retrouvent à tous les niveaux administratifs, les institutions du Code Rural ont su rapidement créer l'adhésion voire l'engouement tant des partenaires (projets, ONG) que de l'État lui-même à travers ses services techniques centraux ou déconcentrés. Aujourd'hui le parachèvement de la mise en place des institutions tant au niveau régional, départemental qu'au niveau des communes, villages ou tribus apparaît comme une condition impérative pour une bonne mise en œuvre de la politique foncière.

Au niveau national. Au niveau national, le SPCR joue pleinement son rôle de formulation de nouveaux textes. En effet plus d'une dizaine de textes ont été soumis et adoptés par les différentes instances nationales. Néanmoins certaines difficultés persistent pour parachever le «toiletage» des dispositions juridiques, qui s'avère nécessaire notamment dans le cadre de l'accompagnement de la mise en œuvre de la décentralisation.

Au niveau régional. Au niveau régional, la mise en place des Secrétariats permanents régionaux (SPR), n'a pas été une priorité du Code Rural dont la mise en œuvre repose d'abord sur les Commissions foncières. La couverture progressive de l'intégralité des huit régions du Niger en COFO départementales, mais aussi et surtout la perspective de la mise en place et de

³ Autorités administratives, autorités coutumières, services techniques, élus locaux et représentants des utilisateurs des ressources naturelles.

l'accompagnement des COFO communales, amène le SPCR à prévoir l'installation de deux SPR au courant de l'année 2006.

Au niveau départemental. La mise en place en 1994 des deux premières COFO départementales et l'obtention progressive de résultats appréciés des populations ont rassuré l'État et les partenaires au développement sur la pertinence de l'approche proposée. C'est à partir des années 2000 que la couverture nationale en COFO départementales s'est véritablement étoffée pour atteindre au 31 décembre 2005 l'effectif de 34 départements couverts sur les 36 COFO que compte le pays.

Au niveau communal. La signature en novembre 2005 de l'Arrêté sur les COFO communales (Cofocom) ouvre la porte à leur mise en place. Par leurs pouvoirs consultatifs et décisionnels, ces Cofocom doivent faciliter et éclairer les interventions du conseil municipal dans la gestion des ressources foncières de la commune mais aussi des particuliers. La présence de la COFO communale, aux côtés du conseil municipal, garantit l'établissement de rapports équitables et inclusifs qui prennent en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs. L'année 2006, verra, au niveau communal, l'installation de près de 80 Cofocom, ce qui laisse penser que l'installation de toutes les cofocom du pays (265) pourrait se faire en moins de cinq ans.

L'avènement de la décentralisation et la réussite des élections municipales en juillet 2004, obligent le Code Rural à préciser dans la subsidiarité le mode de fonctionnement de ses instances au niveau des communes. En effet, de nouveaux acteurs apparaissent – les élus municipaux – pour lesquels il est nécessaire de définir le mandat dans la gestion des ressources foncières aux côtés des autres acteurs que sont les chefs traditionnels, l'administration et ses services techniques, mais aussi les individus.

Au niveau village ou tribu. Au niveau des villages et tribus, il a été mis en place, à ce

jour, environ 1 500 COFO de base sur un total d'environ 12 000 villages et tribus que compte le pays.

Les principaux résultats

La mise en place et l'animation des Commissions foncières créent les conditions nécessaires à une bonne articulation entre les dispositifs législatifs et institutionnels de mise en œuvre de la politique foncière et facilitent ainsi la compréhension et l'adhésion des différents acteurs à la mise en œuvre du Code Rural. Cette adhésion croissante confirme ainsi le bien-fondé de la démarche du Code Rural qui vise à sécuriser l'ensemble des opérateurs ruraux, par la création, au plus proche des populations, de mécanismes de concertation et de décision sur les règles de gestion et d'exploitation des ressources naturelles. La clarification et la matérialisation des droits et devoirs sur les ressources foncières contribuent significativement à la diminution des conflits fonciers au sein des communautés mais aussi entre les communautés.

Sécurisation des transactions foncières.

L'attribution jadis de titres de propriété délivrés par les autorités centrales augmentait le sentiment d'exclusion et d'insécurité des groupes les plus vulnérables n'ayant pas facilement accès aux informations relatives aux procédures à suivre, aux coûts, etc. L'avènement du Code Rural a permis l'introduction d'un dispositif simple et accessible à tous de reconnaissance et de formalisation des différentes formes de transactions foncières et de propriété. Ce dispositif joue un grand rôle dans la prévention des conflits et dans les marchés fonciers en pleine évolution.

Pour éviter la lourdeur d'une gestion centralisée inopérante, un certain degré de subsidiarité aide ainsi à effectuer une gestion plus efficace des transactions foncières, puisque l'expertise la plus poussée sur les droits fonciers se situe au niveau local, villageois. Lors de l'établissement de ces droits, les modes de régulation, les normes et valeurs, les autorités et les mécanismes d'arbitrage sont pris en compte. Des procédures pour la validation légale par les autorités locales des contrats écrits aident à formaliser les transactions foncières.

Pour s'assurer de la validité des actes établis lors des transactions foncières, le Code Rural a établi des mécanismes de contrôle des procédures basées sur la transparence, qui obligent à effectuer des opérations de publicité foncière avant toute inscription de droits au Dossier Rural. Ce système d'information globale et transparente permet de contester des demandes d'inscriptions de droits et constitue donc un élément essentiel du système de sécurisation foncière. L'application de ces mécanismes de contrôle est d'autant plus facile que l'accès aux documents et aux réunions des Commissions foncières est public.

Sécurisation des espaces et ressources communes.

En plus de la gestion équitable des ressources naturelles, le Code Rural agit contre la dégradation de l'environnement, donc en faveur d'une gestion durable des ressources. La détermination de droits et de règles claires et transparentes d'accès et d'usage des terres et des ressources naturelles est nécessaire pour assurer une gestion à long terme des ressources naturelles. Les régimes de propriété commune ou coutumiers, lorsqu'ils existent, peuvent ainsi permettre de définir les priorités quant aux besoins de la communauté et une protection durable de l'environnement.

Le Gouvernement ayant imposé depuis les indépendances (à travers par exemple la Loi portant régime forestier) une politique de stricte exclusion, réalise désormais par le biais du Code Rural la nécessité d'une implication active des populations et de leurs communautés dans la gestion des diverses ressources communes par la mise en place d'une approche inclusive des populations rurales.

Les mandats des COFO contribuent ainsi à sécuriser les espaces et ressources communes. Avec l'assistance financière des partenaires au développement, les différentes Commissions foncières départementales ont donc délimité, matérialisé et ainsi sécurisé plusieurs milliers de kilomètres de couloirs de passages et plusieurs milliers

d'hectares d'enclaves pastorales. Du fait de leur mandat de contrôle des ressources, les COFO peuvent ainsi assurer le respect de la délimitation et des règles de mise en valeur établies sur les espaces et ressources communes.

Gestion adaptée aux enjeux. La composition des structures du Code Rural varie d'un niveau à l'autre du découpage administratif et confirme ainsi la volonté de l'État nigérien d'entrer dans un processus réaliste et pragmatique de gestion décentralisée des ressources naturelles.

À tous les niveaux, la présidence des institutions du Code Rural confirme le caractère inclusif de la politique foncière nigérienne et sa volonté de s'appuyer sur les réalités locales afin d'offrir les meilleures garanties possibles de sécurisation foncières:

- Aux niveaux national, régional et départemental l'État assure un rôle régalien dans la gestion du foncier, notamment en fixant les grandes orientations de développement. À ces différents niveaux les structures de Code Rural sont présidées par un représentant de l'État, nommé par l'État.
- Au niveau communal, la gestion du foncier est étroitement liée aux dynamiques de développement que doit favoriser la décentralisation par une meilleure implication des populations. Pour cela la présidence de la Cofocom est assurée par le maire qui, avant d'être le représentant de l'État, est avant tout un représentant élu des populations.
- Au niveau des villages et tribus, la gestion du foncier est un acte quotidien et de proximité qui repose sur les dynamiques sociales locales. La multiplicité des litiges fonciers y trouve souvent sa source mais aussi sa solution, notamment en faisant appel aux pratiques et connaissances traditionnelles. Pour cette raison la COFO de base est présidée par le chef de village ou tribu. Elle est exclusivement composée des représentants du village ou de la tribu. L'État n'y est

pas représenté, si ce n'est à travers le chef de village qui est avant tout un élu du village et gardien des valeurs coutumières du terroir.

Vision globale de la mise en valeur des ressources foncières. L'expansion de l'agriculture et/ou une rapide croissance urbaine peuvent donner naissance à divers problèmes liés à la gestion du territoire. Le Code Rural propose l'élaboration de Schémas d'aménagement foncier pour surmonter les conséquences de l'absence de plans d'occupation des sols en donnant des directives pour minimiser les conséquences néfastes d'édifices mal situés, de la perte d'espaces verts et du besoin de réserver des terres pour le développement d'infrastructures.

Les communautés locales pourront ainsi être encouragées à élaborer leur propre plan d'occupation des sols, reflétant leur propre volonté d'améliorer la gestion et la productivité des ressources de leur territoire. Le Code Rural stipule qu'il est institué dans chaque région un document cadre dénommé «Schéma d'aménagement foncier» (SAF). Le SAF a pour objet de *«préciser les espaces affectés aux différentes activités rurales ainsi que les droits qui s'y exercent»*. Il est donc un outil d'orientation, qui doit faciliter les choix à faire localement dans le respect des orientations et dispositions nationales et de la dynamique globale de développement.

LES ENJEUX ET LES PERSPECTIVES

La croissance démographique et la croissance des besoins économiques des populations contribuent à l'exacerbation de la compétition sur les ressources foncières. La résolution des conflits fonciers soulève les questions de gouvernance et d'harmonie sociale. Afin d'éviter de créer de nouveaux conflits ou de réactiver des conflits latents, la prévention des conflits fonciers est un préalable pour toute action intervenant sur la gestion des terres et des ressources. Les mécanismes traditionnels de conciliation éprouvent des difficultés à s'adapter au nouveau contexte de développement

d'autant plus que la décentralisation fait apparaître de nouveaux acteurs dans la gestion des affaires foncières.

Le défi de la décentralisation

La décentralisation constitue pour l'État nigérien un changement important dans la gouvernance des affaires locales, car elle replace l'État dans sa fonction régalienne tout en faisant apparaître sur le terrain de nouveaux protagonistes que sont les élus locaux. L'émergence de ces nouveaux élus aux côtés des acteurs traditionnels, se heurte au manque ou à l'insuffisance de clarification de leur cadre juridique. L'ancrage institutionnel des outils de la gestion des ressources naturelles n'est pas toujours adapté à leurs missions.

Le Code Rural harmonise son dispositif institutionnel de mise en œuvre en tenant compte des pouvoirs et responsabilités des institutions décentralisées. Il ne perd pas de vue pour autant qu'il existe un risque que la décentralisation rende les questions foncières plus politiques et renforce les pouvoirs d'une élite locale sur les ressources naturelles. Le Code Rural saisit le processus de la décentralisation comme une excellente occasion pour aller vers une plus grande gestion foncière locale. La décentralisation peut être une opportunité pour enclencher une réelle gestion décentralisée des ressources naturelles au profit des populations utilisatrices. Elle peut aussi être une source de conflits de compétences. La détermination précise et rapide des rôles et responsabilités des différents acteurs institutionnels⁴, de même que la clarification du statut des ressources foncières, est aujourd'hui indispensable pour accompagner sereinement la mise en œuvre de la décentralisation. Les structures collégiales que sont les Commissions foncières pourront jouer un rôle important dans la définition des règles et mécanismes locaux de gestion des ressources foncières.

⁴ État central, autorités administratives (gouverneurs et préfets), autorités coutumières et élus municipaux.

La poursuite de l'enrichissement du Code Rural

La pression et les enjeux croissants sur les ressources naturelles obligent le Code Rural à compléter et adapter ses dispositions juridiques dans un contexte social de plus en plus tendu. Le processus d'élaboration de règles complémentaires a besoin d'être traité avec beaucoup de sérénité et de vision afin de prendre en compte l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Actuellement, des textes complémentaires au Code Rural sont en phase d'élaboration ou en attente d'adoption, et parmi ceux-ci figurent:

- des textes législatifs et réglementaires relatifs au pastoralisme;
- des textes complémentaires à la Loi portant régime forestier;
- deux projets de loi et décret d'application sur les modalités de gestion des domaines de l'État et des collectivités;
- deux projets de loi et décret d'application sur les procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique;
- deux projets de loi et décret d'application sur les concessions rurales et les contrats d'exploitation;
- un projet de loi sur le statut juridique et les modes de gestion des terres aménagées par les pouvoirs publics;

Cependant, tout en enrichissant le corpus législatif et réglementaire du Code Rural, force est de renforcer les mécanismes du contrôle de l'application de ces règles. La présence des COFO départementales sur la quasi-totalité du territoire nigérien, constitue une opportunité pour faciliter la popularisation, la compréhension et l'application des dispositions juridiques.

La poursuite de la mise en place des institutions du Code Rural au niveau des régions, communes et villages, renforcera les capacités de mise en œuvre de cette politique nationale foncière, aussi bien en ce qui concerne la vulgarisation et le suivi de l'application des textes et procédure, mais aussi pour ce qui est du traitement quotidien des affaires foncières.

La sécurisation du processus du Code Rural

Le Code Rural nigérien, en tant que mission d'intérêt public, ne peut avoir vocation à

s'autofinancer. La gestion du foncier est et doit demeurer une mission régalienne que l'État se doit d'assumer avec tous ses partenaires techniques et financiers intéressés par la gestion des ressources naturelles au Niger. Le Code Rural est avant tout un processus endogène, itératif et pragmatique. Il doit s'inscrire en amont de toute intervention en milieu rural que cette dernière émane de l'administration, d'un projet de développement ou d'une ONG. Des liens de partenariat réciproque doivent continuer à se tisser pour permettre une meilleure gestion du foncier et des ressources naturelles par tous. En fixant ainsi les conditions de sécurisation des opérateurs ruraux, le Code Rural contribue à apporter des solutions locales à des préoccupations locales et répond incontestablement à de très fortes exigences sociales des populations. Aujourd'hui engagé dans le processus de décentralisation, le Niger a une formidable opportunité grâce au Code Rural de s'engager encore plus dans cette gestion locale du foncier. Ayant toujours recherché une participation et une gestion au plus proche des populations, le Code Rural offre des institutions déconcentrées et décentralisées pour garantir une meilleure gestion des ressources naturelles et une prévention des conflits civils ruraux.

Parallèlement, la mise en place et l'animation des Commissions foncières en tant que cheville ouvrière de mise en œuvre du dispositif constitue la particularité de la démarche du Niger qui crée les conditions nécessaires pour une bonne articulation entre le dispositif législatif et le cadre opérationnel de mise en œuvre, chacun profitant des acquis de l'autre.

BIBLIOGRAPHIE

Chabbert, J. et Younfa, A. 2004. *Diagnostic institutionnel du dispositif de mise en œuvre du Code Rural & Schémas d'Aménagement Foncier*. Niamey, 67 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2000. Rapport général des travaux du 1^{er} Atelier national des commissions foncières. Zinder, 44 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2002. Rapport général des travaux du 2^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 86 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Rapport général des travaux du 3^e Atelier national des commissions foncières. Niamey, 116 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Code Rural: Recueil des textes. Niamey, 243 p.

Secrétariat Permanent du Code Rural du Niger.

2004. Revue nationale sur le foncier: Etat de mise en œuvre des orientations de Praia au Niger. Niamey, 57 p.

Younfa, A. et Chabbert, J. 2005. *Analyse de l'expérience des COFO pré-communales de Mayahi et N'Guigmi et proposition de mise en place des Commissions foncières communales (Cofocom)*. Niamey, 59 p.



Decentralization and land reform: the FAO experience

Decentralization in the developing countries originates from the reforms undertaken by their governments to implement structural adjustment policies in the two final decades of the last century. This is the framework for some of the decentralization reforms and the land reform that are taking place in some developing countries. The article begins by analysing the political, economic and institutional conditions that are needed for the successful transfer of functions from central governments to local bodies, making a distinction between “delegation” and “decentralization”. It then refers to selected FAO experiences with decentralization policies and programmes in general, and with decentralization of land reform policies and programmes in particular, to list some of the lessons learned.

Décentralisation et réforme agraire: l'expérience de la FAO

Dans les pays en développement, la décentralisation fait partie des réformes entreprises par les autorités nationales dans le cadre de l'application des politiques d'ajustement structurel au cours des dernières décennies du siècle passé. C'est dans ce cadre que sont nées certaines des réformes qui sont mises en œuvre dans certains pays en développement en matière de décentralisation et de régime foncier. Dans la première partie de cet article, on analyse le contexte politique, économique et institutionnel propice au transfert réussi de certaines fonctions du gouvernement central à des instances locales tout en faisant la distinction à cette fin entre la «déconcentration» et la «décentralisation». Ensuite, on présente les enseignements à tirer de certaines expériences menées par la FAO en matière de politiques et de programmes de décentralisation d'ordre général, et d'autres menées précisément dans le domaine de la décentralisation des politiques et des programmes relatifs à la réforme agraire.

