



Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

Droits & conflits fonciers en Afrique : le cas du Bénin

Étude de politique foncière

*Rapport de recherche
Mission de terrain, 16- 31 mars 2006
GRET-DIIS, pour le Ministère Danois des Affaires Étrangères*

Pierre-Yves Le Meur
Octobre 2006

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES	1
I. INTRODUCTION : LE CONTEXTE	3
II. APPROCHE & MÉTHODES	5
1. L'étude	5
2. Gouvernance foncière et conflits fonciers.....	6
3. L'enjeu des politiques publiques.....	7
III. LE CONTEXTE NATIONAL.....	9
1. Économie politique : extraversion et rente de développement	9
2. Politique régionale/ethnique et pluralisme institutionnel.....	10
3. Accès à la terre, citoyenneté et frontières	12
IV. CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF	15
1. Origine coloniale et faible définition	15
2. Réformes récentes et actuelles	17
2.1 Une décentralisation différée	17
2.2 La loi foncière rurale	18
2.3 Aide au développement et rente législative	19
V. SITUATIONS ET ETUDES DE CAS REGIONALES.....	21
1. Zonage.....	21
2. La question de la conservation : forêts classées, parcs nationaux et gestion des conflits au nord Bénin	22
2.1 Lois, projets et décentralisation	22
2.2 Frontières, déplacements et conflits.....	25
2.3 Construction d'alliances, médiations institutionnelles et cadres de concertations	26
3. Décentralisation, frontières et conflits d'intérêts au sud du Bénin	28
3.1 La question périurbaine	28
3.2 Projets de développement, expropriations, droits et frontières flous.....	29
3.3 Environnement, urbanisation et tourisme	31
4. Gestion des ressources naturelles, migrations rurales et institutions coutumières au centre du Bénin.....	32
4.1 Interventions environnementales, institutions coutumières et initiatives locales	32
4.2 Migrations rurales, autochtonie et localité.....	33
VI. ENJEUX ET PROPOSITIONS POLITIQUES	36
1. Pluralisme, incertitude et exclusion	36

1.1	L'État, source d'incertitude	36
1.2	La question de l'exclusion	36
2.	Pistes & propositions.....	38
2.1	Diffusion du savoir, réseaux et construction d'une vision commune.....	38
2.2	Travailler avec des institutions coutumières.....	38
2.3	Décentralisation et interface péri-urbaine.....	39
2.4	Sortir de la logique segmentaire et de court terme du développement : quid de la politique nationale ?	40
2.5	L'échelon supranational.....	41
ANNEXE 1 – INFORMATEURS.....		43
ANNEXE 2 – ACRONYMES		45
ANNEXE 3 – BIBLIOGRAPHIE.....		47

I. INTRODUCTION : LE CONTEXTE¹

De 1989 à 1991, le Bénin a connu une transition pacifique vers la démocratie qui s'est avérée également très innovante d'un point de vue institutionnel (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998, Banégas 2003). Ce tournant a de plus été consolidé par plusieurs alternances démocratiques des coalitions politiques dirigeantes et par la mise en œuvre d'une décentralisation politique et administrative. Les premières élections communales se sont déroulées en 2002-2003. Toutefois, en ce qui concerne les politiques foncières, on se trouve toujours dans une situation de transition politique. En l'absence d'élections villageoises, la décentralisation reste incomplète. La nouvelle loi foncière est encore en attente du vote à l'assemblée nationale² et il n'existe pas de législation foncière urbaine.

Le contexte actuel est bien sûr primordial si nous voulons comprendre les enjeux de l'accès et du contrôle de la terre et des ressources naturelles au Bénin. Afin de saisir les dynamiques actuelles, nous devons toutefois les replacer dans une perspective historique. La trajectoire nationale du pays est marquée par deux caractéristiques structurelles : la forte extraversion de l'économie politique (agriculture d'exportation, aide au développement, commerce transfrontalier) et l'importance du régionalisme dans la politique nationale. Ces deux dimensions ont une influence capitale sur la question foncière, du point de vue des droits, des conflits, et des politiques publiques.

Nous verrons l'importance de l'aide au développement dans la conception et la mise en œuvre des politiques environnementales et forestières et dans la gestion des ressources naturelles. Elle est centrale dans le cas de zones situées au nord du pays, autour des parcs nationaux du W et de la Pendjari ainsi que dans le cas de l'aménagement des forêts classées.

Le régionalisme politique (qui ne correspond pas exactement à la politique de l'ethnicité) joue un rôle crucial en termes de liens entre politique des appartenances et accès aux ressources foncières. On peut observer une politisation des questions foncières selon des lignes identitaires dans les zones de colonisation agraire, particulièrement dans le centre du Bénin. Les dichotomies entre premiers et derniers arrivants et entre autochtones et migrants sont instrumentales dans l'accès à la terre et aux ressources. Les clivages ethniques jouent bien sûr un rôle mais les identités sont multiples et aux côtés de l'appartenance ethnique, l'appartenance à un clan, l'âge, la religion, la profession ou le genre peuvent prédominer, seuls ou combinés selon le contexte social et politique. L'identité ethnique n'est ni primordiale, ni définitive (Peters 1998 : 401).