Descentralización y reforma de la tierra: la experiencia de la FAO

A. Herrera

Adriana Herrera es Oficial de Análisis Agrario en la División de Tierras y Aguas, Departamento de Ordenamiento de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la FAO

La descentralización se origina en los países en desarrollo, como parte de las reformas emprendidas por los Estados nacionales dentro de los procesos de aplicación de las políticas de ajuste estructural en las últimas dos décadas del siglo pasado. Este es el marco bajo el cual se originan algunas de las reformas de descentralización y reforma de la tierra que se están llevando a cabo en algunos de los países en desarrollo. En la primera parte del artículo se analizan las condiciones políticas, económicas e institucionales para que pueda existir una transferencia exitosa de funciones de los gobiernos centrales a las instancias locales, introduciendo a tal fin la distinción entre «desconcentración» y «descentralización». A continuación, a partir de algunas de las experiencias llevadas a cabo por parte de FAO con políticas y programas de descentralización, en general, y en aquellos referentes a la descentralización de políticas y programas de reforma de la tierra, en particular, se presentan algunas de las lecciones aprendidas.

DESCENTRALIZACIÓN: ORÍGENES Y ELEMENTOS

La descentralización se origina en los países en desarrollo, como parte de las reformas emprendidas por los Estados nacionales dentro de los procesos de aplicación de las políticas de ajuste estructural en las últimas dos décadas del siglo pasado.

Hasta los años 60 los gobiernos de los países en desarrollo, dirigieron sus políticas económicas y administrativas al refuerzo de los Estados Nación y al desarrollo de mercados internos que favorecieran un desarrollo de los países «hacia dentro»; esto en muchas ocasiones, acompañado de regímenes dictatoriales y autocráticos que favorecían la centralización del poder, de las funciones administrativas y de las políticas de desarrollo.

La necesidad de expansión de las economías desarrolladas hacia nuevos mercados y la crisis del modelo de «desarrollo hacia adentro», favorecieron la aplicación de políticas de ajuste económico y de reformas en el poder político, que buscaran una mayor apertura y globalización de los mercados y una mayor

democratización integrando nuevos actores en los escenarios políticos y administrativos de los Estados Nación.

La descentralización se origina como parte de estas políticas de ajuste y como respuesta a la crisis de legitimidad de los gobiernos autocráticos en ciertos países. Su objetivo es integrar al desarrollo político y económico, grupos de actores del sector privado y de la población en general, que en el esquema de centralización anterior no tenían un espacio de participación. Para ello algunos gobiernos están emprendiendo reformas políticas y administrativas, que permiten la descentralización del poder central a los territorios nacionales, a través de la elección directa de los gobiernos regionales y municipales. Están emprendiendo asimismo, reformas que permiten la transferencia de funciones a la población organizada y transferencia de funciones a las empresas que operan en el mercado.

Existen múltiples definiciones que analizan el proceso desde diversos puntos de vista como: la transferencia de

funciones político administrativas (DSE/ZEL, 1999); la transferencia de recursos financieros y distribución de los ingresos fiscales (Manor, 1999); la participación de los diferentes actores en el desarrollo del territorio; y otros. La definición que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, integra la mayoría de estos aspectos: «La descentralización implica la transferencia de parte de la autoridad política de un gobierno central a las entidades locales y, lo que es más importante, de parte de sus recursos y responsabilidades administrativas» (PNUD, 2003, pág. 134).

Al referirse específicamente a los procesos de descentralización en las políticas de uso y tenencia de la tierra, la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE) y el Centro de Agricultura y Alimentación (ZEL) hacen una distinción muy importante que resalta la importancia de la participación de los grupos locales y la transferencia y uso autónomo del presupuesto para que la *descentralización* no sea solamente una *desconcentración* de funciones. Definen la desconcentración como «*la redistribución de los poderes del Estado a otros niveles, de manera que la administración de los territorios, representados por comisarios de distrito y gobernadores, reciben mayor autoridad para la toma de decisiones*», mientras que la descentralización como «*la redistribución del poder a los diversos gremios regionales, incluyendo recursos financieros y autonomía presupuestaria. Descentralización normalmente significa la devolución hacia instituciones formales*» (DSE/ZEL, 1999, pág. 41).

Al respecto, en las últimas tres décadas, los procesos propuestos en las legislaciones que han pretendido la modernización del Estado y la economía en algunos de los países en desarrollo, han sido procesos de descentralización porque en general pretenden una mayor participación de los grupos de la sociedad civil y la iniciativa privada en la vida económica y política de los países. Para que pueda existir una

transferencia de funciones de los gobiernos centrales a las instancias locales en forma exitosa, algunos expertos en esta materia han señalado la necesidad de que existan algunas condiciones políticas, económicas e institucionales (FAO, 2001).

Condiciones políticas

- La voluntad política de descentralizar.
- Un compromiso político y de consenso social con las reformas. Esto implica tanto la participación de los distintos actores sociales en la formulación de los marcos legales y las políticas, como nuevos acuerdos entre los grupos sociales a fin de considerar en las políticas las necesidades locales y resolver los problemas de gobernabilidad nacional.
- Un marco legislativo amplio para las reformas.
- Reformas al servicio público, que en muchos países es ineficiente y, en ocasiones, reticente a los cambios.

Condiciones económicas y financieras

- Un marco macroeconómico estable. Las reformas que pretenden una descentralización requieren de un ambiente macroeconómico estable y saludable: una baja tasa de inflación, un presupuesto y tasa de cambios equilibrados y, en consecuencia, una política de eficiente asignación de recursos.
- Una coherencia entre las estrategias económicas nacionales, las políticas sectoriales y los proyectos de inversión locales.
- Estrategias que permitan a los gobiernos regionales y locales tener fondos suficientes para financiar la gestión local.

Condiciones institucionales

- Un desarrollo de las instituciones públicas locales que les permita responder a la transferencia de funciones y poder para toma de decisiones, en un marco de coordinación y complementariedad.

- Una capacitación de los funcionarios de los gobiernos locales y regionales que les permita realizar sus funciones en forma eficiente.
- La fortaleza y legitimidad de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el nivel local. La descentralización permite mayor apertura estatal a la sociedad; para que dicha apertura constituya una ocasión de efectiva participación social, es necesario que existan instituciones privadas y organizaciones sociales sólidas, legítimas y representativas en el nivel local, que impulsen los procesos de descentralización convirtiéndose en actores de los mismos.

Es este el marco bajo el cual se originan algunas de las reformas de descentralización y reforma de la tierra que se están llevando a cabo en algunos de los países en desarrollo. En América Latina, con excepción de un par de países, la mayoría ha elaborado leyes de descentralización de las funciones del Estado central. En África, algunos países como Uganda, la República Unida de Tanzania y Sudáfrica entre otros, tienen estructuras descentralizadas en los gobiernos locales e incluso a nivel de pueblos, que facilitan la participación organizada de los grupos locales. En Asia, países como Filipinas y algunas regiones en la India¹ han logrado una descentralización en el sector del desarrollo rural y en el sector de salud y educación.

Con todo es importante mencionar que en muchos de los países en desarrollo la descentralización se queda muchas veces a nivel de la desconcentración de funciones públicas desde el nivel central hacia los departamentos o distritos; o bien la descentralización existe en términos de funciones, pero no en términos de presupuesto. Estas situaciones se

¹ Provincias como Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Rajasthan y West Bengal han reportado importantes avances en la implementación de políticas de educación y en la provisión de servicios en los sectores rurales, gracias a la implementación de los procesos de descentralización.

manifiestan directamente en los procesos de descentralización de la reforma de la tierra.

DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA DE LA TIERRA

¿Cómo se manifiestan los procesos de descentralización de los países en los procesos de reforma de la tierra en la actualidad? A continuación se analiza cómo se están cumpliendo algunas de las condiciones políticas, administrativas e institucionales en los procesos de descentralización en lo referente a las reformas de la tierra.

En la formulación de leyes y políticas

En algunos de los países en desarrollo en los cuales existe un proceso de descentralización y democratización en marcha, las leyes de reforma de la tierra y las políticas de tierras están siendo formuladas con la participación de la población civil. Un ejemplo de esto son Bolivia, Sudáfrica y Mozambique. En Bolivia, el debate de la Ley de tierras aprobada en 1996 (Ley INRA) duró cuatro años y tuvo dos etapas. La primera fue dirigida por la Directora del Consejo de Reforma Agraria y el debate se llevó a cabo con los representantes y líderes de grupos indígenas, campesinos, colonizadores y empresarios. La segunda etapa se llevó a cabo con mucha presión política de los diferentes grupos, duró seis meses e involucró tanto al Presidente de la República como a las comisiones parlamentarias. La aprobación de la Ley en el Parlamento se hizo en medio de un paro cívico del Departamento de Santa Cruz y el retiro de los parlamentarios de esta región del hemiciclo parlamentario en señal de protesta².

En Sudáfrica el Documento Blanco que contiene la política sobre la reforma de la tierra en el país, se elaboró a partir de una amplia consulta con los diversos sectores y grupos sociales a nivel nacional y en las 9 provincias del país. El proceso de

² El Departamento de Santa Cruz es una región de expansión agrícola en el sureste del país donde existen grandes latifundios y la tierra ha adquirido altos valores de mercado.

debate duró dos años y constituyó parte del Programa de Reconstrucción y Desarrollo, formulado en forma participativa, como parte del nuevo período de democracia iniciado en 1994 previo a la elección del Presidente Mandela.

En Mozambique, la Política y la Ley de tierras, formuladas después de la guerra civil (1977-1992), se realizaron a través de un proceso de consulta nacional que duró dos años y que involucró la participación de todos los sectores del país. En 1995 las nuevas Política de tierras y Ley de tierras mozambicanas fueron aprobadas en forma unánime por la Asamblea Nacional.

Descentralización de las funciones gubernamentales sobre administración y reformas de tierras

Las políticas y reformas de la tierra que se han elaborado en las últimas dos décadas en los países en desarrollo incluyen, en algunos casos, la descentralización de los servicios de administración de tierras hacia los gobiernos locales como parte de sus estrategias. Esto implica que el reconocimiento de los derechos sobre la tierra a través de los servicios de catastro y registro, la resolución de conflictos referentes a los derechos de uso y propiedad de la tierra y el manejo y planeación de la utilización productiva del recurso, pueden ser desarrollados por las instituciones regionales y/o municipales, y no sólo por los niveles centrales.

En la práctica la descentralización de los servicios de administración de tierras a niveles locales no ha sido siempre un proceso exitoso. En países desarrollados como Inglaterra, Holanda, Dinamarca, entre otros, el éxito de esta descentralización se ha basado en procesos establecidos de democratización, gobernabilidad y transparencia en el manejo de la información, acompañados del manejo de tecnologías informáticas que permiten el acceso a datos computarizados desde cualquier punto del país donde se encuentre el usuario de los servicios (Enemark y Sevattal, 1999).

En algunos países en desarrollo, sin embargo las dificultades que se han observado para la descentralización de los servicios de administración de tierras residen en la falta de sistemas y legislaciones adecuados a nivel central en lo referente al manejo de los catastros y registros que permitan realizar una descentralización funcional, en la falta de la capacidad de las instituciones locales para desarrollar y financiar la gestión de dichos servicios y, sobre todo, en los estadios en los cuales se encuentran los procesos democráticos y de gobernabilidad que impiden garantizar el manejo transparente, participativo y eficiente de los servicios que proveen la seguridad en el uso y propiedad de los derechos de la tierra a nivel local.

De hecho en algunos países, donde las reformas de la tierra han implicado la reasignación, restitución y la privatización de los derechos de propiedad, los servicios de administración de tierras no han sido concebidos en forma descentralizada. Entre otras razones esto se debe a los altos costos que puede conllevar el mantener una uniformidad y compatibilidad en las legislaciones y los sistemas, tanto de catastro como de registro, así como a la debilidad, en algunos de los países, de las estructuras locales para hacerse cargo de dichos servicios. Esto último incluye la existencia de corrupción y de autoridades locales carentes de legitimidad, sin excluir las autoridades tradicionales comunitarias (Ntsebeza, 2004).

Al respecto la FAO está desarrollando un programa de gobernabilidad y transparencia en administración de la tierra que analiza las consecuencias de procesos débiles de gobernabilidad, estudia experiencias de países donde la buena gobernabilidad facilita los procesos de administración de tierras y propone soluciones para mejorar y reforzar la gobernabilidad en las funciones de administración de tierras³.

³ Para mayor información sobre el programa *Good governance in land tenure and administration* del Servicio de Tenencia de la Tierra (NRLA) de la FAO, se puede contactar a M.-P. Törhönen en Land-Tenure@fao.org.

Procesos participativos para la delimitación de las parcelas y la resolución de los conflictos

En algunos países, especialmente de América Latina, la demarcación de las parcelas y el reconocimiento de los derechos sobre las mismas en los procesos de regularización de tierras, se está realizando con un enfoque participativo. Dicho enfoque involucra la participación de las comunidades en la fijación de límites parcelarios durante la realización del catastro. Implica además la participación y discusión dentro de las comunidades, para aclarar la situación de derechos sobre tierras limítrofes en casos de poca claridad sobre los mismos.

En el Ecuador, por ejemplo, algunos conflictos sobre tierras comunales forestales en el noroeste del país, se resuelven a partir de servicios de personas de la comunidad que han sido entrenadas por una ONG como personal para-legal y que facilita los procesos de negociación entre las partes en conflicto. Cuando los conflictos requieren ser tramitados por la vía judicial, la ONG facilita a las comunidades la asesoría legal necesaria para apoyar el trámite del caso. En México, el proceso de privatización de las tierras ejidales (o de usufructo social) ha sido realizado a partir de una estructura institucional que facilita a la comunidad los servicios necesarios para apoyar la delimitación de las tierras, y la facilitación de los conflictos en la definición de los derechos individuales sobre las parcelas.

A fin de apoyar los procesos locales participativos en la resolución de los conflictos, la FAO desarrolló un manual de resolución alternativa de conflictos de tenencia de tierras, que apoya a los técnicos que trabajan en la resolución de las disputas por los derechos sobre las parcelas. El manual da elementos que facilitan tanto el análisis del conflicto, como la elección de la metodología alternativa más adecuada para manejarlo (Herrera y Da Passano, 2006).

La planeación local del territorio a través de la negociación participativa de los derechos de uso y propiedad de los recursos naturales

El manejo de los recursos naturales en el desarrollo de un territorio, y en la vida de una familia rural está relacionado tanto a los derechos de acceso y uso de la tierra, como a aquellos derechos de acceso y uso relativos a otros recursos como el agua, los bosques, los minerales, la pesca. La multiplicidad de intereses y actores que ejercen los derechos de propiedad y uso sobre los recursos requiere en ocasiones de acciones concertadas y planificadas para lograr un verdadero desarrollo territorial. En el último decenio los enfoques de planeación territorial participativa se han convertido en un instrumento importante para apoyar los procesos de descentralización.

En cuanto a la descentralización de la reforma de la tierra, la FAO ha desarrollado una metodología de planeación territorial bajo la cual aquellos actores que detentan los derechos sobre los recursos o que tienen alguna incidencia en su desarrollo se reúnen en torno a una mesa de concertación para definir un plan de desarrollo para el territorio que incluya beneficios para todos ellos sobre la base de una explotación tecnológicamente adecuada y sostenible de los recursos de la zona. La metodología incluye, previa a la realización de la mesa de concertación, la elaboración de un diagnóstico sistémico sobre el capital natural, físico, humano, social, económico y político de la zona, su desarrollo histórico y situación actual y posibilidades de desarrollo. Este diagnóstico constituye la base de las discusiones en la mesa de concertación. La FAO ha realizado un documento metodológico que está siendo utilizado en algunos países de África y América Latina.

Bajo este enfoque de participación, negociación y concertación entre los diversos actores del desarrollo para el acceso y uso de los recursos naturales, la FAO organizó en marzo de 2006 en el Brasil, la Conferencia Internacional

de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), donde se discutieron los nuevos paradigmas que afectan el desarrollo rural y el acceso a la tierra. Actualmente la FAO está realizando un seguimiento a los acuerdos de la CIRADR promoviendo enfoques de planeación participativa y negociada basados en un enfoque territorial (Gropp, 2005).

Fortalecimiento de las organizaciones locales a través de la información

La información sobre los derechos es fundamental para el fortalecimiento de los grupos locales en los procesos de descentralización e implementación de las reformas de la tierra. En algunos países existen campañas para informar a los beneficiarios de los programas de reforma de la tierra, sobre las implicaciones de las legislaciones fundiarias, a fin de que tengan un mayor conocimiento de sus derechos legales sobre la tierra.

En el Perú, Honduras y Nicaragua, por ejemplo, la FAO y las ONG que trabajan en los aspectos de género han realizado campañas de información con mujeres campesinas para informarles sobre sus derechos sobre la tierra y sobre la importancia de que las tierras que ocupan con sus familias se titulen en forma conjunta, no sólo a nombre del jefe del hogar, lo cual está contemplado en las leyes de tierras concernientes. Actualmente la FAO está desarrollando un programa de información que intenta traducir en forma simple y en lenguajes locales las legislaciones que rigen el acceso y seguridad de los derechos de la tierra. El reto no es sólo informar, sino hacerlo en forma tal que sea comprensible para los grupos locales que no están familiarizados con el lenguaje y las instituciones legales.