Un troisième facteur doit être pris en compte : la position des autorités dites « traditionnelles » ou « coutumières » face aux questions foncières. La trajectoire postcoloniale de la chefferie au Bénin est celle d'une relative exclusion de l'arène politique nationale (Bako-Arifari & Le

¹ Ce texte est originellement paru en anglais. La traduction vers le français a été réalisée par Fadhila Idir Le Meur.

² C'était le cas lors de la rédaction de ce rapport (2006). La loi a été finalement votée en 2007 mais les décrets d'application ne sont pas promulgués.

Meur 2003). Ce n'est pas le cas au niveau local où les chefs s'avèrent souvent des acteurs clés dans la gestion des conflits. La résurgence des autorités traditionnelles résulte de la démocratisation du début des années 1990, et les tensions actuelles autour des forêts et des zones protégées, associées à un discours participatif, offrent paradoxalement de nouvelles marges de manœuvre permettant à ces autorités de s'impliquer dans les arènes locales.

Toutefois, les chefs traditionnels n'œuvrent pas nécessairement contre les autorités communales issues de la décentralisation. Le pluralisme institutionnel, moral et légal qui structure la question foncière au Bénin comme partout ailleurs dans le monde, peut influencer de deux manières sur les situations locales ; vers le conflit, la fragmentation et la réouverture permanente des cas, ou vers le compromis et l'apaisement. D'un point de vue historique et stratégique, ces deux tendances ne s'excluent pas mutuellement, dans la mesure où la possibilité même de rouvrir un cas ultérieurement et/ou ailleurs peut contribuer à l'apaisement des disputes aux moyens d'arrangements renégociables. Le pluralisme est une ressource discursive morale qui renvoie également à des idées de justice et d'équité. L'enjeu ici est le compromis entre légalité et légitimité (Lavigne Delville 1998) et entre paix et justice (Hagberg 1998).

La perspective historique facilite aussi la compréhension des questions de frontières. Comme nous le verrons, les frontières sont plus souvent des sources d'incertitude et des ressources stratégiques que des définitions consensuelles ou naturalisées de lignes délimitant des espaces. Les frontières, issues de différentes périodes et interventions politiques ont tendance à s'accumuler sans se superposer, ce qui correspond d'un point de vue spatial au processus générateur de pluralisme institutionnel (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998). Les frontières sont donc à la fois les sources et les ressources des conflits. Nous illustrerons ce point à propos de la récente décentralisation et de projets de développement plus anciens basés sur des expropriations et redistributions foncières au sud du Bénin.

En première partie, je présenterai l'approche et les méthodes sur lesquelles se fonde cette étude, ainsi que les éclairages conceptuels nécessaires. Je présenterai ensuite le cadre juridique (chapitre 2) et retracerai brièvement le contexte historique, en particulier en rapport avec les enjeux de l'économie politique et des politiques identitaires (chapitre 3). Les chapitres suivants sont consacrés à l'analyse d'études de cas significatives : sur les conflits de frontières liés à la décentralisation et aux programmes de développement, la préservation de l'environnement, les relations autochtones/migrants, le « facteur jeunes » (Richard 1996). La dernière partie traitera des orientations politiques, sur la base d'expériences et d'interventions actuelles, de manière à essayer d'éviter de réinventer la roue, un réflexe malheureusement répandu dans le champ des politiques de développement.

II. APPROCHE & MÉTHODES

1. L'étude

Ce travail relève du champ des études de politiques publiques. Cela signifie en premier lieu un travail de terrain de courte durée : deux semaines au Bénin (17-31 mars 2006), en collaboration avec Rie Odgaard du 23 au 29 mars. L'objectif de cette phase consistait à collecter des informations auprès d'acteurs impliqués dans les questions foncières, selon divers points de vue : élaboration des politiques, interventions de développement, recherche, et résolution des conflits (voir liste des informateurs en annexe).

Ces entretiens s'apparentaient dans une certaine mesure à une collecte de données de seconde main puisque je n'ai pu mener d'études de cas traditionnelles en interrogeant les participants directs des situations sociales et des conflits. Néanmoins, des discussions avec des chercheurs en sciences sociales, les personnels de projets de développement & de conservation, des représentants d'ONG, des représentants des autorités de la décentralisation, des représentants de la justice et de la gendarmerie, des chefs d'organisations pastorales ou paysannes, ont contribué à délimiter les questions relatives à la terre et aux ressources naturelles. Comme nous le verrons plus avant, ces interviews ont permis de mettre en relief le dynamisme et la diversité des initiatives visant à traiter des conflits fonciers et de la gestion des ressources naturelles. Elles ont aussi mis au jour le manque de connections et de connaissances mutuelles concernant ces initiatives. Nous reviendrons ultérieurement sur la possibilité de combler le fossé entre des interventions de natures diverses et opérant à des échelles différentes.

La contextualisation des données collectées durant ce séjour au Bénin repose essentiellement sur deux sources : (1) une étude de la littérature, comprenant la production en sciences sociales, la « littérature grise » (rapports et documents de projets), et des textes juridiques ou politiques ; (2) mes travaux antérieurs sur le politique, le foncier, le développement et la mobilité au Bénin, où je mène des recherches depuis plus d'une douzaine d'années. Les connaissances générées par le travail de terrain (sud et centre du Bénin surtout ; par exemple Le Meur 1998, 2006a) se sont avérées très utiles, ainsi que mon insertion dans les réseaux scientifiques et les liens durables noués avec des chercheurs béninois et étrangers. Depuis 2002, je suis également impliqué dans un travail d'appui à la nouvelle législation foncière (Lavigne Delville et al. 2003), dont en particulier l'évaluation du Plan foncier rural – une procédure d'identification et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers/locaux (Edja & Le Meur à paraître, Le Meur 2006b).