LIMITACIONES EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE REFORMA DE LA TIERRA

No obstante el haber mencionado hasta aquí algunas formas en las cuales se manifiestan los procesos de descentralización en la reforma de la

tierra y las maneras en las cuales algunas iniciativas, incluyendo las de la FAO, están tratando de apoyar dichos procesos, es importante reconocer que sólo en pocos de los países que han iniciado procesos de descentralización, tales procesos han llegado a afectar la ejecución de los programas de reforma de la tierra. Con todo, en aquellos países donde la descentralización es un proceso en curso en los programas y políticas de reforma de la tierra, se presentan algunos cuellos de botella que es necesario tomar en cuenta para facilitar el éxito del proceso.

Financiamiento y sostenibilidad

Uno de los cuellos de botella más importantes en los procesos de descentralización es el financiamiento y sostenibilidad económica tanto de las instituciones como de sus programas, una vez que están descentralizadas. La recaudación de impuestos a nivel local y la asignación de recursos por parte del gobierno central son las dos formas identificadas como alternativas para cubrir los requerimientos económicos de la gestión local.

En relación a los aspectos de reforma de la tierra, los impuestos a la tierra rural han sido identificados no solamente como una forma de financiamiento de los fondos públicos, sino también como una medida para evitar la existencia de tierra agrícola improductiva y su especulación. No obstante lo anterior, en la realidad las políticas tributarias en relación a la tierra rural han tenido poco éxito en su aplicación, o bien no han sido aplicadas del todo.

Sin embargo, hay algunos autores (Crihfield y Panggabean, 1996; Lewis, 1997; Nechyva, 1997), que sostienen que la descentralización de la recaudación de impuestos y su consecuente uso para el financiamiento de servicios que se prestan a nivel local, y que benefician directamente a la población que los utiliza, constituye un incentivo importante para favorecer su pago. Aplicado al caso de los impuestos de tierras rurales, un uso eficiente para

la gestión de servicios a la agricultura y la administración de tierras, así como una información transparente sobre la utilización de los recursos recaudados, constituiría un incentivo importante para favorecer el pago de impuestos.

Con todo es importante señalar que la implementación de políticas tributarias de tierras rurales, requieren de la voluntad política de los gobiernos y de sistemas eficientes y transparentes que garanticen su recaudación y uso.

Falta de desarrollo de las instituciones públicas locales

El pasado de centralización del poder, de las funciones administrativas y de la formulación e implementación de políticas, ha favorecido una falta de desarrollo de las instituciones públicas locales. Actualmente en muchos países las instituciones públicas locales cuentan con poco personal calificado y con sistemas de implementación y tecnología obsoletas que, en los procesos de descentralización, les impiden cumplir con la transferencia de funciones en forma efectiva y eficiente. Una mayor capacitación del personal e inversión en tecnología apropiada serían dos de los requerimientos importantes para fortalecer el desarrollo de las instituciones públicas a nivel local.

Falta de participación en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo y reforma de la tierra

Como en el caso anterior, la tradición centralista en la formulación de políticas de desarrollo y reforma de la tierra, han favorecido una falta de conocimiento y «apropiación» por parte de las organizaciones locales en relación a su implementación y seguimiento. Las políticas de descentralización constituyen una apertura para la participación de las organizaciones locales en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo. Para ello es necesario que las organizaciones locales cuenten con una organización sólida y legitimidad al interno de la localidad, de manera que puedan

constituirse en actores relevantes en los procesos de planeación local.

En algunos de los países que cuentan con leyes específicas de descentralización (Bolivia, Mozambique, Colombia, Filipinas y otros), la ley prevé la formación de comités locales que se ocupen de la planeación conjunta y del seguimiento de la implementación de los planes y programas formulados. Con todo, en la práctica, el funcionamiento de estos comités encuentra dificultades en su gestión debido a varias causas:

- falta de solidez y representación en las organizaciones locales;
- control de las élites de poder local;
- falta de información sobre los programas y proyectos de desarrollo local;
- corrupción en las instituciones públicas centrales y locales;
- poco espacio democrático para la concertación entre los diversos grupos interesados.

Un apoyo de las organizaciones internacionales de desarrollo para favorecer una mayor solidez y legitimidad de las organizaciones locales, así como sus vínculos con organizaciones nacionales, podría incrementar su capacidad para desempeñar un rol protagónico en la formulación y seguimiento de los programas locales de desarrollo y específicamente en aquellos referentes a la reforma de la tierra.

LECCIONES APRENDIDAS

En la experiencia de FAO con políticas y programas de descentralización, en general, y en aquellos referentes a la descentralización de políticas y programas de reforma de la tierra, en particular, se han aprendido algunas lecciones.

Voluntad política. Se ha aprendido que sin una voluntad política real, expresada en un marco legal que favorezca y apoye procesos democráticos de participación de los diferentes sectores de la población en la formulación e implementación de las políticas y programas, la descentralización pueden convertirse en mera retórica.

Buena gobernabilidad. Se ha aprendido que dicha voluntad política debe traducirse en procesos democráticos sostenibles que apoyen una buena gobernabilidad de las instituciones, permitiendo la transparencia y solidez en sus funciones.

Proceso paulatino. Se ha aprendido que la descentralización es un proceso lento y paulatino que va de la mano con la apertura a la democracia y el desarrollo de la fortaleza y participación de las instituciones y organizaciones centrales y locales, y que esto implica procesos de constante información, divulgación y capacitación.

Proceso integral. Se ha aprendido que la descentralización en las políticas y programas de reforma de la tierra debe constituir una parte integral de los planes de desarrollo y los procesos de concertación local y debe, además, estar respaldada por un marco de políticas económicas que favorezcan la auto-sostenibilidad de la gestión local.

BIBLIOGRAFÍA

Crihfield, J. B. y Panggabean, M. P. H. 1996. The Long-Run Economic Impacts of Federal State, and Local Fiscal Policies in Metropolitan Areas. *Journal of Regional Sciences*, 36(2): 197-215.

DSE/ZEL (Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional/Centro de Agricultura y Alimentación). 1999. *Land Tenure and Policy Issues*. Feldafing, Alemania.

Enemark, S. y Sevatdal, H. 1999. *Cadastral, Land Information Systems and Planning – is decentralization a significant key to sustainable development?* Melbourne, Australia, UN-FIG (disponible en www.fig.net/figun/sessions/session2/enemark.pdf).

FAO. 2001. *Reformas del Estado y Descentralización del Sector Público Rural. Lecciones de la Experiencia Latinoamericana*. Preparado por T. Lindemann y L. Llambi. Roma (disponible en www.fao.org/sd/2001/IN0502a_es.htm).

Grosso, P. 2005. *Desarrollo territorial participativo y negociado (DTPN)*. FAO (disponible en www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf).

Herrera, A. y Da Passano, M. G. 2006. *Manejo*

alternativo de conflictos de tenencia de la tierra. Manuales sobre tenencia de la tierra N° 2. FAO (disponible en ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0557s/a0557s00.pdf).

Lewis, W. A. 1997. Comment on Agricultural Taxation in Developing Countries. En H. Southworth y B. J. Johnston (eds.). *Agricultural development and economic Growth*, págs. 493-496. Ithaca, Nueva York.

Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.

Nechyba, T. J. 1997. Local Property and State Income Taxes: The Role of Interjurisdictional Competition and Collusion. *Journal of Political Economy*, 105(2): 351-384.

Ntsebeza, L. 2004. Democratic decentralisation and traditional authority: Dilemmas of land administration in rural South Africa. *The European Journal of Development Research*, 16(1): 71-89.

PNUD. 2003. *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*. Nueva York (disponible en hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/).



Accès aux ressources: la dynamique du régime foncier en Gallure (Sardaigne, Italie)

Les systèmes de régime foncier ont toujours joué un rôle important dans le développement économique et social. Dans le cas de la Sardaigne, les pratiques de propriété commune se sont avérées un élément clé de la gestion locale des terres agricoles. Des lois relatives à la privatisation des terres ont été promulguées en 1836, puis en 1971, et aujourd'hui, la privatisation des ressources publiques ou communes est à nouveau encouragée en tant qu'outil favorisant le développement social. Toutefois, les dispositifs de privatisation des terres n'ont jamais totalement abouti en Sardaigne et n'ont pas entraîné le développement économique et la stabilité sociale attendus.

Les pratiques de propriété commune ont perduré jusqu'à aujourd'hui, principalement sous des formes hybrides complémentaires des régimes fonciers privés, en tant que moyens de contrôle des ressources naturelles par les communautés afin d'accroître la productivité économique locale. Par ces pratiques, la population tente de renforcer ses avantages par rapport aux économies externes, de résoudre des problèmes liés aux conflits relatifs à l'utilisation des terres, et de promouvoir la stabilité sociale et l'accès aux ressources locales. Une approche institutionnelle de l'analyse du régime foncier nous aide à comprendre comment les ressources locales peuvent avoir des utilisations et des fonctions multiples, et pourquoi les ressources naturelles ne sont pas un capital qu'il faut accroître mais plutôt un patrimoine qu'il faut protéger et transmettre, sous une forme utile, aux générations futures.

Acceso a los recursos: la dinámica del régimen de tenencia de tierras en Gallura (Cerdeña, Italia)

Los sistemas de régimen de tenencia de tierras han desempeñado siempre un papel importante en el desarrollo económico y social. En el caso de Cerdeña, la práctica de los bienes raíces en común ha sido un elemento clave en la gestión local de las tierras agrícolas. En 1836, y de nuevo en 1971, se impusieron leyes de privatización de las tierras, y actualmente se está volviendo a fomentar la privatización de recursos públicos o comunes como herramienta para promover el desarrollo económico. Sin embargo, los sistemas de privatización de tierras nunca han sido completamente satisfactorios en Cerdeña, y no han traído el desarrollo económico y la estabilidad social esperados.

La práctica de propiedad de los bienes raíces en común se ha mantenido hasta el presente, sobre todo con carácter complementario e híbrido, junto con regímenes de propiedad privada, como forma de control que las comunidades ejercen sobre los recursos naturales para aumentar la productividad económica local. A través de estas prácticas, las personas intentan aumentar sus ventajas en relación con economías externas, resolver problemas derivados de pugnas en el uso del suelo, y promover la estabilidad social y el acceso a los recursos locales. Un planteamiento institucional del examen del régimen de tenencia de tierras nos ayuda a comprender cómo los recursos locales pueden tener múltiples usos y funciones, y cómo los recursos naturales no son un capital que se debe aumentar, sino un activo que se debe preservar y transmitir de una forma que sea útil para las generaciones futuras.

Access to resources: the dynamics of land tenure in Gallura (Sardinia, Italy)

Angela Cacciarru

Department of Geography, University of North Carolina at Chapel Hill, United States of America.

Land tenure systems have always played an important role in economic and social development. In the case of Sardinia, common property practices have been a key element in local agricultural land management. Land privatization laws were imposed in 1836 and again in 1971, and today, once again, privatization of public or common resources is being encouraged as a tool for promoting economic development. Land privatization schemes have never been fully successful in Sardinia, however, and have not brought the expected economic development and social stability.

Common property practices have continued to the present, mostly in complementary, hybrid form with private property regimes, as a form of control that communities assert over natural resources to increase local economic productivity. Through these practices, people attempt to enhance their advantages in relation to external economies, resolve problems arising from competing land uses, and promote social stability and access to local resources. An institutional approach to examining land tenure helps us to understand how local resources can have multiple uses and functions, and how natural resources are not capital to be increased, but an asset to be preserved and transmitted in a useful form to future generations.

INTRODUCTION

The important role that land tenure issues have always played in economic and social development in the Italian autonomous island region of Sardinia continues to this day. For over two hundred years the customary local regulation of land use within common property regimes has shaped development trends and, especially in the subregion of Gallura, common property uses have promoted social stability by preventing tensions among different land users, particularly shepherds and farmers. Land privatization laws imposed in 1836 to support economic and social development on the island dramatically changed land-use patterns, with varying outcomes in different Sardinian subregions. These outcomes had one common element: they did not bring economic development and social stability.

Historically, in Sardinia, common property definitions and land uses have adapted to ever-changing legal and regulatory regimes. Local users have found ways to preserve local, grassroots flexibility in using and sharing land resources as part of their efforts to shape a sustainable, mixed local economy and to promote social stability among diverse, potentially competitive, land users (Fara, 1975).

Historical and present-day examples of rural, especially agricultural, land-use practice in Sardinia, with particular reference to Gallura, reveal a practice in which private and common ownership form a hybrid pattern that poses interesting challenges to current privatization theories.

During the most recent phase of economic globalization, under prevailing global neo-liberal development policies, the privatization of public or common resources

has been encouraged as a way to promote economic development more effectively (Dicken, 2003), or what Hernan de Soto has called the creation of live capital from dead capital (De Soto, 2000). In Sardinia, increased privatization is encouraged by both the Italian central and Sardinian regional governments, in response to pressures from private, especially corporate, investors, particularly in the island's rapidly growing, mostly foreign-owned, tourism sector.

The Sardinian case offers new knowledge about social conflicts over access to and control of resources, as well as over development in the broader sense. In fact, both the dynamism of property regimes and the ways in which different societies regulate land management mirror local and regional social relations, providing a precious insight into the situated knowledge that informs economic and social development both at the local and national levels.

The rural economy has shifted towards what is called an *economia dei consumi*, or consumer economy, and rural and peasant society has been slowly transformed into what Weingrod and Morin (1971) have called a "post-peasant society". Agricultural economic systems have become exchange systems in which the farmers and shepherds consume part of their production and exchange the rest on the national or international markets. For the owners of larger parcels of land, those exchanges continue to be very important in an economy that is still based upon agricultural production, mostly limited to cheese, meat, wines and grain. The revenues of farmers and shepherds normally depend on the returns from larger-scale wholesalers and distributors and are not always sufficient to meet the needs of local families. In the case of small landowners, they frequently end up selling their properties to corporations and developers, often foreign-based, that have transformed entire stretches of the Sardinian coastline through the construction of exclusive lodges and villages aimed at advancing the tourism

sector, increasing their profits and ensuring their penetration in the local and national markets. The new owners usually contribute little to the Sardinian regional economy, but repatriate their profits to the mainland or beyond.

ADAPTING THE SARDINIAN COMMONS TO PRIVATIZATION SCHEMES: HISTORICAL ANTECEDENTS

Enclosures laws were first documented in England in the fifteenth century and peaked by the seventeenth century, when peasant opponents were demonized as primitives (Kingston-Mann, 1999). During the eighteenth and nineteenth centuries, the laws spread across Europe and finally reached Sardinia in 1820, when King Carlo Alberto instituted a private property system for land, supposedly to combat older feudal common property uses and economic underdevelopment (Gemelli, 1776; Iacini, 1885; Della Marmora, 1839).

Before King Carlo Alberto's decree, the *Regio Editto*, Sardinian territory (totalling 24 090 km²) was divided into feudal, communal and private estates. Feudal territories were owned by the *feudatario* (noble lord), who received taxes from rural tenants for use of these lands as pasture for livestock. Villagers also used these lands for the collection of fuelwood for their household needs, as well as other products that grew freely in the forests, such as fruits and wild edible plants. These uses were accepted as an unwritten law and the *feudal* lands, specifically those located far from the village, gradually became associated with "communal lands" as people gradually acquired the right to use them without the payment of a rent, while the *feudatario* maintained ownership and control of his property. The other type of communal land was termed "free" and fell within the jurisdiction and control of the *Comune* (a political entity similar to a municipal government), with use rights granted to all citizens of the town or village, who were called "communists". Private lands were very limited both in number and in geographical extent when compared with

these first two types. Private lands also fell into two categories: “open” or “closed”. Only the closed lands were considered completely private, and only the private owner had the right to use the land. In the “open” category, which accounted for the large majority of private lands, the owner was required under customary law to cede communal access by offering land for agricultural use, especially pasture for livestock, to citizens of the local *Comune*.

However, the *Regio Editto* “introduced in Sardinia a new order of things”, even while it “... lacked the conditions that justified and promoted the new imposed order”, wrote Silla Lissia (1903), a Gallurese physician and politician. Lissia and others discovered that common property had not, in fact, disappeared, but that “... the old communist right survives over the private right and, above all, there remains the right of access to the *feudo* [the extended portion of land, once owned by the *feudatario*]” (Lissia 1903: 126).

In other words, despite the introduction of privatization schemes mainly at the national or provincial levels, common property practices continued to be preserved in hybrid forms, coexisting with private property. Both the *Comune* and the rural bourgeoisie had few sources of wealth, because of the lack of large-scale commerce, industry and services to sustain local economies. As a result, many of the older communal practices persisted because they were necessary for local economic survival within fragile economies based solely on agriculture.

THE CASE OF THE STAZZI IN GALLURA

An interesting development of these communal practices is the *stazzi* found in the subregion of Gallura. This rural land-use pattern, comprising agricultural homesteads surrounded by attached agricultural and pastoral land, first emerged in the nineteenth century, continued into the twentieth century, and still exists today (Le Lannou, 1979). By as early as the 1830s, *stazzi* had become highly efficient farms in which the equilibrium between the private property and common

use was respected and had adapted itself to the region’s land tenure practices. There is evidence that such stability and complementarity lasted well into the mid-twentieth century, if not later.

Beyond the *stazzo*’s own lands, interspersed among the homesteads, there were also open fields and forested land belonging to larger private estates called *cussorgia*. *Stazzi* owners exercised common use of this land as supplementary pasture for their livestock, according the exact same rules that regulated the old common property system, which had been abolished by King Carlo Alberto in 1820. Moreover, during harvesting or other seasonal events, *stazzi* inhabitants provided reciprocal help to each other, and this reciprocity, called *manialia*, was the common form of compensating one another for labour exchange.

The *stazzo* combines pastoral and agricultural practices in a complementary rather than competitive manner, within the same managed land-use pattern, and is unique within Italy. Its presence is the result of Gallura’s adaptation to the system that rural peasants had organized to ensure their survival by developing means for resolving conflicts between farmers and shepherds. This pattern was started by farmers in different Sardinian subregions, who decided to organize – by adapting older customary practices – a rigorous “communitarian agriculture system” (Maiore and Mossa, 1993: 9). The rural land surrounding villages and small towns was supervised (under “common surveillance”) by a rotating committee of farmers led by a community representative. This grassroots surveillance was known as *scolca*, and there were benefits from complying with it. Those who agreed to the common farming practices, and coordinated use of the land with others, gained the community’s overall support and protection. Thus, land-use conflicts could be resolved between the parties concerned at the local level under village authority.

The system was so successful that it was incorporated into the regulation of

the agricultural production of the four *Giudicati* (equivalent to a province) into which Sardinia was divided before its incorporation into Italy.

The most important historical and legal document about the rules regulating life in the *Giudicati* is the *Carta de Logu* written by Judge Eleonora D'Arborea. From this, we learn: "the sheep's flocks may not enter in the pastureland reserved for the animals used to help farmers in their work. They also cannot enter in the areas where wheat has been sowed ... [and the ones] that are found in such areas will be killed" (Mameli De Mannelli, 1805). This excerpt shows the rigour and detail of the regulation of agricultural production and of land management in general. It also shows clearly how the rural landscape was strongly dominated by the "collective property of the land" and by a system of locally controlled rotating cultivation.

The borders of the land considered as being under the control of the village community were never clearly defined. How far they extended changed according to the extent of the community's activities and of others' community forests and cultivated lands. This system was organized with the main objective of defending farmers against the "invasion" of shepherds, and proved successful in avoiding major crises between the two groups, working perfectly for almost a thousand years. The nomadic transhumance that characterized the shepherds' movements, and to some extent still does, was acknowledged and regulated by rules set by the community on a periodic basis and implemented after a meeting and a vote.

LAWS AND REGULATIONS: HISTORICAL DEVELOPMENT AND RECENT TRENDS

The *Regio Editto*, which imposed the enclosures in 1836, and the 1971 *Legge De Marzi-Cipolla*, a joint agreement by the two main Italian political parties of the time – the Communists and the Christian Democrats – attempted to modernize the rural sector and the so-called archaic laws that regulated the relationship between

owners and tenants and introduced the most important and radical changes in the ownership and management of rural land. In both cases, the authorities wanted to define clear rules in a world whose customary rules they did not know and could not understand. The objectives of the 1971 *Legge De Marzi-Cipolla* was extremely broad: its aims included regulation of dairy and cheese production, promoting the association of breeders and shepherds and establishing cooperative marketing and distribution of dairy products. The final goals were to eradicate the problems caused by tensions between shepherds and other land users and to end the nomadism of the shepherds and their isolation from the communities in whose lands they pastured their flocks of sheep. However, the peasants' reaction to that law was the same they showed to the 1821 *Regio Editto*: strong resistance.

Such resistance had the same root in both historical periods: the state's ignorance of the complex rules and of the importance of the *usi civici* (civic uses) and of the *proprietà collettive* (collective property) in rural Sardinia. *Usi civici* refer to the rights of specific uses of lands owned by public or private juridical persons. Examples are the right to hunt or fish, or to herd cattle. *Proprietà collettive* refer to rural areas owned or managed by a specific juridical person, which can also be a public administrative entity, and used by the collectivity according to rules traditionally fixed at the local level. As several Italian scholars have stressed, the legislature's interventions in different historical periods, and especially in recent times (Costato, 2004: 23), have exhibited a clear lack of comprehension of the difference between collective use and civic use, and an incapacity to understand the local origins and beneficial economic functions of such regulations (Nervi, 2001: 53; Corradini, 2001: 129).

PRIVATIZATION AND LAND FRAGMENTATION

According to Weingrod and Morin (1971), the main structural problem in Sardinian

land tenure is the extreme fragmentation of the land, which was an outcome of the 1821 *Regio Editto* that first mandated rural land privatization. As the Table demonstrates, in 1964, 60 percent of landholdings were between 1 ha and 5 ha in size, and 25 percent were smaller than 1 ha. This extreme fragmentation was caused by enforced privatization and an inheritance regime that, to this day, gives equal ownership rights to all descendants. Historically in Sardinia, unlike elsewhere in Italy, feudalism did not lead to the emergence of an aristocratic landowning class. All local villagers continued to own a portion of land for the family's needs and used in common most of the village's pastureland and forests, according to the rules of the *scolca*, mentioned above. Even so, the requirement that property be privately owned by individuals meant that holdings became more and more divided into increasingly smaller parcels.

The equal access to resources that was previously ensured by common property practices was thus undermined by privatization, and at the same time the excessive fragmentation of property did not allow the national and regional rural development plans that came later – such as the *Piano di Rinascita* of the 1950s and 1960s – to gain momentum. In other words, the effects of privatization actually impeded later economic development and growth. Nevertheless, the efficient functioning of the rural land-use system was largely preserved through the retention of common property practices.

Land parcel ownership in Sardinia by size in 1964

Number of hectares	Percentage
0–1	25
1–3	25
3–5	10
5–10	13
10–25	13
26–50	6
Over 50	6
Total	98

Note: Total does not add up to 100 owing to rounding.

Source: Istituto Italiano di Statistica, n.d., p. 879.

CONCLUSIONS

The fundamental role of the elements of communality and locality in fostering local social equality and stability were not understood by the state. In the case of Sardinia, and specifically Gallura, the social and economic problems that followed the application of the new laws and regulations stemmed from the unwillingness of local communities to eliminate all civic uses and, therefore, to *modernize*.

Paradoxically, the key elements in the older management practices of civic uses are considered to be very *modern* by current Italian scholars in rural studies, who study them through an *approccio istituzionalista* (institutional approach). This is because peasants are able to adapt these practices flexibly and creatively according to the different places and times in which they are needed. According to Pietro Nervi (2001), for example, key elements of globality, participation of the population, guarantees of the land's juridical rights, and of the rules that regulate communal uses, can all be understood only if we make room not only for “multiple uses” of each resource by different users, but also for the existence of “multiple functions” that each resource can have. That is, rather than assuming that such multiple uses are simply backward, even ignorant, survivals from the past, it should be recognized that they can represent an effective innovation expressed by the complementarity between traditional and new goals, and between people and their environment.

The historical, social and economic dimensions of land tenure practices are deeply rooted in the uniqueness of each local geographical area. Of course, there are commonalities among the many common property practices that can be found throughout Europe and beyond (Sikor and Sturgeon, 2004; Singer, 2000). Each society, however, presents different variations of properties, shaped and legitimized by local regulations and understandings, as well as by national and international laws (von Benda-Beckmann, von Benda-Beckmann and Wiber, 2006). Knowledge of these

variations is essential to understanding the local roots of each experience. Common property practices persist, fundamentally, because of their effectiveness in ensuring access to resources at the local level.

Joseph Singer's (2000) statement that "Property is a form of power, and the distribution of power is a political problem of the highest order" highlights the crucial functions of the political dimension of property – the exercise and distribution of power. Close consideration of the Sardinian case and of the power dynamics that have regulated land tenure regimes and access to resources invites reflection on the value of solutions rooted in the specificity of each experience. Of course, this insight underscores what all local solutions demonstrate so well: that natural resources are not capital to be increased (Nervi, 2001) but an asset to be preserved and transmitted in a useful form to future generations.

REFERENCES

- Corradini, M.G.** 2001 Prospettive giuridiche per la valorizzazione delle terre civiche in Sardegna. In P. Gaio & F. Nuvoli, eds. *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, pp. 125–129. Sassari, Italy, CeSET.
- Costato, L.** 2004. *Corso di diritto agrario*. Milan, Italy, Giuffrè.
- De Soto, H.** 2000. *The mystery of capital*. New York, USA, Basic Books.
- Del Piano, L.** 1959. *Antologia storica della questione sarda*. Padova, Italy, Cedam Editrice.
- Della Marmora, A.** 1997. *Voyage en Sardaigne*, first published in 1839. Nuoro, Italy, Ilisso Edizioni.
- Dicken, P.** 2003. *Global shift*. New York, USA, Guilford Press.
- Fara, F.G.** 1975. *Geografia della Sardegna*. Sassari, Italy, Editrice Quattro Mori.
- Gemelli, F.** 1776. *Rifiorimento della Sardegna proposto nel miglioramento della sua agricoltura*. Torino, Italy, Giammichele Briolo Editore.
- Iacini, S.** 1885. Relazione finale sui risultati dell'Inchiesta Agraria. In *Atti della Giunta per la Inchiesta Agraria e sulle condizioni della classe agricola*. Vol. XV. Rome, Tipografia del Senato, Forzani & C. Tipografi.
- Istituto Italiano di Statistica, ed.** N.d. *Compendio Statistico della Regione Sarda 1964–65*. Rome, ISTAT.
- Kingston-Mann, E.** 1999. *In search of the true west: culture, economics and problems of Russian development*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- Le Lannou, M.** 1979. *Pastori e contadini in Sardegna*. Cagliari, Italy, Edizioni Della Torre.
- Lissia, S.** 1903. *La Gallura*. Tempio Pausania, Italy, Tipografia G. Tortu.
- Mameli De Mannelli, G.M.** 1805. *Carta de Logu*. Rome, Fulgoni.
- Maiore, T. & Mossa, Q.** 1993. *Stazzi di Gallura nel tempo*. Olbia, Italy, Altergrafica.
- Nervi, P.** 2001. La gestione patrimoniale dei Domini Collettivi. In P. Gajo and F. Nuvoli, eds. *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, pp. 43–91. Sassari, Italy, CeSET.
- Singer, J.W.** 2000. *The edges of the field*. Boston, USA, Beacon Press.
- Sturgeon, J.C. & Sikor, T.** 2004. Post-socialist property in Asia and Europe: variations in "fuzziness". *Conservation and Society*, 2(1): 1–17.
- von Benda-Beckmann, F., von Benda-Beckman, K. & Wiber, M.G., eds.** 2006. *Changing properties of property*. New York, USA, Berghahn Books.
- Weingrod, A. & Morin, E.** 1971. Post peasants: the character of contemporary Sardinian society in comparative studies in society and history. *Comparative Studies in Society and History*, 13(3): 301–324.



M. Mandarino/Istituto Euriromediterraneo, Tempio Pausania (Sardinia)

Demarcation conflicts within and between communities in Benin: identity withdrawals and contested co-existence

African urban development policy in the 1990s focused on raising municipal income from land. Population growth and a neoliberal environment weakened the control of clans and lineages over urban land ownership to the advantage of individuals, but without eradicating the importance of personal relationships in land transactions or of clans and lineages in the political structuring of urban space. The result, especially in rural peripheries, has been an increase in land aspirations and disputes and in their social costs, even in districts with the same territorial control and/or the same lines of nobility. Some authors view this simply as land “problems” and not as conflicts pitting locals against outsiders and degenerating into outright clashes. However, decentralization gives new dimensions to such problems and is the backdrop for clashes between differing perceptions of territorial control. This article looks at the ethnographic features of some of these clashes in the Dahoman historic region of lower Benin, where boundaries are disputed in a context of poorly managed urban development. Such disputes stem from land registries of the previous but surviving royal administration, against which the fragile institutions of the modern state seem to be poorly equipped. More than a simple problem of land tenure, these disputes express an internal rejection of the legitimacy of the state to engage in spatial structuring based on an ideal of co-existence; a contestation that is put forward with the de facto complicity of those acting on behalf of the state.

Los conflictos de frontera intra e intercomunales en Benin: repliegues sobre la propia identidad y vida en común en entredicho

Las políticas africanas de desarrollo urbano de los años 90 reflejaron un deseo de aumentar la renta municipal procedente de las tierras. El crecimiento demográfico y el entorno neoliberal acarrearón el fin del control de los clanes y linajes sobre las tierras urbanas en favor de los derechos individuales, sin eliminar por ello el peso de las relaciones personales en las transacciones relativas a las tierras ni el de los clanes y linajes en la estructuración política del espacio urbano. Ello da lugar, sobre todo en las periferias rurales, a un aumento de los intereses en juego a nivel de la tenencia de la tierra y de los litigios, con un incremento de sus costos sociales, incluso en barrios con un mismo control territorial y/o una misma red de nobleza. Para algunos autores, solo se trata de simples “problemas” de tenencia de la tierra y no de conflictos que enfrentan a autóctonos y alóctonos y que degeneran en luchas de confrontación explícitas. No obstante, el contexto de la descentralización aporta nuevas dimensiones a estos problemas de tenencia de la tierra, que constituyen un campo abonado para confrontaciones entre lógicas distintas de control territorial. En el presente artículo se presenta una etnografía de algunas de estas confrontaciones en la región histórica dahomeyana del bajo Benin, una puesta en tela de juicio de las fronteras en un desarrollo urbano mal controlado. Estas puestas en entredicho se basan en argumentos procedentes de los registros de la antigua pero siempre presente Administración real, frente a la cual las frágiles instituciones del Estado moderno parecen estar muy poco equipadas.

Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin: replis identitaires et communalité contestée

Roch L. Mongbo

Roch L. Mongbo est agronome, socio-anthropologue. Il est enseignant chercheur auprès de l'Université d'Abomey-Calavi. Il est également Directeur exécutif du CEBEDES-Xudodo, Centre béninois pour l'environnement et le développement économique et social.

Les politiques africaines de développement urbain des années 90 ont affiché le souci d'accroître le revenu municipal issu du foncier. La croissance démographique et l'environnement néolibéral ont entraîné la chute du contrôle des clans et des lignages sur le foncier urbain au profit des droits individuels, sans toutefois gommer le poids des relations personnelles dans les transactions foncières ni celui des clans et lignages dans la structuration politique de l'espace urbain. Il en découle, surtout dans les périphéries rurales, un accroissement des enjeux fonciers et des litiges, avec une hausse de leurs coûts sociaux, y compris au sein de quartiers ayant une même maîtrise territoriale et/ou un même réseau de noblesse. Pour certains auteurs, il ne s'agit que de simples «problèmes» fonciers et non de conflits opposant autochtones et allochtones et dégénérant en des luttes d'affrontement explicites. Toutefois, le contexte de la décentralisation donne de nouvelles dimensions à ces problèmes fonciers et en fait le champ d'affrontements entre différentes logiques de maîtrise territoriale. Le présent article propose une ethnographie de quelques-uns de ces affrontements dans la région historique dahoméenne du bas Bénin, une contestation des frontières dans un développement urbain mal maîtrisé. Ces contestations se fondent sur des arguments pris sur les registres de l'ancienne mais toujours présente administration royale face à laquelle les fragiles institutions de l'État moderne paraissent bien peu équipées. On démontre dans cet article qu'au-delà du simple problème foncier, ces contestations de frontière traduisent un rejet à partir de l'intérieur, de la légitimité de l'État moderne à engager une politique de structuration de l'espace national, basée sur une utopie de communalité, contestation opérée avec la complicité de fait des acteurs agissant au nom de l'État.

La conurbation d'Abomey-Bohicon au sud du Bénin, centre urbain du territoire communément dénommé Plateau d'Abomey, affiche le spectacle contrasté d'une cité précoloniale qui échappe péniblement au déclin démographique (Abomey), jouxtant un ancien entrepôt (Bohicon), naguère petit noyau commercial anonyme, mais dont les réseaux routier et ferroviaire national inter-état ont fait un carrefour aujourd'hui en pleine expansion.

Cet ensemble a le mérite de gratifier au premier coup d'œil observateur des antécédents ou héritages historiques de l'urbanisation contemporaine en Afrique. C'est pour cela que les recherches sur le phénomène d'urbanisation sur le plateau d'Abomey doivent outrepasser les modèles de certaines sciences sociales souvent limitées à des paramètres statiques du processus socioéconomique de développement urbain (Parker,

2000; Connor, 1987; Gugler, 1996). Il faudra opter pour une approche historique (accompagnée le cas échéant de données archéologiques) centrée sur ce que Mabogunje (1994) appelle «la problématique de l'urbanisation en Afrique». Selon cet auteur, cette problématique «s'articule autour de la question de qui façonne la cité, à quelle image, avec quels moyens et contre quelles résistances?» (p. 22-23, cité par Parker, 2000: xix). Une dimension particulièrement significative de cette problématique pour Abomey-Bohicon, et qui fait l'objet du présent article est celle des frontières internes et externes des unités territoriales. Bien entendu, une telle orientation heuristique privilégie d'emblée une approche centrée sur les conflits autour des représentations qu'ont les acteurs de la ville et de la cité, autour des enjeux (pouvoir et ressources) pour la promotion et la matérialisation de ces représentations.