Nous nous sommes concentrés sur des zones où je n'avais pas effectué de recherches. Ces dernières sont situées au sud du Bénin, dans la région des plantations de palmiers à huile et de forte intervention en matière de développement, et au centre du pays, où les mouvements de colonisation agraire et les relations entre autochtones et migrants jouent un rôle structurant.

Nous sommes demeurés quelques jours dans la région de Kandi (nord du Bénin), zone de culture cotonnière qui était restée relativement tranquille jusqu'à récemment. Des tensions appa-

raissent à présent entre agriculteurs, éleveurs et autorités au sujet des aires protégées (parcs nationaux, forêts classées), en raison d'un renforcement de la politique environnementale. Nous avons visité dans le sud du Bénin la région de Grand-Popo où le tourisme, les spéculations foncières et l'urbanisation anarchique se heurtent aux intérêts des agriculteurs et aux enjeux environnementaux. Les entretiens menés dans la troisième région de Banté/Manigri au centre du Bénin, ont essentiellement porté sur les rôles respectifs des institutions coutumières (les associations de chasseurs nago par exemple) et sur les programmes de gestion et de protection de l'environnement et des forêts.

2. Gouvernance foncière et conflits fonciers

Des études sur les conflits fonciers ont révélé que les groupes et personnes impliqués dans ces conflits cherchent souvent à trouver une solution locale et sont réticents à faire entrer des acteurs externes dans le processus de résolution de ces conflits. Ce phénomène largement observé résulte, au moins partiellement, d'une opinion plutôt négative sur les institutions supra-locales, autrement dit étatiques, soupçonnées de partialité et de corruption.

En second lieu, l'expression « résolution des conflits » peut s'avérer trompeuse puisqu'elle implique l'idée de parvenir à une solution alors qu'il s'agit souvent davantage de « calmer le jeu » (voir les études de cas sur la politique locale dans le Bénin rural, dans Bierschenk & Olivier de Sardan 1998). Des ensembles spécifiques de relations sociales sont mobilisés afin de parvenir à cet objectif de paix. La stratégie qui consiste à calmer les conflits plutôt qu'à les résoudre explique pourquoi les conflits peuvent ré-émerger en raison d'un nouveau contexte ou d'une opportunité permettant à l'un des partis de renégocier le compromis auquel on était auparavant parvenus.

Cela ne signifie pas que le traitement local des conflits se réduise à une simple affaire de compromis stratégique politique. Il implique également des idées de justice et d'équité, ainsi que des principes moraux partagés (Widlok 2003). Dans le même temps pourtant, « revendiquer des droits, c'est rompre la relation sociale en se référant plutôt à une morale ou des principes juridiques supérieurs » (Hagberg 1998 : 22). La réconciliation de la légitimité et de la légalité (Lavigne Delville 1998) n'est pas chose aisée. À cet égard, la situation de pluralisme moral, légal et normatif généralisé joue un rôle majeur, fournissant un ensemble de ressources discursives employées par les acteurs sociaux pour parvenir à leurs fins. Cette observation ne nous donne cependant aucune indication générale quant à l'effet global du pluralisme, qui offre la possibilité d'une réouverture des conflits à tout moment, ou au contraire peut jouer un rôle modérateur.

Dans la zone de frontière du centre du Bénin par exemple, différents niveaux d'intégration ou de communautés définissant des appartenances spécifiques sont en concurrence au sujet du contrôle des migrants et des ressources naturelles : un principe d'autochtonie (qui peut être trans-ethnique) et un principe de localité ou de « terroir » renvoyant à des frontières administratives incertaines (Le Meur 2006a).

Les conflits font ainsi partie des relations sociales de propriété et, en tant que tels, ils doivent être compris au plan historique, au sein de chaînes événementielles faites de tensions, de négociations, de compromis et de ruptures. À cet égard, les conflits contribuent à la production de la gouvernance foncière, définie comme le mode émergent de régulation des relations

foncières et du champ social défini par ces dernières (Le Meur 2006d). Au Bénin, les trajectoires des conflits et la gouvernance foncière sont modelées par un pluralisme juridique d'intensité variable, une prolifération d'institutions et la politisation de la question foncière. Les modes de régulation et d'arbitrage émergent, qui cherchent à instiller un élément de prédictibilité dans l'arène foncière. On doit toutefois se rappeler que les acteurs sont diversement dotés en ressources matérielles, sociales et cognitives ; les institutions jouissent d'une autorité et d'une légitimité variables ; les différents participants enfin ont des intérêts divers, qui peuvent inclure un intérêt pour la stabilité ou le désordre (Moore 1978, Lund 2002).

L'analyse en termes de gouvernance nous permet de poser la question des politiques publiques, sans surestimation de leur capacité à transformer le fonctionnement foncier, ni sous-estimation du rôle de ces politiques. L'existence même de ces politiques publiques crée des contraintes et des opportunités spécifiques.

3. L'enjeu des politiques publiques

Au-delà de l'identification des types et des effets des conflits socio-économiques et politiques relatifs à la terre et de la présentation de l'économie politique et du cadre juridique, les termes de référence de cette étude insistent sur les solutions et conséquences possibles de ces conflits : le cadre juridique nécessaire, les opérations administratives et foncières (« y compris le cadastre ») et la manière de surmonter les barrières sociales et politiques, tout ceci en lien avec la question transversale de la pauvreté.

On doit être très prudent en matière de politique et de développement, car il existe dans ce champ une forte tendance à « réinventer la roue » sans tenir compte de l'existant. La première étape concerne le lien complexe entre savoir et politique. Le constat suivant peut servir de point de départ : il faut se garder de l'illusion de « la bonne solution technique » concernant les politiques sur le foncier et les ressources naturelles. Les processus qui tournent autour de l'accès à, et du contrôle sur la terre et les ressources naturelles sont de manière inhérente des processus politiques. Ils sont forgés par l'action d'acteurs locaux et extérieurs, qui mobilisent des ressources et interprétations différenciées de la situation, en fonction de principes et d'attentes spécifiques.

La formulation des politiques repose donc sur la négociation de compromis et non sur l'imposition de packages techniques et institutionnels. Une histoire commune et des principes partagés pourraient constituer un bon point de départ à cet égard.

Deuxième constat, il n'y a pas de société sans conflit. On doit concevoir le conflit comme un fait social normal, au sens où il est inévitable et exprime des dynamiques sociales, et non des pathologies sociales. L'objectif ne réside donc pas dans l'évitement illusoire du conflit, mais dans la construction d'espaces institutionnels (forum publics) pour négocier des solutions aux disputes.

Troisième point, indirectement lié à la question de la pauvreté, l'exclusion est un élément central à prendre en compte, mais il faut toutefois la caractériser. Elle est affaire d'accès effectif aux ressources (en lien avec le faisceau de droits) et aussi aux autorités politico-juridiques et aux arènes publiques. Ainsi, toute solution institutionnelle (attribution ou sécurisation des droits, création de comités de gestion des ressources naturelles, mise en place d'une décentra-

lisation politique ou administrative) doit fait l'objet d'un suivi qui permette d'en évaluer les effets inclusifs ou exclusifs.

De ce point de vue, les droits fonciers font partie des droits de l'homme. De plus, les droits sur les ressources naturelles contribuent à la définition de formes spécifiques de citoyenneté. Tout processus d'élaboration de politiques dans le champ de la gestion des ressources naturelles touche inévitablement aux droits de l'homme : droits à la citoyenneté, à l'expression politique, à la subsistance, à la justice (voir Wisborg 2002, Ikdahl et al. 2005).

III. LE CONTEXTE NATIONAL

La trajectoire nationale du Bénin se distingue par une forte extraversion de son économie politique (agriculture d'exportation, aide au développement, commerce transfrontalier) et l'importance du régionalisme dans sa politique nationale. Le Bénin est un petit pays (11 000 km²), plutôt densément peuplé (plus de 6 millions d'habitants), en particulier dans le sud du pays où les taux de densité rurale peuvent atteindre plus de 200 habitants par km² (le taux d'urbanisation est d'environ 40-45 %). La forme du pays, une bande de terre reliant le Golfe de Guinée à l'arrière-pays soudanien et sahélien, bloquée entre le Togo et le Nigeria, son gigantesque voisin à l'Est, est un produit direct du partage colonial de l'Afrique. Le Bénin se caractérise par une grande diversité ethnique, linguistique et religieuse.

1. Économie politique : extraversion et rente de développement

Après 12 ans d'instabilité politique, le Bénin (ex-Dahomey) a connu en 1972 un nouveau coup d'État, mené par de « jeunes officiers progressistes ». Celui-ci fut un succès dans la mesure où il a été suivi de 17 ans de stabilité pour le pays. Le gouvernement militaire s'est officiellement converti en 1974 au Marxisme-léninisme et le Dahomey devint en 1975 la République Populaire du Bénin, un État monopartite (PRPB : Parti de la révolution du peuple du Bénin). L'un des slogans de ce régime militaro-marxiste était « l'agriculture est la base du développement, l'industrie son moteur ». Cette rhétorique d'origine stalinienne ne peut être séparée d'un projet d'ancrage local de l'État (Allen 1989, Bierschenk 1993). Les principaux outils de cette politique ont été la réforme territoriale et politico-administrative de 1974 et l'extension à tout le territoire national de services étatiques de vulgarisation agricole (CARDER) qui ont eu vocation à prendre en charge toutes les dimensions de la vie rurale et du développement agricole. Malgré la stratégie de pénétration de l'État au niveau local, son efficacité est demeurée discutable et les modes de reproduction sociale et économique de la bureaucratie béninoise se caractérisent jusqu'à présent par une forte extraversion. Sa base matérielle repose sur les droits de douane, les activités de réexportation et la rente de développement, plus que sur l'extraction d'un surplus agricole. Alors que le coton représente environ les ¾ des exportations nationales formelles, le commerce de réexportation et l'aide au développement atteignaient plus du double des exportations officielles dans les années 1990 (respectivement 7 % et 15 % environ du produit national brut).