La croissance démographique et l'environnement néo-libéral ont entraîné la chute du contrôle des clans et des lignages sur le foncier urbain au profit des droits individuels, sans toutefois gommer le poids des relations personnelles dans les transactions foncières et celui des clans et lignages dans la structuration politique de l'espace urbain. Il en découle, surtout aux périphéries rurales un accroissement des enjeux fonciers et des litiges, avec une hausse de leurs coûts sociaux y compris au sein de quartiers bénéficiant d'une même maîtrise territoriale et/ou d'un même réseau de noblesse. Pour certains auteurs, il ne s'agit que de simples «problèmes» fonciers et non de conflits opposant autochtones et allochtones et dégénérant en des luttes d'affrontement explicites. L'argument ici est que les affrontements aux frontières et à l'intérieur des communes du plateau d'Abomey doivent être analysés au-delà de leurs dimensions foncières immédiates, et intégrer le sort qui est fait aux institutions publiques et à leur légitimité dans la maîtrise et la structuration de

l'espace national. Une hypothèse serait qu'il s'agit de conflits par essence, qui ne sont ni statiques ni univoques (conflits violents versus simples problèmes fonciers). Ce sont les deux, et ils changent selon le contexte macropolitique et selon le statut et les perspectives d'insertion des unités territoriales en question dans le marché et dans l'espace national et sous-régional.

LE PLATEAU D'ABOMEY: DÉMOGRAPHIE ET STRUCTURATION DE L'ESPACE DE LA PÉRIODE PRÉCOLONIALE À LA DÉCENTRALISATION

Le plateau d'Abomey désigne ici l'espace physique et socioculturel qui depuis cinq siècles a vécu une histoire politique, économique et sociale centrée sur la Cité d'Abomey, histoire dont la densité, la richesse et l'envergure ont largement débordé les frontières de la sous-région et du continent africain et, dans une certaine mesure, marque les dynamiques sociopolitiques du Bénin d'aujourd'hui. Au plan géographique, le Plateau d'Abomey se situe au centre-sud entre le fleuve Zou qui le borde à l'est et le Couffo qui le longe à l'ouest¹.

Une observation de l'évolution de la configuration de cet espace géographique et de ses axes de densification depuis le XVII^e siècle conduit à postuler que les interactions entre dynamiques démographiques, développement marchand et politiques d'aménagement et de structuration de l'espace vues dans une perspective historique sont les éléments majeurs de la problématique de l'urbanisation sur le plateau d'Abomey. Chacun de ces paramètres agit tour à tour comme variable indépendante et dépendante de la problématique de

¹ Comme en dispose le découpage territorial inscrit dans les lois de la décentralisation dont la mise en œuvre a été consacrée par les élections communales de décembre 2002 et janvier 2003, cet espace couvre les communes (anciennes sous-préfectures) de Djidja, Za-Kpota, Agbangnizoun, Zogbodomey, Abomey et Bohicon. C'est dans ce creuset que les Alladahonou venus du sud au XVII^e siècle ont, avec les Gedevis et le Za déjà en place, développé un grand ensemble culturel aujourd'hui dénommé Fon et qui s'étend sur tout le sud du Bénin.

l'urbanisation. On pourrait en déduire que la configuration des problèmes et conflits de frontières entre les unités qui composent ce territoire est de nature glissante, à la faveur des glissements de cet ensemble de paramètres. En effet, du XVII^e siècle au début du XX^e siècle, le plateau était structuré autour de l'axe Zogbodomey-Canan-Houawé-Abomey. Le territoire était relié au plateau d'Agonlin à l'est par l'axe Zogbodomey-Alahé-Zagnanado. Les cartes de l'Institut géographique national de 1921 ne mentionnaient pas l'existence de Bohicon comme agglomération, bien que certains de ses quartiers actuels y figuraient déjà (voir Monroe, 2003: 81, 93, 210). Par contre, certaines sources (voir Mongbo et Tohinlo, 2003) mentionnent Zogbodomey comme une cité majeure, si ce n'est la première capitale du royaume du Danxomè, avec entre autres les vestiges de sept palais royaux, de demeures de reines, de poudrières, de camp d'amazones, etc. Canan, un quartier de cette cité fut le siège de Baba Adja, l'ambassadeur du royaume d'Oyo près le royaume du Danxomè. Durant cette période, Agbomey, capitale du royaume, prenait les allures d'une véritable colonie de peuplement, avec l'émergence d'un tissu urbain particulier lié étroitement à l'épanouissement de la dynastie des Alladahonou pendant un siècle et demi. Les quartiers de la ville forment une spirale dont le centre est le palais royal. Chaque quartier a été créé autour de la construction du palais d'un prince héritier, de temples et de lieux de culte. Anignikin (1991: 362) écrit, suite à une enquête ethno-foncière, que les Alladahonou ont «conçu un urbanisme pour magnifier leur règne, honorer leurs morts, adorer leurs dieux et pérenniser leur dynastie». À l'âge adulte, les princes héritiers étaient sortis du palais et se voyaient attribuer une zone où établir leur propre palais autour duquel se créait un quartier dont le nom reflète l'histoire originelle. À cette expansion dans l'espace s'ajoute une volonté de peupler la ville. Or de nombreux Aboméens étaient envoyés dans les provinces conquises pour en

assurer l'administration; aussi Abomey fut largement peuplée d'esclaves, mais aussi d'artisans appelés par les rois, et enfin d'adeptes de culte également invités. Les Aboméens se voyaient attribuer par le roi une concession de terre (*kpatin tun tun*). En 1890, la ville comptait entre 45 000 et 50 000 habitants (dont 10 000 princes et dignitaires).

Au lendemain de la colonisation et à la faveur de la construction des voies routières et ferroviaires sud-nord, la gare installée au PK 129 entre les agglomérations de Saklo et de Zakpo deviendra Bohicon, un carrefour qui sur le territoire du plateau relie Abomey (à l'ouest) à Zogbodomey (au sud) et à Zagnanado (à l'est). Dès lors, les axes Zogbodomey-Canan-Houawé-Abomey d'une part, et Zogbodomey-Alahé-Zagnanado d'autre part, sont devenus secondaires. Inconnus de beaucoup et relativement peu empruntés désormais, ces axes sont actuellement en train de disparaître. La densification de l'espace qui s'est faite autour de ces axes entre le XVII^e siècle et le début du XX^e siècle s'est réorientée sur les axes Zogbodomey-Canan-Bohicon-Tindji (sud-nord) et Abomey-Bohicon-Alahé (est-ouest).

Le découpage territorial en vigueur durant la période coloniale et jusqu'à la fin des années 60 fait de tout ce territoire le Cercle d'Abomey, dans lequel Bohicon figure comme une agglomération de l'arrondissement d'Alahé. Toutefois, le développement du marché, en particulier du fait de l'installation de quelques commerces (John Walkden, Valla & Richard, John Holt, GBO, Fabres, CFAO² avec des auxiliaires et intermédiaires locaux assurant la collecte de produits agricoles locaux (noix de palme et de palmiste, graines de ricin, arachides, etc.) et la vente au détail de divers produits manufacturés importés (tôles, tabac, sucre, bicyclettes, boissons alcoolisées, etc.), ont vite fait de

² Ces maisons de commerce ont prospéré jusqu'à la fin des années 50. La plupart ont fermé vers 1964.

conférer à cette petite agglomération une vocation de carrefour marchand. C'est donc autour de ces deux éléments (gare ferroviaire d'une part et marché central et commerces de l'autre) que s'est organisé le peuplement de cette ville née au XX^e siècle. Toutefois, elle n'a commencé à croître que tardivement. En 1961, on ne comptait guère que 6 000 habitants à Bohicon. La population urbaine est passée de 19 274 habitants en 1979 à 54 113 habitants en 1992, puis à 68 357 habitants en 1999, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 3,74 pour cent. Les projections démographiques indiquent que le seuil des 100 000 habitants sera dépassé en 2006 (Floquet et Nansi, 2003), ce qui la rendrait apte à accéder à la catégorie de «commune à statut particulier»³. De nouvelles opportunités en découleraient alors pour un développement encore plus accru de cette ville. Contrairement à la dynamique observée à Bohicon, Abomey s'est vidée de l'essentiel de sa population au lendemain de la colonisation pour ensuite connaître un lent accroissement démographique. Ainsi, l'effectif de 50 000 habitants environ en 1890 est tombé jusqu'à 10 000 habitants entre 1910 et 1930 (Anignikin, 1991) avant de remonter lentement pour atteindre 67 000 habitants en 1992⁴.

La réforme de l'administration territoriale de 1978 a procédé au découpage du plateau d'Abomey en six districts (actuelles communes) à savoir Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Djidja, Zankpota, et Zogbodomey. Les contestations enregistrées sont pour l'essentiel le fait de communautés refusant que leur

village, hameau ou quartier soit affecté à une localité ou circonscription lointaine avec laquelle ils auraient peu de rapports sociaux ou économiques. Dans nombre de cas, elles résultent de l'attrait exercé par les agglomérations urbanisées sur leurs périphéries rurales⁵. Toutefois, de telles revendications sont pour la plupart restées lettre morte jusqu'à la réforme de la décentralisation. Avec la mise en œuvre de cette réforme en 2003, les communes (anciens districts) constituent des collectivités territoriales à part entière, ayant à leur tête un conseil élu (de 9 à 45 membres selon l'effectif de la population), lequel élit le maire et ses 2 adjoints; le Maire procède alors à la nomination des chefs d'arrondissement. Ce conseil a la responsabilité d'assurer le développement économique et social de la commune, en particulier pour les secteurs relevant de ses domaines de compétence. Depuis lors, les conflits aux frontières des différentes unités territoriales (arrondissements et communes) ont pris une envergure particulière.

LES CONFLITS DE FRONTIÈRE SUR LE PLATEAU D'ABOMEY

Les conflits de frontière sont souvent présentés par l'administration publique et la presse locale comme des «différends», comme pour signifier leur caractère généralement non violent et recherchant leur résolution au sein des différents échelons de l'administration territoriale (commune, préfecture, Ministère de l'intérieur et de la sécurité) plutôt que par voie judiciaire ou politique. Mais en réalité, des actes de violence physique surviennent même s'ils sont rares. Par ailleurs, au-delà du pacifisme apparent qui caractérise ces revendications, les violences symboliques qu'elles exercent sur les institutions chargées de la gestion des affaires publiques hissent bien ces différends au rang de conflits de légitimité

³ Au terme des lois de la décentralisation, peut devenir commune à statut particulier, une commune d'au moins 100 000 habitants, lotie sur au moins 10 km et dont les ressources propres suffisent au moins à assurer les charges de fonctionnement et certains investissements. Les communes dites à statut particulier jouissent de plus larges domaines de compétence que les communes dites ordinaires. Sur les 77 communes que compte le Bénin, seules trois sont à statut particulier. Il s'agit de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

⁴ Le dépeuplement massif des premières années de la période coloniale serait le fait du retour dans leurs contrées d'origine de certaines familles d'esclaves et d'artisans (récemment) installées à Abomey.

⁵ C'est le cas par exemple de Oungbèga censée relever de Djidja mais située à plus de 15 km de ce chef-lieu alors qu'il ne se trouve qu'à 3 km d'Abomey.

TABLE 1

Différends frontaliers entre et au sein des communes

N°	Sites en conflit	Indicateurs de localisation géographique	Caractéristiques du site /Enjeux
CONFLITS ENTRE COMMUNALES			
1	Davougou (Commune d'Abomey) et Hodja (Commune d'Agbangnizoun)	Sud-ouest de la Commune d'Abomey	Carrière de sable zone d'extension potentielle de la ville d'Abomey
2	Ganhoua (Commune de Za-Kpota, (arrondissement de Allahé) et Covè-houin-Lanta (Commune de Covè)	Rives droite et gauche du fleuve Zou	Les rivières Houèholi, Gbadjito, Zoungbogli riches en ressources halieutiques (akpavi, assou, gloue, danhouévi) et les terres fertiles aux alentours abritant des palmeraies
3	Hèhounli (Commune de Za-Kpota) et Gbaffo (Commune de Zogbodomey)	–	Terres fertiles de plus de 100 ha abritant des palmeraies
4	Dohagon (Commune de Za-Kpota) et Domin (Commune de Zogbodomey)	–	Terres très fertiles de plus de 200 ha abritant des palmeraies
5	Dantoda (Arrondissement de Zèko, Commune de Djidja) et Tangué (Arrondissement de Kpakpamin, Za-Kpota)	Voie inter-État Cotonou-Malanville	La colline granitique «Lallo» exploitée pour la construction des voies bitumées
6	Sodohomè (Commune de Bohicon) et Avlamè (Commune de Zogbodomey)	Yocon	Terres fertiles
7	Zone frontalière entre les Communes de Bohicon et Zogbodomey	Zone périurbaine de Cana et Saclo	Périphérie dans laquelle se trouvent CBDIBA, Funérarium, laboratoire vétérinaire; station d'eau SONEB
8	Zone frontalière entre les Communes d'Abomey et d'Agbangnizoun	Site dont le paysage est aujourd'hui vert et disputé entre Djègbé et Adingnigon	Site universitaire de l'UAC et la voie inter-États allant dans le Mono et leTogo
9	Zone frontalière entre les Communes de Djidja, Za-Kpota et Covè	Zone tripartite de trois communes	Carrière
10	Massi (Commune de Zogbodomey) et Sèhoué (Commune de Toffo)	Rives droite et gauche de la rivière faisant frontière aux deux communes	Terres fertiles autour de la rivière – conflit réglé
11	Djtonou (Commune de Lalo) et Akiza (Commune de Zogbodomey)	Tchi – Ahonmandégbé	Terres fertiles de plus de 200 ha
CONFLITS ENTRE ARRONDISSEMENTS			
12	Marché Houndjro (entre arrondissements de Hounli et Vidolé dans la Commune d'Abomey)	Marché situé en zone urbaine et au centre-ville d'Abomey	Un marché source de recettes fiscales pour la commune
13	Zone frontalière entre arrondissements de Bohicon 1 et de Saclo dans la Commune de Bohicon	Rond-point et périphérie à l'entrée sud de la ville	Hôtel DAKO, source (potentielle) de recettes fiscales pour la commune
14	Koussoukpa (Commune de Zogbodomey) et Domè (Commune de Zogbodomey)	Gbèhouzan	Appartenance administrative à l'un ou à l'autre des deux arrondissements

Source: Mongbo, R.L., Glèlè-Kakaï, S.H.F, Mehoul, R. et Lawani, A. 2005.

entre d'une part les communautés et groupes locaux impliqués et de l'autre les institutions publiques compétentes en matière d'administration du territoire.

Des «différends» frontaliers entre et au sein des communes

Une enquête conduite au cours de l'année 2005 sur le plateau d'Abomey a permis de recenser plusieurs cas de conflits de frontière, tant entre communes qu'entre des arrondissements d'une même commune du plateau d'Abomey, comme

cela apparaît sur le tableau ci-dessus.

De l'aveu d'un responsable des affaires domaniales d'un autre département du pays, de telles situations ne sont pas l'exclusivité du plateau d'Abomey ou du département du Zou. Elles sont présentes sur toute l'étendue du territoire national, pour diverses raisons et prennent des formes variées d'une localité à l'autre.

En ce qui concerne les cas du plateau d'Abomey présentés au tableau 1, ces conflits se structurent pour la plupart autour d'enjeux liés à des terres à

potentialité agricole et halieutique élevée (six cas sur les 14 recensés). Les autres concernent des rentes fiscales sur des carrières et des infrastructures marchandes, sur des espaces d'expansion naturelle de noyaux urbains. Les cas opposant des arrondissements appartenant à une même commune peuvent paraître surprenants, en particulier dans un contexte de décentralisation à un seul niveau (la commune) où les textes ne confèrent aux arrondissements ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière, les recettes de la collectivité locale étant collectées et gérées au niveau de la commune. Le cas typique est le cas n° 2 sur le tableau, où le Chef de l'arrondissement de Vidolé affirme que la frontière entre les deux arrondissements coupe le marché en deux parties égales, lequel relèverait dès lors des deux arrondissements. Si une telle concession ne lui était pas faite, il menace de revendiquer tout le marché comme relevant de son arrondissement, étant entendu que tout l'arrondissement actuel de Hounli relevait de Vidolé dans les découpages administratifs antérieurs. De plus, il rappelle à toutes occasions que pendant la période précoloniale, c'est le chef du quartier Hountondji, installé par le Roi du Danxomè, qui a installé et attribué des terres à tous les habitants de Hounli. Alors conclut-il, «je ne vois pas en vertu de quelle logique des gens à qui vous avez accordé la faveur de s'installer sur votre territoire en reviendraient à revendiquer la propriété de la plus grande infrastructure marchande instituée par la hiérarchie supérieure sur ce territoire»⁶.