Au milieu des années 1980, dans un contexte global de crise économique et alors que le financement de la bureaucratie en croissance rapide grevait le budget de l'État, la fin du boom pétrolier au Nigeria a fermé un débouché majeur pour les produits agricoles et la main d'œuvre béninoise (les migrants ont été brutalement expulsés en 1983) et a énormément réduit les revenus douaniers. Le régime d'accumulation caractérisé par une déconnection entre État et économie nationale est entré en crise – crise financière, économique, politique et sociale – qui a ouvert la voie à la transition démocratique de 1989/91.

L'extraversion de l'économie politique Béninoise n'a pas diminué pendant le régime de Kérékou, ni depuis la démocratisation. De ce point de vue, cette dernière a constitué une continuation de changements entamés au milieu des années 1980, plutôt qu'une rupture. La principale transformation concerne la décentralisation de l'aide au développement qui tend à court-circuiter les administrations de l'Etat au nom d'une idéologie libérale. Ce phénomène, d'origine exogène, est entré en interaction avec la crise de l'Etat et son retrait de l'économie, ouvrant la voie à une multitude d'organisations intermédiaires aux formes variées (associations de ressortissants, ONG, églises, organisations ethno-régionales, chefferies traditionnelles), souvent dirigées par des fonctionnaires ou d'ex-fonctionnaires de haut rang et des politiciens (Bako-Arifari 1995).

Au niveau régional et local, la médiation simple État/paysans a laissé la place à des médiations complexes et à une prolifération de canaux étatiques et non-étatiques de drainage des ressources internes et externes. Cette configuration nouvelle a favorisé l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs sociaux, regroupés sous le terme de « courtiers du développement » (Bierschenk *et al.* 2000, et tout particulièrement les cinq études de cas sur le Bénin par Bako-Arifari 2000, Edja 2000a, Le Meur 2000, Mongbo 2000a & Sodeik 2000a). Fonctionnant à l'interface entre dispositif du développement et sociétés locales, et dotés de caractéristiques et de trajectoires sociales spécifiques, ils contribuent à l'orientation et à la circulation de l'aide au développement.

Dans ce contexte, la récente politique de décentralisation pourrait renforcer la tendance à la prolifération d'institutions en concurrence pour l'accès et le contrôle sur les ressources locales et externes. Elle peut au niveau local reproduire des tensions régionalistes et ethniques (analysées dans la prochaine section). Mais il se peut également qu'elle contribue à la polarisation des arènes locales et régionales et à la construction d'un État plus démocratique. Le résultat dépendra largement de la politique des agences d'aide au développement.

Les bailleurs bilatéraux et plurilatéraux (UE, MCA, GTZ...) développent des stratégies environnementales qui semblent court-circuiter les instances de la décentralisation et de l'État, à la fois au nom de la conservation de la nature et du développement local. Comme nous le verrons, ce n'est pas le choix qu'adoptent toutes les agences de développement et d'autres programmes environnementaux font l'effort de coordonner leur action avec les communes décentralisées.

2. Politique régionale/ethnique et pluralisme institutionnel

Outre l'extraversion économique, la polarisation politique sur des lignes régionales et ethniques est une autre caractéristique clé de l'histoire récente du Bénin.

La dernière phase de la colonisation a été une phase de relative libéralisation politique avec en 1946, l'abolition du travail forcé et de la capitation, et la fin du Code de l'indigénat. Les partis politiques ont été autorisés et les élections se sont rapidement structurées en fonction de critères régionaux qui plongent leurs racines dans les rivalités, les guerres et les alliances politiques du temps de la conquête coloniale – le royaume de Porto-Novo du côté français contre le royaume d'Abomey – et le « diviser pour régner » appliqué par les Français durant la colonisation.

L'administration française a recouru à des courtiers locaux pour administrer le pays (intermédiaires du sens : les interprètes ; et de la coercition : les garde-cercle), pour la plupart issus des élites du Sud, en particulier du groupe des Afro-brésiliens chrétiens ; anciens esclaves revenus du Brésil, leur nom local est *aguda*. Comme l'écrit Bako-Arifari (2005), les Afro-brésiliens et plus tard les Fons – le groupe ethnique dominant et qui dirigeait le royaume précolonial d'Abomey –, ont agi comme des « aînés coloniaux » – ou mieux : des « premiers arrivants coloniaux », au sens de l'antériorité de leurs relations avec les conquérants coloniaux. Le décalage dans le temps entre les parties sud et nord du pays quant à la conquête militaire (1894/98) et administrative (jusque dans les années 1910) explique ainsi pourquoi les Nordistes ont tendance à regarder les auxiliaires sudistes comme les alliés des Français. Ces derniers étaient perçus comme des étrangers qui tiraient bénéfice de la colonisation, et des envahisseurs sur leur territoire.

Le télescopage de ces strates historiques a généré un « système tripartite » (Staniland 1973) basé sur les coalitions mouvantes entre représentants du nord, du sud-est (Porto-Novo) et du centre-sud du Bénin (Abomey/Cotonou), chaque région étant incarnée par un politicien majeur (respectivement, Maga, Apithy et Ahomadegbé). La région centre du pays (avec comme groupes ethniques principaux les Mahi et les Nago/Yoruba) a continué de jouer un rôle de zone tampon entre le nord et le sud, comme c'était déjà le cas du temps des razzias d'esclaves. Cette configuration a fonctionné jusqu'en 1972 et les coups d'État militaires successifs (1963, 1965, 1967, 1969, 1972)³ ont toujours été conduits par des militaires d'une autre région que celle du président. Dans le même temps, la violence électorale est restée endémique, exprimant et renforçant une xénophobie régionale. Diverses formules politiques ont été expérimentées pour composer avec le régionalisme aussi pacifiquement que possible : en ce sens, le Dahomey a fonctionné comme une forme très chaotique de laboratoire institutionnel.

Après le coup d'État de 1972, le nouveau régime a suivi une ligne politique d'unité nationale et a combattu tous les signes de l'ancien régime, à savoir les affiliations féodales, ethniques, régionales et religieuses, ainsi que l'usage politique de ces dernières. Le combat contre le féodalisme était associé à une rhétorique anti-impérialiste. La stratégie d'ancrage territorial et de pénétration locale de l'État mentionnée plus haut faisait partie de l'objectif d'unité nationale⁴. La phase radicale (1974/1979) a progressivement laissé la place à une période de désidéologisation et de diminution de la répression dans les années 1980. Le régime a joué la carte des identités locales contre l'ancien régionalisme – ce que Bako-Arifari (2005) nomme les « règles pragmatiques de la politisation positive de l'ethnicité » –, jouant sur les mécanismes d'« assimilation réciproque des élites » (Bayart 1989), entre autres par le biais de commissions linguistiques reconnaissant les « nationalités » dans le sens marxiste de l'appartenance ethno-linguistique. Dans le même esprit, la politique de développement local a suivi des lignes ethniques et régionales, sous la forme d'une cooptation de « fils du terroir » et d'un appui aux associations de développement local (voir Bako-Arifari 1995, Le Meur 1998, 2006a).

Ces associations ont servi de plates-formes aux nouveaux partis politiques qui ont proliféré à partir de 1990, générant un nouveau régionalisme, ancré pour partie dans la configuration des

³ Pour ne mentionner que les coups d'État qui ont réussi.

⁴ Voir aussi le changement de nom du pays : « Dahomey », référence explicite à la domination précoloniale fon d'Abomey a été remplacé en 1975 par « Bénin », dénué de connotation historique locale (le royaume du Bénin se trouvait au Sud du Nigéria).

trois régions, mais aussi renouvelé selon des lignes plus localisées et fragmentées. Le retour des chefs traditionnels qui a suivi la démocratisation est également lié à cette tendance (Banégas 2003, Bako-Arifari & Le Meur 2003). La constitution de 1990 garantissait un équilibre interrégional pour prévenir toute violence xénophobe, mais sans spécifier aucune modalité de mise en œuvre de ce principe.

Comme le formule Bako-Arifari, la question essentielle à ce stade, concernant les conflits portant sur la terre et les ressources naturelles, est de savoir comment un pays pluriethnique, caractérisé par une grande diversité des appartenances religieuses et des configurations culturelles et géographiques, une histoire politique émaillée de crises aiguës, de coups d'État et de violence électorale xénophobe (Bierschenk 1999, 2004), où le recours à la violence dans un cadre où les populations se font bien souvent justice elles-mêmes (voir Paulenz 1999), un pays « sur-politisé » comptant environ une centaine de partis politiques (pour moins de 7 millions d'habitants), comment un tel pays a pu demeurer sous le seuil fatidique de l'explosion ethnique ou régionale ? Comment le pays gère-t-il les sources potentielles de conflit et les transforme-t-il en ressources pour la construction d'un compromis politique et social qui tient depuis plus de 30 ans ?

Bako-Arifari répond à la question en mettant en valeur un ethos du pardon et de la tolérance qui contrebalance les tendances au clivage et à la fragmentation (voir par exemple le fonctionnement de la Conférence nationale de février 1990). Il mentionne également un degré de violence politique relativement faible dans l'arène nationale (en comparaison avec d'autres pays africains), en dépit d'une forte instabilité dans les années 1960, d'épisodes de crises aiguës, et de 17 années de dictature militaro-marxiste. L'élite politique béninoise se comporterait comme une sorte de société villageoise oscillant entre les deux pôles du fonctionnement « face-à-face » et « dos-à-dos », mais évitant les clashes irréversibles. Les politiciens gèrent l'équilibre nord/sud avec pragmatisme, mais sur la base d'une asymétrie fondamentale : le pouvoir administratif et le capital intellectuel sont concentrés dans le sud. Ceci complique la gestion de ce régionalisme pour un président du Sud, comme ce fut le cas pour Nicéphore Soglo, le premier président du « renouveau démocratique » (1991/96). Des mesures récentes tentent de restaurer l'équilibre régional : la création d'une seconde université dans le nord (Parakou) et une augmentation du taux de Nordistes dans l'administration d'État (de 3 % en 1991 contre 13 % en 2005).

À cet égard, l'élection récente (en mars 2006) d'un président nago du centre du Bénin, Yayi Boni, change la donne, d'autant plus que ce dernier n'appartient pas à la classe politique nationale.