Les conflits touchant des zones de production agricole affectent souvent les moyens de subsistance de ménages à faible revenu en même temps que les épargnes de ménages à revenu moyen, y compris ceux qui ne sont pas directement concernés par les terres en cause. Ainsi, pour le cas n° 2, des populations de Houin-Lanta (Commune

de Covè) revendiquent la propriété des terres de la rive orientale du fleuve Zou et accusent celles du village de Ganhoua (Commune de Za-Kpota, arrondissement de Allahé, plus urbanisé et proche de Bohicon), d'occupation et d'exploitation anarchiques de cette rive, avec des transactions illicites sur les parcelles en question. En 2000, des groupes de jeunes de Houin-Lanta ont battu et chassé des femmes de Ganhoua qui exploitaient ces sites. Les services administratifs des deux communes concernées n'ont pas réussi à résoudre la crise. Il a fallu l'intervention de notables de Za-Kpota pour éviter qu'un cycle de violence ne s'installe entre les deux communautés. Mais depuis cette crise, les femmes de Ganhoua n'osent plus aller cultiver dans cette zone où elles faisaient du petit maraîchage de subsistance et en vendaient quelques produits sur les marchés de Bohicon et d'Abomey. En échange, des habitants de Ganhoua menacent de représailles ceux de Houin-Lanta qui ont acquis des parcelles de terrain à Ganhoua, déjà bâties ou non.

Quant aux conflits au sujet de carrières de sable, de gravier ou de granite, ils concernent les ristournes versées par les exploitants aux communautés abritant lesdits gisements. Ici, les conflits de frontière se doublent de tentatives de négociation par les communautés riveraines de parts plus élevées dans les recettes réalisées par la commune sur l'exploitation de la carrière, mais peuvent cacher parfois des velléités de revendication de terres agricoles. C'est le cas de figure pour le n° 5 concernant l'affleurement de granite situé sur la frontière entre Dan (dans la commune de Djidja) et Tangbé (commune de Za-Kpota). En plus de l'affleurement granitique, le cours d'eau Toga et ses terres fertiles marquent la frontière entre les deux communes. Mais la RNIE n°2 (Route nationale Inter-État traversant le pays du sud au nord et reliant le Bénin au Niger) a séparé le village de Dan de ces unités naturelles, les mettant du même côté de la voie que le village de Tangbé. Le granite est exploité depuis

⁶ Le marché Houndjro a été institué par le Roi Ghézo (1818-1858), voir Mongbo et Tohinlo, 2003.

les années 60 pour la construction des routes bitumées dans le sud et le centre du Bénin. Au début des années 90, et à l'issue de nombreuses revendications et manifestations avec blocage de l'accès au site, les populations de Dan ont obtenu qu'une ristourne leur soit versée pour la construction d'infrastructures sociocommunitaires dans leur village. Dès lors, les habitants du village de Tangbé affirment qu'en réalité tout ce territoire leur appartenait, les affleurements granitiques ayant été utilisés comme refuge par leurs ancêtres lors des guerres précoloniales. Ils soutiennent que ce sont leurs parents qui ont prêté des terres à cultiver à ceux de Dan, ce qui ne conférait pas à ces derniers des droits de propriété sur le domaine au point qu'ils prétendent à des ristournes sur l'exploitation du granite. À leur tour en juillet 1997, ils ont bloqué l'accès à la carrière aux compagnies d'exploitation en même temps que l'accès aux terres agricoles aux populations de Dan, opération qu'ils ont réitérée en septembre 2003. Le Secrétaire général de la préfecture a engagé une médiation entre les deux communautés, ensemble avec les élus et les agents administratifs des Communes de Djidja et de Za-Kpota. Le but était de proposer un compromis en vertu duquel le statu quo serait maintenu pour la perception des ristournes par la Commune de Djidja (au profit des villageois de Dan), tandis que ces derniers se retireraient d'une partie des terres qu'ils exploitent aux abords du cours d'eau au profit des villageois de Tangbé. Cette proposition a été rejetée par les deux parties, laissant le sujet dans l'impasse.

En réalité, en plus du fait qu'ils peuvent se révéler parfois violents avec des risques d'affrontements sanglants, même si cela est rare, ces conflits ont en commun, dans leurs expressions et dans leurs dynamiques, d'ébranler les fondements de la légitimité des structures administratives de l'État central et des communes. À leur place, ils tendent à développer des régimes et gouvernances bricolés, faits d'instruments hybrides

qu'ils utilisent pour l'administration territoriale et la gestion des ressources communes ou publiques. En plus des cas sommairement évoqués ci-dessus, le cas présenté ci-après en détail, concerne ce qui est appelé différend frontalier entre Bohicon et Zogbodomey et est illustratif de ce développement.

Le différend frontalier entre Bohicon et Zogbodomey

La pomme de discorde est une bande de terre presque inhabitée à la frontière entre les deux communes d'une largeur de quelques centaines de mètres traversée par la Route nationale Inter-État n° 2. Il s'agit de la zone d'extension de la ville de Bohicon vers le sud (à environ 5 km du centre ville) en même temps que la partie de la Commune de Zogbodomey jouxtant l'agglomération urbaine de Bohicon, à 10 km environ du noyau central de Zogbodomey. L'intérêt d'une telle zone pour Bohicon est qu'elle offre non loin de son noyau commercial et des autres services urbains, de l'espace quasi viabilisé, propice à l'implantation d'infrastructures publiques et privées ou à une stratégie d'épargne sur pied (plantation d'arbres à valeur marchande ou simple thésaurisation foncière en vue de spéculations futures). Pour Zogbodomey, l'atout de la zone réside dans la proximité avec la grande agglomération urbaine de Bohicon avec des possibilités d'investissements dans des infrastructures marchandes, essentiellement privées. Au milieu des années 90, une ONG locale, le Centre Béninois pour le Développement des Initiatives à la base (CBDIBA) y a implanté ses locaux (bureaux, centre de formation et d'hébergement de stagiaires et de missionnaires). Le Ministère en charge de l'agriculture et de la pêche y a construit un laboratoire d'analyse vétérinaire au début des années 90, tandis que plus tard un opérateur privé installait un funérarium. Par ailleurs, la zone héberge le site de pompage qui alimente plusieurs agglomérations urbaines du plateau d'Abomey en eau potable.

Alors que des habitants, des notables

Différend Bohicon-Zogbodomey, une séance de travail pour «discuter»

La séance a démarré à 10 h 45. Les deux communes étaient représentées par deux fortes délégations, chacune composée du Maire, du Chef de l'arrondissement faisant frontière avec la seconde commune, des chefs de village et de quelques notables locaux et du responsable des affaires domaniales de la commune. Dah Langanfin de Zogbodomey s'est déplacé avec une partie de sa cour, tous habillés en tenue traditionnelle d'apparat, une femme du Dah tenant un parasol suspendu au-dessus de sa tête. Dah Langanfin arborait une chemise blanche, un grand pagne enroulé à la hanche et à une épaule, laissant la seconde découverte, et un pantalon-culotte. Le chapeau, les sandales étaient de toute évidence celles des occasions officielles. Du côté des officiels, le Préfet a invité la hiérarchie supérieure de la gendarmerie en poste dans le Zou le Secrétaire général et le responsable des affaires domaniales de la préfecture¹. À l'ouverture de la séance, et après un tour de présentation des participants, le Préfet a annoncé de manière solennelle: «Il ne s'agit pas d'une séance pour la résolution du problème qui vous amène, mais simplement d'un tête à tête pour évaluer ensemble la teneur de la réunion à venir devant les instances compétentes en vue d'un règlement définitif de cette affaire. Alors, qu'est-ce qui vous préoccupe? Je dis bien vous préoccupe et non vous oppose, car le développement ne peut pas opposer des développeurs. Il paraît qu'il y a un élan de prise en charge de l'espace par Bohicon qui suscite des protestations de la part de Zogbodomey. Écoutons le premier élan et ensuite le second.

Le Maire de Bohicon présenta sa version des faits, indiquant que l'équipe du géomètre chargée par sa mairie pour le lotissement de la zone s'était repérée par rapport au panneau posé juste avant le domaine de l'archevêque Adimou et qui marquait la fin de Bohicon vers le sud. Selon lui, des personnes de Zogbodomey ont fait disparaître le panneau pour brouiller la frontière entre les deux communes. Il soupçonne un natif de Zogbodomey, acquéreur de parcelle qui en a fait établir les pièces à Bohicon et qui tente de faire passer cette portion de terre sur le territoire de Zogbodomey comme si l'on pouvait déplacer la terre.

Sur ce, le Préfet a interrompu le Maire: «Sur quoi vous fondez-vous pour affirmer que cette portion est située sur le territoire de l'arrondissement de Saklo et donc de votre commune?» Le Maire de Bohicon invita alors le chef du village et le chef de l'arrondissement de Saklo à répondre. Le chef du village déclara: «Ce qu'il faut que vous sachiez, c'est que nos ancêtres nous ont légué nos terres avec des titres fonciers bien de chez nous: c'est le *Toxwio*, le vodoun fondateur du lignage. On n'installe pas ce vodoun sur un domaine emprunté. Ce territoire appartient à Awesu qui en est le premier occupant. Il a aménagé la portion dont il est présentement question comme un portail d'entrée (Agbonu) et installé un gardien. Dako² est venu plus tard, a tué le gardien mais n'a pas touché à l'institution du Agbonu, espace frontalier entre les deux propriétés foncières qu'il a marqué par un desresigè³. Pendant la période révolutionnaire, l'arbre a été abattu, mais les Vodoun sont toujours en place. Quiconque bien instruit en histoire serait au courant de ces choses. C'est l'ignorance de quelques-uns qui nous conduit à la situation actuelle.»

Et le Préfet de répondre: «C'est entendu. Ce n'est pas la peine de nous traiter d'ignorants. Nous avons cherché à connaître vos indicateurs de propriété, juste pour nous en informer. Cela ne veut pas dire qu'ils s'imposent à nous. Seul l'État peut désormais délimiter et attribuer les frontières des unités territoriales qui constituent le pays.»

Ce à quoi le Maire de Zogbodomey répondit avec grande courtoisie: «Mais je pense à mon humble avis qu'on ne peut pas occulter l'histoire d'une zone et parler de sa délimitation. Avant d'écouter les techniciens, il faudra écouter les sages et l'histoire.» Dah Langanfin, membre de la délégation de ce Maire, poursuivit à sa suite, avec grande vigueur, affirmant au passage qu'il avait effectivement commandité l'arrachage des pieds d'anacarde et pourrait y répondre en temps opportun. Puis il poursuivit en disant:

«Toute cette histoire est compliquée et embrouillée. En effet, on a des vieux sages qui se disent historiens. Toutefois, ceux-ci semblent ignorer que la zone dont il est question est appelée Zoungoudo, à cheval sur les actuels Saklo et Cana, donc effectivement sur les deux communes. Bien sûr les Vodoun et Toxwio sont des marqueurs de territoire, au même titre que les titres fonciers modernes. Mais il faut savoir distinguer le prêtre du Vodoun, du maître qui en est le propriétaire et en a demandé l'installation, c'est-à-dire celui au service de qui est le prêtre du Vodoun. L'homme dont vous parlez et à qui vous attribuez ces terres a une origine et a été installé à

l'endroit que vous revendiquez à tort par le vrai propriétaire dont il n'est qu'un serviteur. Il faut éviter de semer la confusion. Selon vous, cette terre appartiendrait-elle au prêtre du Vodoun ou plutôt à son maître qui est le détenteur effectif du Vodoun? De toutes les façons, le problème qui nous réunit ici a deux dimensions: une administrative, la question de frontière et une judiciaire, le droit de propriété privée. C'est depuis 1966 que cette affaire traîne. Des réunions assorties de PV ont statué sur la question, par exemple en 1986, mais le procès verbal n'a jamais été produit ni exécuté.

Invité à se prononcer sur le sujet, le secrétaire général de la préfecture déclare: «On ne peut pas toujours utiliser l'histoire et ses versions pour trancher les problèmes de frontière. On dispose en fait essentiellement de deux alternatives: i) trouver les documents administratifs et voir comment les actes antérieurs (des périodes coloniale, révolutionnaire, etc.) ont fixé les limites des unités territoriales, et s'y tenir; et ii) adopter une approche de conciliation entre les deux maires pour que les deux communes se partagent les gisements fiscaux se trouvant à leur frontière. Plus tard, ils pourraient envisager une politique concertée de modernisation de la zone, pour le profit des deux communes.»

Le Préfet prit alors la parole et fit la synthèse des points qu'il jugeait utile en fon (la langue de la localité, celle parlée par plus de 50 pour cent de la population béninoise) et déclara la séance close.

¹ J'ai été autorisé à prendre part à cette réunion en qualité de chercheur travaillant sur le plateau d'Abomey sur les questions de développement urbain et des implications pour le foncier, l'environnement et la périphérie rurale d'Abomey-Bohicon, alors que toute l'équipe de la recherche était venue ce jour là solliciter une interview avec le Préfet.

² Dako Donu est le second roi du Danxomey et a régné de 1620 à 1645.

³ Il s'agit du *Newbouldia laevis*, essence à but multiples car utilisée comme marqueuse de propriété, plante de fondation de concession familiale et dans les rituels de libation et de purification.

et les élus de Zogbodomey revendiquent cette bande de terre comme relevant du territoire de cette commune, les infrastructures susmentionnées portent des panneaux indiquant qu'elles relèvent de la Commune de Bohicon. Du reste les occupants payent leurs impôts et taxes. Des transactions auraient été opérées sur des parcelles dans la même zone sous les cachets de l'arrondissement de Saklo et de la Commune de Bohicon pendant que certaines de ces mêmes parcelles faisaient ou avaient antérieurement fait l'objet de transactions enregistrées au niveau de la mairie de Zogbodomey. L'archevêché d'Abomey a obtenu une donation de terre signée de la mairie de Zogbodomey à une date antérieure à des transactions foncières qui ont été réalisées au niveau des services domaniaux de la Commune de Bohicon sur des parcelles situées à la même hauteur ou plus proche de Zogbodomey que le domaine attribué par cette dernière commune à l'archevêché.

Forts de ces transactions, des acquéreurs de Bohicon ont installé des plantations d'anacardiers dans cette zone depuis 1997. Au cours des mois de juillet

et août 2003, un «commando» qui aurait été envoyé par Dah Langanfin Glèlè⁷ a arraché les bornes délimitant les parcelles et saccagé la plantation d'anacardiers à l'issue de quoi un natif de Zogbodomey qui revendique la même parcelle y a entrepris la construction d'un immeuble hôtelier. L'affaire fut portée à la préfecture d'Abomey qui a réuni les protagonistes le 11 septembre 2003 à ce qui a été dénommé une «séance de travail relative au différend frontalier entre Zogbodomey et Bohicon» dont on peut lire ci-après dans l'encadré la substance des débats.

CONFLITS ET STRATÉGIES AUTOUR DES REPRÉSENTATIONS ET ENJEUX DE L'EXPANSION URBAINE

Qui façonne la cité?

Derrière le conflit autour des limites de territoire et à propos de droits de

⁷ Dah désigne le «Chef» d'une juridiction sociale au sein ou au-dessus des collectivités familiales. Dès le début de la période coloniale, des princes furent nommés comme chefs des cantons satellites issus des premiers découpages administratifs pour semble-t-il entre autres réduire la congestion sociale et les luttes fratricides pour le pouvoir à Abomey. À cette occasion, Langanfin, fils de Glèlè, fut nommé Chef Canton à Canan.

propriété, on assiste à l'affrontement des représentations qu'ont les acteurs de l'expansion urbaine, dans le sens du façonnage de la cité (Mabogunje, 1994). Dans cette question des choix d'aménagement et de structuration de l'espace urbain, certains paramètres ont bien sûr un caractère déterminant. Il s'agit ici par exemple de la route inter-État et des implantations d'infrastructures et d'usines qu'elle semble avoir facilitées (le CBDIBA et l'usine du bois). Ce sont également les options des autorités communales en matière de zones à lotir et viabiliser, options qui sont largement influencées par leur volonté à réaliser une extension lotie sur au moins 10 km afin de faire accéder la ville à un niveau de «commune à statut particulier».

L'environnement macroéconomique dans ses rapports avec les choix de politique d'État paraît également déterminant dans l'évolution du marché foncier et des options de mise en valeur laissées aux acteurs. Selon des enquêtes récentes, la monétarisation de la terre a été timide sur le plateau d'Abomey jusqu'à la fin des années 80 et n'a pris de l'ampleur qu'avec les politiques néolibérales du début des années 90 qui ont coïncidé avec un transfert relativement important de revenu monétaire à des agents de l'État sortis de la fonction publique. Ainsi, alors que les transferts monétarisés de droits de propriété auraient été rares sur le plateau jusqu'au début des années 60, il a été signalé qu'une parcelle à bâtir en pleine ville avait un prix dès le début des années 60 de 30 000 FCFA à Abomey et de 80 000 FCFA à Bohicon. Vers 1985, ce prix n'aurait guère dépassé 40 000 FCFA à Abomey, mais avoisinait 150 000 FCFA à Bohicon. Le saut notoire s'est fait à partir de 1990 (200 000 FCFA à 400 000 FCFA à Abomey comme à Bohicon). À partir de 1996, les prix ont passé la barre des 500 000 FCFA et pouvaient atteindre jusqu'à 1 500 000 FCFA à Abomey contre 1 100 000 à Bohicon (Eteka *et al.*, 2004; Mongbo et Nansi, 2004). Le prix du mètre carré à bâtir à Abomey était plus du double de celui de Bohicon

(1 250 FCFA contre 495 FCFA en 2000 et 2 035 FCFA contre 1 355 FCFA en 2005); cela est dû entre autres à une offre plus élevée à Bohicon où les lotissements se font à rythme soutenu, qu'à Abomey où ils piétinent (Glèlè-Kakaï, 2005; Mongbo et Tohinlo, 2003).

Néanmoins, et au-delà de ces paramètres structurants, les choix opérés par les acteurs individuels et les stratégies qu'ils déploient pour les concrétiser sont déterminants dans le façonnage de la ville. Dans le débat rapporté ci-dessus, les natifs de Zogbodomey, commune essentiellement rurale, voient en cette friche à proximité de la grande agglomération urbaine de Bohicon une terre à bâtir à des fins locatives.

Si cette logique peut se retrouver chez des habitants de Bohicon, il y en a parmi eux qui voient en cette brousse à proximité de la ville des terres à planter en guise d'épargne sur pied. En effet, il ne viendrait probablement pas à l'idée d'un ressortissant de Zogbodomey d'installer une plantation d'anacardiers sur ce lopin de terre. Il aurait les moyens d'aller chercher plus loin sur le territoire de Zogbodomey, de la terre plus vaste et moins coûteuse à planter. Toutefois, bien qu'ils tentent volontiers de faire assurer une fonction rurale (installation de plantations) par la périphérie de la ville, les habitants de Bohicon conçoivent difficilement qu'une commune rurale, dont le chef-lieu est à une quinzaine de kilomètres, ait la prétention de s'étendre jusqu'aux portes de la ville alors qu'elle dispose ailleurs de grandes étendues en friche.

Pour ce qui concerne les élus, bien qu'ils s'affrontent à cette séance de travail, les deux Maires partagent la même perception de l'expansion urbaine, celle du développement d'une rente fiscale à saisir, mais chacun au profit de sa mairie. À cet effet, ils auraient une préférence pour le bâti plutôt que pour une plantation.

Hypothèque de l'intercommunalité et faiblesse des institutions d'État

Comme il ressort des cas discutés ci-dessus, la marchandisation du foncier ne

s'est pas accompagnée d'un retrait des lignages du règlement des problèmes fonciers, ni d'une plus grande légitimité des institutions de l'État moderne dans ce secteur, tant au niveau des terres d'appropriation individuelle qu'à celui des terres collectives ou d'appropriation publique. On peut confirmer ici l'observation de Sara Berry (2001: xviii) selon laquelle on ne peut aborder les problèmes fonciers en Afrique de l'Ouest sans affronter le passé, avec ses institutions compétentes lesquelles, comme on peut le voir, se font volontiers inviter dans le débat, contestant au passage l'efficacité de certains instruments modernes à régler la question foncière. Mais il ne s'agit pas d'un passé archéologisé ou momifié et relaté à l'identique par des textes d'histoire indépendamment de leur producteur. Comme l'a bien noté Berry (2001: xxvii) pour les communautés Ashanti du Ghana, il est question d'une histoire produite dans le processus de revendication des droits de propriété ou d'autorité sur la terre. Du fait que le texte historique produit peut varier selon la position de son auteur, sa crédibilité dépend des performances de l'auteur dans sa capacité à intégrer des marques incontestables de l'histoire en un texte oral qui sert sa cause. Lors du débat ci-dessus (voir encadré), Dah Langanfin atteste la valeur du Vodoun Toxwio comme une marque indélébile du type «titre foncier» dans la gestion moderne. Toutefois, il conteste la maîtrise d'ouvrage au prêtre de ce Vodoun et donc son droit de propriété sur la terre.

Les acteurs des institutions modernes qui ont invité ce débat à leur assise, se déclarent très tôt incompetents ou non intéressés à y prendre part comme l'indique l'appel du Préfet à clore, ce qu'il a voulu faire passer comme une parenthèse de leçon d'histoire à la limite accessoire dans la prise en charge de l'administration territoriale par les institutions de l'État moderne. Mais l'essentiel des solutions préconisées par ces institutions dans ces cas parviennent difficilement à faire le tour du sujet.

En effet, dans le cas du «différend» Bohicon-Zogbodomey, les propositions de solution issues de la réunion de septembre 2003 étaient celles préconisées par le Secrétaire général: délimitation avec les outils modernes et sur la base de la loi de 1978 d'une part, et une approche d'intercommunalité pour la gestion des gisements fiscaux à la frontière des deux communes d'autre part. À la faveur d'un nouveau soulèvement au début de l'année 2005⁸, la première proposition a été mise en œuvre et a abouti à un tracé qui donne largement raison à la Commune de Zogbodomey, ce qui devrait faire l'objet d'une décision formelle du Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Lorsque le dossier fut porté à son niveau en vue de la prise de cet acte final, il estima qu'il n'était pas opportun d'imposer une solution technocratique de l'extérieur à un problème sur lequel les deux parties devraient pouvoir s'accorder et collaborer. L'acte ne fut pas pris.

Les élus de Zogbodomey interprètent cette décision comme un parti pris du Ministre en faveur de Bohicon tandis que ceux de Bohicon estiment que le Ministre par sa décision a fait preuve d'une grande lucidité et invitent leurs adversaires à cette raison sans pour autant faire aucune concession dans le sens d'une éventuelle gestion intercommunale de l'espace et des infrastructures en place. De la même manière, l'intercommunalité préconisée pour Za-Kpota et Djidja ne semble pas intéresser les protagonistes.

En définitive, les institutions de l'État moderne affichent des faiblesses évidentes dans leur tentative d'assurer une des fonctions essentielles de l'État moderne à savoir exercer son autorité sur les

⁸ À l'inauguration du funérarium, il s'est avéré que sa plaque la signalait comme logée à Bohicon. Le célèbre commando de Zogbodomey, avec cette fois-ci à sa tête Dah Langanfin en personne, leur envoie un émissaire garantissant pour les heures qui suivent un chiffre d'affaires record pour cette entreprise naissante et spécialisée dans la conservation des morts, puisque le commando arrivait armé de coupe-coupes et prêt au massacre. La plaque fut changée et l'entreprise s'est enregistrée dans les livres de Zogbodomey où elle verse ses impôts et taxes.

questions foncières aux frontières des unités territoriales dont il a réalisé le découpage. Leur légitimité à arbitrer sur ces questions est contestée de manière ouverte ou silencieuse par les communautés et les acteurs concernés. Pendant ce temps, ces derniers semblent réticents à convenir de bases nécessaires à un quelconque vivre ensemble au-delà de portions de territoire à référence micro identitaire, usant à cet effet des espaces de liberté ouverts par l'ère de démocratie post-révolutionnaire combinés à des versions sélectives d'histoire locale, tout cela dans le but de tirer profit exclusif des opportunités de survie et d'accumulation économique. Dans le contexte d'une décentralisation qui est supposée responsabiliser les communautés locales avec l'appui d'un appareil administratif déconcentré de l'État central, ce sont toutes les utopies fondatrices de l'État de droit et des solidarités intercommunales qui se trouvent hypothéquées.

BIBLIOGRAPHIE

- Anignikin, S.** 1991. Perception du phénomène urbain en Afrique Noire précoloniale: l'exemple d'Abomey, capitale du Danxome. Dans C. Coquery-Vidrovitch, éd. *Processus d'urbanisation en Afrique*. Paris, L'Harmattan.
- Berry, S.S.** 2001. *Chiefs know their boundaries: essays on property, power, and the past in Asante, 1896-1996*. Portsmouth, New Hampshire, États-Unis d'Amérique, Heinemann.
- Connor, G.** 1987. *African civilisations: precolonial cities and states in tropical Africa*. Cambridge, Royaume-Uni.
- Eteka, C., Kpangon, H., Tohinlo, P., Douna, M. et Mongbo R.** 2004. La terre comme fonds de commerce en milieu urbain. Résultats d'une Enquête Collective et Rapide sur les Conflits, les Enjeux et les Groupes Stratégiques à Abomey et Bohicon. Cotonou, CEBEDES.
- Floquet et Nansi.** 2003. Rapport de l'étude monographique d'Abomey et de Bohicon préparatoire au diagnostic Ecocite. Cotonou, CEBEDES.
- Glèlè-Kakaï, S.H.F.** 2005. Lotissements et dynamiques foncières dans la conurbation d'Abomey-Bohicon. Cotonou, CEFORP/UAC. (Mémoire de DESS)
- Gugler, J.** 1996. Urbanization in Africa South of Sahara: new identities in conflict. Dans J. Gugler, éd. *The urban transformation of the developing world*. Oxford, Royaume-Uni.
- Jacob, J-P.,** 2002. *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas de Gwendégou (Centre Ouest Burkina-Faso)*. Document de travail n°3 de l'Unité de Recherche 095 IRD-REFO, GRET, Paris
- Mabogunje, A.L.** 1994. Overview of research priorities in Africa. Dans R. Stern, éd. *Urban research in the developing world*. Vol. 2. Africa. Toronto
- Maxwell, D.G.,** 1996. Highest and best use? Access to urban land for semi-subsistence food production. *Land Use Policy*. Vol. 13. n°3 p. 181-195.
- Mongbo, R.L.** 2006. *Commerce et politique sur la place du marché Houndjro d'Abomey: anthropologie politique d'un espace public du Danxomè d'hier et d'aujourd'hui*. Université d'été du LASDEL, Niamey, octobre 2006.
- Mongbo, R.L., Glèlè-Kakaï, S.H.F., Mehoul, R et Lawani, A.** 2005. *Conflits de frontière et intercommunalité à Abomey, Bohicon et leurs périphéries*. Cotonou, CEBEDES.
- Mongbo, R.L. et Nansi J.** 2004, *Dynamiques d'occupations foncières, jeux des acteurs et rapports sociaux à Abomey*. Cotonou, CEBEDES.
- Mongbo, R.L. et Tohinlo, P.** 2003. Patrimoine historique et potentialités touristiques du Plateau d'Abomey. Diagnostic d'état des lieux pour l'élaboration du schéma de développement du secteur du tourisme sur le Plateau d'Abomey. Cotonou, FIDESPRA/FSA/UAC.
- Mongbo, R.L. et Tohinlo, P.** 2003. Diagnostic d'état des lieux pour l'assainissement et l'aménagement du territoire de la commune d'Abomey. Cotonou: FIDESPRA/FSA/UAC.
- Monroe, C.J.** 2003. *The dynamics of state formation: the archeology and ethnohistory of pre-colonial Dahomey*. Los Angeles, Université de Californie, États-Unis d'Amérique. (Thèse de doctorat)
- Parker, J.** 2000. *Making the town: Ga state and society in early colonial Accra*. Portsmouth, New Hampshire, États-Unis d'Amérique, Heinemann.



Sales and Marketing Group, Communication Division, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy
Tel.: +39 06 57051 – Fax: +39 06 57053360
E-mail: publications-sales@fao.org
www.fao.org/catalog/giphome.htm

أماكن بيع مطبوعات المنظمة

Where to purchase FAO publications locally

WHERE TO PURCHASE FAO PUBLICATIONS LOCALLY
POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE LA FAO
PUNTOS DE VENTA DE PUBLICACIONES DE LA FAO

03107

• ANGOLA

Empresa Nacional do Disco e de Publicações, ENDIPU-U.E.E.
Rua Cirilo da Conceição Silva, N° 7
C.P.N° 1314-C, Luanda

• ARGENTINA

Librería Hemisferio Sur
Pasteur 743, 1028 Buenos Aires
Correo electrónico: adolfop@hemisferiosur.com.ar
World Publications S.A.
Av. Córdoba 1785 - Local 6
1120 Buenos Aires
Tel./Fax: +54 11 48158156
Correo electrónico: ventaswp@wpbooks.com.ar
Sitio Web: www.wpbooks.com.ar

• AUSTRALIA

DA information Services
648 Whitehorse Road
Mitcham, Victoria 3132
Tel.: +61 3 9210 7777
Fax: +61 3 9210 7788
E-mail: service@dadirect.com.au
Web site: www.dadirect.com.au

• AUSTRIA

Uno Verlag
Am Hofgarten, 10
D-53113 Bonn, Germany
Tel.: +49 228 949020
Fax: +49 228 9490222
E-mail: info@uno-verlag.de
Web site: www.uno-verlag.de

• BANGLADESH

MIDAS (Micro Industries Development Assistance and Services)
House No. 5, Road No. 16 (New)
Dhanmondi, Dhaka – 1209
Tel.: +880 2 8116094; 8116186
Fax: +880 2 8111188; 8112680
E-mail: midas@aitlbd.net
Web site: www.midasfl.com

• BELGIQUE

M.J. De Lannoy
avenue du Roi 202
1190 Bruxelles (Belgique)
Tél.: +32 2 5384308
Fax: +32 2 5380841
Courriel: jean.de.lannoy@euronet.be
Site Web: www.jean-de-lannoy.be

• BOLIVIA

Los Amigos del Libro
Av. Heroínas 311, Casilla 450
Cochabamba; Mercado 1315, La Paz
Correo electrónico: gutten@amigol.bo.net

• BOTSWANA

Botsalo Books (Pty) Ltd
PO Box 1532, Gaborone
Tel.: +267 312576
Fax: +267 372608
E-mail: botsalo@botsnet.bw

• BRAZIL

Fundação Getúlio Vargas
Praia do Botafogo 190, C.P. 9052
Rio de Janeiro
Correo electrónico: livraria@fgv.br

• CANADA

Renouf Publishing
5369 chemin Canotek Road, Unit 1
Ottawa, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Toll-free: (866) 767 6766
Fax: +1 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
Web site: www.renoufbooks.com

• CHILE

Librería - Marta Caballero
c/o FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC)
Avda. Dag Hammarskjöld, 3241
Vitacura, Santiago
Tel.: +56 2 33 72 314
Correo electrónico: german.rojas@field.fao.org
Correo electrónico: caballerocestillo@hotmail.com

• CHINA

China National Publications Import & Export Corporation
16 Gongti East Road, Beijing 100020
Tel.: +86 10 6506 3070
Fax: +86 10 6506 3101
E-mail: serials@cnpiec.com.cn

• COLOMBIA

INFOENLACE LTDA
Cra. 15 No. 86A–31
Santafé de Bogotá
Tel.: +57 1 6009474–6009480
Fax: +57 1 6180195
Correo electrónico: serviciiente@infoenlace.com.co
Sitio Web: www.infoenlace.com.co

• CONGO

Office national des librairies populaires
B.P. 577, Brazzaville

• COSTA RICA

Librería Lehmann S.A.
Av. Central, Apartado 10011
1000 San José
Correo electrónico: llehmann@solracsa.co.cr

• CÔTE D'IVOIRE

CEDA
04 B.P. 541, Abidjan 04
Tél.: +225 22 20 55
Télécopie: +225 21 72 62

• CUBA

Ediciones Cubanas
Empresa de Comercio Exterior de Publicaciones
Obispo 461, Apartado 605, La Habana

• CZECH REPUBLIC

Myris Trade Ltd
V Stihlch 1311/3, PO Box 2
142 01 Prague 4
Tel.: +420 2 34035200
Fax: +420 2 34035207
E-mail: myris@myris.cz
Web site: www.myris.cz

• DENMARK

Gad Import Booksellers
c/o Gad Direct, 31-33 Fiolstraede
DK-1171 Copenhagen K
Tel.: +45 3313 7233
Fax: +45 3254 2368
E-mail: info@gaddirect.dk

• ECUADOR

Libri Mundi, Librería Internacional
Juan León Mera 851
Apartado Postal 3029, Quito
Correo electrónico: librimu1@librimundi.com.ec
Web site: www.librimundi.com
Universidad Agraria del Ecuador Centro de Información Agraria
Av. 23 de julio, Apartado 09-01-1248
Guayaquil
Librería Española
Murgeón 364 y Ulloa, Quito

• EGYPT

MERIC The Middle East Readers' Information Centre
2 Baghat Aly Street, Appt. 24
El Masry Tower D
Cairo/Zamalek
Tel.: +20 2 3413824/34038818
Fax: +20 2 3419355
E-mail: info@mericonline.com

• ESPAÑA

Librería Agrícola
Fernando VI 2, 28004 Madrid
Librería de la Generalitat de Catalunya
Rambla dels Estudis 118 (Palau Moja)
08002 Barcelona
Tel.: +34 93 302 6462
Fax: +34 93 302 1299
Mundi Prensa Libros S.A.
Castelló 37, 28001 Madrid