3. Accès à la terre, citoyenneté et frontières

La question régionale et ethnique prend une forme spécifique au niveau local, dans laquelle la question foncière joue un rôle clé associé à diverses formes de mobilité. « La mise en place d'un contrôle sur les ressources telles que la terre, dans des régions où les gens – y compris les agriculteurs – sont en perpétuel mouvement, constitue un défi tout particulier » (Lentz 2005 : 163). L'histoire du peuplement constitue une ressource centrale dans l'expression des revendications foncières. Au Bénin, les migrations procèdent de raisons et de modèles divers depuis l'ère précoloniale, pendant laquelle les razzias d'esclaves et la quête de terres fertiles et sûres primaient. De formes d'« *exit option* » sont apparues durant la phase despotique de la coloni-

sation pour se transformer en des migrations plus « accumulatrices » après l'abolition du travail forcé. Après l'indépendance, les migrations rurales-rurales se sont développées à l'intérieur du pays.

L'émigration provient principalement de trois régions : le plateau Adja au sud-ouest du Bénin, les collines de l'Atacora au nord-ouest et la région d'Abomey au centre sud du Bénin. Elles ont convergé vers le centre du pays, zone tampon entre les régimes esclavagistes du 17^{ème} au 19^{ème} siècle (chefferies Wasangari, Royaume d'Abomey, Empire Oyo).

Les migrations créent des tensions autour de l'accès à la terre et le contrôle des migrants. Les réponses des groupes autochtones passent par la transformation des formes traditionnelles d'intégration en contrats écrits et locations foncières (Edja 1997, 1999, Biaou 1997). Les autorités coutumières tentent d'interdire les ventes de terre aux « étrangers », c'est-à-dire aux Sudistes, à Kandi, Parakou et Savè, mais il n'existe pas de politique foncière autochtone unifiée et des clivages se font jour (voir Le Meur 2002a).

L'accès à la terre pour les « migrants » ne fait pas uniquement selon les oppositions habituelles entre « premiers » et « derniers arrivants », ou autochtones et étrangers. C'est aussi une affaire de relations rural/urbain dans la mesure où de nombreux acheteurs de terre (et de bétail) sont des citoyens, des fonctionnaires et des hommes d'affaires.

L'enjeu ne concerne pas seulement les règles et les transactions, mais aussi la citoyenneté. On observe une collision entre deux formes de citoyenneté. Les migrants et les citoyens peuvent invoquer la citoyenneté nationale comme principe justifiant leur accès à la terre n'importe où sur le territoire national. C'est probablement le résultat du slogan « la terre à celui qui la travaille » qui a été largement diffusé durant la période révolutionnaire. Le recours à ce principe n'est toutefois pas automatique et les migrants ont tout d'abord tendance à accéder aux ressources foncières via des formes traditionnelles d'intégration des étrangers, telles que le « tutorat » (Chauveau 2006, Le Meur 2006a). Les migrants sont intégrés en tant qu'étrangers, dotés d'un statut social et insérés dans un réseau de droits et d'obligations envers la communauté locale.

Ils accèdent ainsi immédiatement à la terre (plus précisément à un faisceau spécifique de droits) et à la citoyenneté locale. La rupture dans cette économie morale peut intervenir lorsque le comportement d'un des protagonistes est jugé être un « mauvais comportement ». Elle apparaît aussi à travers la compétition croissante pour la terre entre aînés, cadets et migrants. Les jeunes qui reviennent au village accusent leurs aînés d'avoir « donné » trop de terre aux étrangers, et ce au détriment de leurs propres fils. Ils invoquent ainsi un autre principe de l'économie morale paysanne, le principe de justice intergénérationnelle. Les conflits entre autochtones et migrants peuvent dissimuler des conflits intergénérationnels pour l'accès à la terre ou touchant à la stratégie patrimoniale (vente *versus* location par exemple).

En ce qui concerne le sens de la citoyenneté et de l'appartenance, les programmes de décentralisation et de gestion des ressources naturelles (ainsi que les projets palmier à huile des années 1950-1970) jouent un rôle majeur dans le tracé des frontières et la redéfinition de la localité et de la communauté. La politique de « gestion des terroirs » fonctionne comme une nouvelle forme de « villagisation » qui ne passe plus par la création de villages autour d'un noyau d'infrastructures sociales, comme cela fut le cas en Tanzanie (Scott 1998 : 223) et ailleurs dans l'Afrique coloniale et post coloniale des années 1950 jusque dans les années 1970 (en 1960-63 dans la partie nord du Bénin, avec des effets durables sur la politique locale). Au lieu

de cela, la gestion des terroirs s'organise autour de la délimitation d'un territoire bien défini englobant – produisant – une localité qui gère « ses » terres agricoles et ressources naturelles (Le Meur 2006a & b). Des contradictions surviennent entre politiques territoriales et création de frontières, et la mobilité et la multi-localisation des espaces d'action qui concernent de nombreux ruraux, et pas seulement les éleveurs (Painter et al. 1994).