Tel.: +34 91 436 37 00
Fax: +34 91 575 39 98
Sitio Web: www.mundiprensa.com
Correo electrónico: libreria@mundiprensa.es
Mundi Prensa - Barcelona
Editorial Aedos s.a.
Aptdo. de Correos 33388
08080 Barcelona
Tel.: +34 629 262328
Fax: +34 933 063499
Correo electrónico: barcelona@mundiprensa.es

• FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 23, Stockmannintie 1
00381 Helsinki
(Myymälä/Shop: Keskuskatu 1, 00100 Helsinki)
Tel.: +358 9 121 4322
Fax: +358 9 121 4450
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
Web site: www.akateeminen.com

• FRANCE

Lavoisier Tec & Doc
14, rue de Provigny
94236 Cachan Cedex
Courriel: livres@lavoisier.fr
Site Web: www.lavoisier.fr
Librairie du commerce international
10, avenue d'Iéna
75783 Paris Cedex 16
Courriel: librairie@lcfce.fr
Site Web: www.planetexport.fr

• GERMANY

Buch Habel & Schlapp GmbH
Bücherservice
Havelstr. 16
D-64295 Darmstadt
Tel: (+49) 6151 386262
Fax: (+49) 6151 386267
E-mail: serzisko@buecherservice.net
Web site: www.buecherservice.net
TRIOPS - Tropical Scientific Books
S. Toeche-Mittler
Versandbuchhandlung GmbH
Hindenburstr. 33
D-64295 Darmstadt
Tel.: +49 6151 336 65
Fax: +49 6151 314 048
E-mail for orders: orders@net-library.de
E-mail for info: info@net-library.de / triops.de
Web site: www.net-library.de/www.triops.de
Uno Verlag
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn
Tel.: +49 228 94 90 20
Fax: +49 228 94 90 222
E-mail: info@uno-verlag.de
Web site: www.uno-verlag.de

• GHANA

Readwide Bookshop Ltd
PO Box 0600 Osu, Accra
Tel.: +233 21 22 1387
Fax: +233 21 66 3347
E-mail: readwide@africaonline.cpm.gh

• GREECE

Librairie Kauffmann SA
28, rue Stadiou, 10564 Athens
Tel.: +30 1 3236817
Fax: +30 1 3230320
E-mail: ord@otenet.gr

• HAITI

Librairie Culture Diffusion
76, Ave John Brown (Lalue)
Port-au-Prince
Tel.: +509 223 4858
E-mail: lcdiffusion@hotmail.com

• HONDURAS

Escuela Agrícola Panamericana Librería RTAC
El Zamorano, Apartado 93, Tegucigalpa
Correo electrónico: libreriazam@zamorano.edu.hn

• HUNGARY

Librotrade Kft.
PO Box 126, H-1656 Budapest
Tel.: +36 1 256 1672
Fax: +36 1 256 8727

• INDIA

Allied Publisher Ltd
751 Mount Road
Chennai 600 002
Tel.: +91 44 8523938/8523984
Fax: +91 44 8520649
E-mail: allied.mds@smb.sprintpg.ems.vsnl.net.in
Bookwell
Head Office:
27/2, Nirankari Colony, New Delhi - 110009
Tel.: +91 11 725 1283
Fax: +91 11 328 13 15
Sales Office: 24/4800, Ansari Road
Darya Ganj, New Delhi - 110002
Tel.: +91 11 326 8786
E-mail: bkwell@nde.vsnl.net.in
EWP Affiliated East-West Press PVT, Ltd
G-I/16, Ansari Road, Darya Gany
New Delhi 110 002
Tel.: +91 11 3264 180
Fax: +91 11 3260 358
E-mail: affiliat@nda.vsnl.net.in
Monitor Information Services
203, Moghal Marc Ratan Complex, Narayanguda
Hyderabad – 500029, Andhra Pradesh
Tel.: +91 40 55787065
Fax: +91 40 27552390
E-mail: helpdesk@monitorinfo.com
Web site: www.monitorinfo.com
M/S ResearchCo Book Centre
4735/22, Prakash Deep building
2nd Floor (Near Delhi Medical Association Hall)
Ansari Road, Daryaganj, Delhi 110 002
Tel.: +91 11 232 40257
Fax: +91 11 232 40273
E-mail: researchco@bol.net.in
Periodical Expert Book Agency
G-56, 2nd Floor, Laxmi Nagar
Vikas Marg, Delhi 110092
Tel.: +91 11 2215045/2150534
Fax: +91 11 2418599
E-mail: pebe@vsnl.net.in

• INDONESIA

P.F. Book
Jl. Setia Budhi No. 274, Bandung 40143
Tel.: +62 22 201 1149
Fax: +62 22 201 2840
E-mail: pfbok@bandung.wasantara.net.id

• IRAN

Athene (Cultural & Artistic Institute)
Mothari Ave., Atabak Cross, No. 139
Nagsh-e-Tavoos Buld. No. 2, Tehran
Tel./Fax: +98 21 8751419
E-mail: ghorashizadeh@yahoo.com
Office of the International and Regional Organizations (IRO)
Ministry of Jihad-e-Agriculture of the Islamic Republic of Iran
Keshavarz Bld, M.O.J.A., 17th floor
Tehran

• ITALY

FAO Bookshop
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma
Tel.: +39 06 57053597
Fax: +39 06 57053360
E-mail: publications-sales@fao.org
Il Mare Libreria Internazionale
Via di Ripetta 239
00186 Roma
Tel.: +39 06 3612155
Fax: +39 06 3612091
E-mail: ilmارة@ilmare.com
Web site: www.ilmare.com
Libreria Commissionaria Sansoni S.p.A. - Licosia
Via Duca di Calabria 1/1
50125 Firenze
Tel.: +39 55 64831
Fax: +39 55 64 2 57
E-mail: licosia@ftbccc.it
Libreria Scientifica Dr. De Biasio
International Bookseller
Via Coronelli 6, 20146 Milano
Tel.: +39 02 48954552
Fax: +39 02 48954548
E-mail: commerciale@libreriaaeaioulib.it



• JAPAN

**Far Eastern Booksellers
(Kyokuto Shoten Ltd)**
12 Kanda-Jimbocho 2 chome
Chiyoda-ku - PO Box 72, Tokyo 101-91
Tel.: +81 3 3265 7531
Fax: +81 3 3265 4656
Maruzen Company Ltd
5-7-1 Heiwajima, Ohta-Ku
Tokyo 143-0006
Tel.: +81 3 3763 2259
Fax: +81 3 3763 2830
E-mail: o_miyakawa@maruzen.co.jp

• KENYA

Text Book Centre Ltd
Kijabe Street
PO Box 47540, Nairobi
Tel.: +254 2 330 342
Fax: +254 2 22 57 79
Legacy Books
Mezzanine 1, Loita House, Loita Street
Nairobi, PO Box 68077
Tel.: +254 2 303853
Fax: +254 2 330854
E-mail: info@legacybookshop.com

• LUXEMBOURG

M.J. De Lannoy
avenue du Roi 202
1190 Bruxelles (Belgique)
Tél.: +32 2 5384308
Fax: +32 2 5380841
Courriel: jean.de.lannoy@euronet.be
Site Web: www.jean-de-lannoy.be

• MALAYSIA

MDC Publishers Printers Sdn Bhd
MDC Building
2717 & 2718, Jalan Parmata Empat
Taman Permata, Ulu Kelang
53300 Kuala Lumpur
Tel.: +60 3 41086600
Fax: +60 3 41081506
E-mail: inquiries@mdcbd.com.my
Web Site: www.mdcppd.com.my

• MAROC

La Librairie Internationale
70, rue T'ssoule
B.P. 302 (RP), Rabat
Tél.: +212 37 75 0183
Fax: +212 37 75 8661

• MÉXICO

Librería, Universidad Autónoma de Chapingo
56230 Chapingo
R.G.S. Libros, S.A. de C.V.
Av. Progreso N° 202 - Planta Baja
Local "A"
Colonia Escandón
Deleg. Miguel Hidalgo
Apartado Postal 18922
11800 México D.F.
Tel.: +52 5 55152922
Fax: +52 5 52771696
Correo electrónico: ventas@lyesa.com
Sitio Web: www.lyesa.com
Mundi-Prensa Mexico, s.a. de C.V.
Río Pánuco, 141 Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500, México, DF
Tel.: +525 55 533 56 58
Fax: +525 55 514 67 99
Correo electrónico: mundiprensa@mundiprensa.com.mx

• NETHERLANDS

Roodveldt Import b.v.
Nieuwe Hemweg 50
1013 CX Amsterdam
Tel.: +31 20 622 80 35
Fax: +31 20 625 54 93
E-mail: roodboek@euronet.nl
Swets & Zeitlinger b.v.
PO Box 830, 2160 Lisse
Heereweg 347 B, 2161 CA Lisse
E-mail: infono@swets.nl
Web site: www.swets.nl
De Lindeboom Internationale Publicaties b.v.
M.A. de Ruyterstraat 20 A
7482 BZ Haaksbergen
Tel.: +31 53 5740004

Fax: +31 53 5729296
E-mail: books@delindeboom.com
Web site: www.delindeboom.com

• NEW ZEALAND

Legislation Direct
33-43 Jackson Street, Petone
PO Box 12357, Wellington
Tel.: +64 4 5680024
Fax: +64 4 5680003
E-mail: Jeanette@legislationdirect.co.nz
Web site: www.legislationdirect.co.nz

• NICARAGUA

Librería HISPAMER
Costado Este Univ. Centroamericana
Apartado Postal A-221, Managua
Correo electrónico: hispamer@munditel.com.ni

• NIGERIA

University Bookshop (Nigeria) Ltd
University of Ibadan, Ibadan

• PAKISTAN

Mirza Book Agency
65 Shahrah-e-Quaid-e-Azam
PO Box 729, Lahore 3

• PARAGUAY

**Librería Intercontinental
Editora e Impresora S.R.L.**
Caballero 270 c/Mcal Estigarribia
Asunción
• PERU
**Librería de la Biblioteca Agrícola
Nacional - Universidad Nacional
Agraria**
Av. La Universidad s/n
La Molina, Lima
Tel.: +51 1 3493910; Fax: +51 1 3493910
Correo electrónico: ban@lamolina.edu.pe
Sitio Web:
http://tumi.lamolina.edu.pe/ban.htm

• POLAND

Ars Polona
Joint Stock Company
Obronców Street 25
03-933 Warsaw
Tel./Fax: +48 22 5098620
E-mail: ksiazki@arspolona.com.pl
Web site: http://www.arspolona.com.pl

• PORTUGAL

**Livraria Portugal, Dias e Andrade
Ltda.**
Rua do Carmo, 70-74
Apartado 2681, 1200 Lisboa Codex
Correo electrónico: liv.portugal@mail.telepac.pt

• REPÚBLICA DOMINICANA

CEDAF - Centro para el Desarrollo
Agropecuario y Forestal, Inc.
Calle José Amado Soler, 50 - Urban. Paraíso
Apartado Postal, 567-2, Santo Domingo
Tel.: +001 809 5440616/5440634/
5655603
Fax: +001 809 5444727/5676989
Correo electrónico: fda@Codetel.net.do
Sitio Web: www.cedaf.org.do

• RUSSIAN FEDERATION

tsdatelstovo VES MIR
9a, Kolpachniy pereulok
101831 Moscow
Tel.: +7 495 6238568/6236839/6253770
Fax: +7 495 6254269
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
Web site: www.vesmirbooks.ru

• SERBIA AND MONTENEGRO

Jugoslovenska Knjiga DD
Terazije 27
POB 36, 11000 Beograd
Tel.: +381 11 3340 025
Fax: +381 11 3231 079
E-mail: juknjiga@eunet.yu
or babicmius@yahoo.com

• SINGAPORE

Select Books Pte Ltd
Tanglin Shopping Centre

19 Tanglin Road, #03-15,
Singapore 247909
Tel.: +65 732 1515
Fax: +65 736 0855
E-mail: info@selectbooks.com.sg
Web site: www.selectbooks.com.sg

• SLOVAK REPUBLIC

**Institute of Scientific and Technical
Information for Agriculture**
Samova 9, 950 10 Nitra
Tel.: +421 87 522 185
Fax: +421 87 525 275
E-mail: uvtip@nr.sanet.sk

• SOUTH AFRICA

Preasidium Books (Pty) Ltd
810 - 4th Street, Wynberg 2090
Tel.: +27 11 88 75994
Fax: +27 11 88 78138
E-mail: pbooks@global.co.za

• SUISSE

UN Bookshop
Palais des Nations
CH-1211 Genève 1
Site Web: www.un.org
Adeco - Editions Van Diermen
Chemin du Lacuez, 41
CH-1807 Blonay
Tel.: +41 (0) 21 943 2673
Fax: +41 (0) 21 943 3605
E-mail: mvandier@ip-worldcom.ch
Münstergass Buchhandlung
Docudisp, PO Box 584
CH-3000 Berne 8
Tel.: +41 31 310 2321
Fax: +41 31 310 2324
E-mail: docudisp@muenstergass.ch
Web site: www.docudisp.ch

• SURINAME

Vaco n.v. in Suriname
Domineestraat 26, PO Box 1841 Paramaribo

• SWEDEN

Swets Blackwell AB
PO Box 1305, S-171 25 Solna
Tel.: +46 8 705 9750
Fax: +46 8 27 00 71
E-mail: awahlquist@se.swetsblackwell.com
Web site: www.swetsblackwell.com/se/
Bokdistributören
c/o Longus Books Import
PO Box 610, S-151 27 Södertälje
Tel.: +46 8 55 09 49 70
Fax: +46 8 55 01 76 10; E-mail: lis.ledin@hk.akademibokhandeln.se

• THAILAND

Suksapan Panit
Mansion 9, Rajdamnern Avenue, Bangkok

• TOGO

Librairie du Bon Pasteur
B.P. 1164, Lomé

• TRINIDAD AND TOBAGO

Systematics Studies Limited
The Emerald Plaza - Unit #2
11 Eastern Main Road, St Augustine
Tel.: +001 868 645 8466
Fax: +001 868 645 8467
E-mail: shirleyssl@tsst.net.tt

• TURKEY

DUNYA ACTUEL A.S.
"Globus" Dünya Basinevi
100. Yil Mahallesi
34440 Bagcilar, Istanbul
Tel.: +90 212 629 0808
Fax: +90 212 629 4689
E-mail: aktuel.info@dunya.com.tr
Web site: www.dunyagazetesi.com.tr/

• UNITED ARAB EMIRATES

Al Rawdha Bookshop
PO Box 5027, Sharjah
Tel.: +971 6 538 7933
Fax: +971 6 538 4473
E-mail: alrawdha@hotmail.com

• UNITED KINGDOM

The Stationery Office
51 Nine Elms Lane

London SW8 5DR
Tel.: +44 (0) 870 600 5522 (orders)
+44 (0) 207 873 8372 (enquiries)
Fax: +44 (0) 870 600 5533 (orders)
(44 (0) 207 873 8247 (enquiries)
E-mail: ipa.enquiries@theso.co.uk
Web site: www.clicktso.com
**and through The Stationery Office
Bookshops**
E-mail: postmaster@theso.co.uk
Web site: www.the-stationery-office.co.uk
Steven Simpson Books
23 Melton Street
Melton Constable NR24 2DB
Tel.: +44 1 263862287
Fax: +44 1 263862287
Web site: www.stevensimpsonbooks.com

• UNITED STATES

Publications:
BERNAN Associates (ex UNIPUB)
4611/F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
Toll-free: +1 800 274 4447
Fax: +1 800 865 3450
E-mail: query@bernan.com
Web site: www.bernan.com
United Nations Publications
Two UN Plaza, Room DC2-853
New York, NY 10017
Tel.: +1 212 963 8302/800 253 9646
Fax: +1 212 963 3489
E-mail: publications@un.org
Web site: www.unog.ch
UN Bookshop (direct sales)
The United Nations Bookshop
General Assembly Building Room 32
New York, NY 10017
Tel.: +1 212 963 7680
Fax: +1 212 963 4910
E-mail: bookshop@un.org
Web site: www.un.org

Periodicals:

Ebsco Subscription Services
PO Box 1943
Birmingham, AL 35201-1943
Tel.: +1 205 991 6600
Fax: +1 205 991 1449
The Faxon Company Inc.
15 Southwest Park
Westwood, MA 02090
Tel.: +1 617 329 3350
Telex: 95 1980
Cable: FW Faxon Wood

• URUGUAY

Librería Agropecuaria S.R.L.
Buenos Aires 335, Casilla 1755
Montevideo C.P. 11000

• VENEZUELA

Tecni-Ciencia Libros
CCCT Nivel C-2
Caracas
Tel.: +58 2 959 4747
Fax: +58 2 959 5636
Correo electrónico: tcilibros@attglobal.net
Fudeco, Librería
Avenida Libertador-Este
Ed. Fudeco, Apartado 254
Barquisimeto C.P. 3002, Ed. Lara
Tel.: +58 51 538 022
Fax: +58 51 544 394
Librería FAGRO
Universidad Central de Venezuela (UCV)
Maracay

• YUGOSLAVIA

See Serbia and Montenegro

• ZIMBABWE

Prestige Books
The Book Café
Fife Avenue Shops
Harare
Tel.: +263 4 336298/336301
Fax: +263 4 335105
E-mail: books@prestigebooks.co.zw