IV. CADRE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

1. Origine coloniale et faible définition

Comme dans d'autres pays ouest africains, l'appareil juridique régulant l'accès à la terre est extrêmement succinct au Bénin⁵. Les premiers décrets fonciers coloniaux de 1904 (23/10/04, « Organisation du domaine ») et de 1906 (24/07/1906, « Régime de la propriété foncière ») promouvant l'immatriculation foncière et la propriété privée individuelle n'ont de fait jamais été appliqués. Ils étaient basés sur le principe des « terres vacantes et sans maîtres », selon lequel la terre appartient à l'État, aussi longtemps que les usagers locaux n'ont pas fourni de preuve – au sens du Code civil – de propriété foncière. Cette tentative d'importation du Code civil français n'a ceci dit pas été aussi directe qu'on le croit. Les décrets fonciers de 1904 et 1906, mentionnent que les « propriétés collectives des autochtones » ou détenues par « les chefs les représentant » ne peuvent être vendues ou louées sans l'approbation du gouverneur, entraînant une première différenciation entre chefs et « roturiers » au plan foncier.

Des modifications mineures ont été apportées (décrets de 1925 & 1932), mais sans rompre avec la philosophie sous-jacente des premières lois. Le principe des « terres vacantes » a toutefois été abandonné en 1935 (décret du 15/11/1935)⁶. Les questions foncières ont été de facto transférées aux chefferies administratives et aux cours de justice indigènes, bien qu'aucun texte de loi n'ait jamais mentionné les coutumes, les droits coutumiers et les autorités coutumières comme base légale de ce transfert⁷. Cette première étape (encore implicite) vers le transfert de la gestion foncière aux chefs ne s'est jamais accompagnée d'une définition claire de leurs tâches, compétences ou moyens de sanction. Cette indétermination a été renforcée par le politique des « coutumiers ». Ces derniers visaient à enregistrer « toutes » les lois coutumières pour en faire des manuels à l'usage des cours de justice indigènes ; ces coutumiers ont en réalité ouvert un espace de contestations et de revendications concurrentes sur la terre, au lieu d'aider à les résoudre. Le « Grand coutumier » final, perçu comme une collection complète des lois coutumières de la colonie n'a jamais été opérationnel (voir Colonie du Dahomey 1933). Le décret de 1955 n'a pu combler ce vide institutionnel ; il a toutefois transféré la charge de la preuve de propriété de l'usager de la terre à l'acheteur potentiel.

Après l'indépendance du Dahomey en 1960, la loi de 1965 (n°65-25, 17/08/65) n'a apporté aucun changement au cadre juridique colonial (particulièrement le décret du 26/07/32 sur la propriété foncière en Afrique de l'Ouest Française). L'État est le propriétaire légal et les droits

⁵ Les sources utilisées ici, relatives aux lois foncières dans le Dahomey-Bénin colonial et post colonial, sont : Coquery-Vidrovitch (1982 : 73-77), Desanti (1945), Comby (1998, Bako-Arifari (1999 : 394-395), Le Meur (2005a).

⁶ « Appartiennent à l'État les terres qui, ne faisant pas l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance (...), sont inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans ».

⁷ Voir Phillips (1989) et Berry (1993) concernant le compromis négocié entre administrations coloniales et autorités coutumières, relativement à la terre et du travail.

coutumiers sont plus postulés qu'ils ne sont clairement définis. La constitution de 1977 (loi fondamentale, 27/08/77), élaborée durant la phase radicale du régime militaro-marxiste de Kérékou (1972-1990), ne mentionnait plus les coutumes : les droits privés collectifs et individuels sur la terre étaient reconnus, mais l'État demeurerait le seul propriétaire formel de la terre.

Les lois foncières postcoloniales n'ont jamais attribué de compétences claires à des instances ou des fonctionnaires spécifiques, alors que la chefferie était progressivement marginalisée et exclue des arènes politiques (Bako-Arifari & Le Meur 2003). En outre, les frontières des unités administratives n'ont jamais été conçues comme correspondant à un tracé parfaitement délimité. « Dans le cas du Bénin, les limites entre les communes rurales sont déterminées par les territoires des villages appartenant à cette entité administrative. Les territoires villageois ne sont pourtant ni bien connus, ni précisément délimités. Leurs limites sont négociées selon des facteurs qui échappent au contrôle de l'État (par exemple les limites entre champs cultivés) » (Bako-Arifari 1999 : 400).

Au-delà du compromis entre État et autorités coutumières, on observe un tournant vers une action plus « intrusive » (Berry 1993) de la part de l'État développementiste à partir des années 1950. Les projets de ce dernier visaient une augmentation de la production agricole via des mesures de réforme foncière. L'origine de ces programmes dans le secteur du palmier à huile est coloniale, mais leur philosophie a été adoptée par les régimes postcoloniaux, via la loi 61-26 de 1961 (10/08/61) permettant à l'État d'exproprier les propriétaires situés sur des périmètres déclarés « d'utilité publique »⁸. Cette loi a remplacé le décret colonial du 25/11/30 sur l'expropriation d'intérêt public. Elle fournissait aux projets palmier à huile une base juridique pour l'expropriation/redistribution foncière et les coopératives obligatoires. Quels que soient les échecs économiques de ces programmes, ceux-ci ont profondément modifié les paysages agraires. Le manque d'information et de concertation durant la phase de préparation, l'opacité des pratiques d'expropriation et de redistribution, le retard pris – parfois plusieurs années – entre ces deux étapes, ainsi que le caractère incertain des politiques publiques depuis la fin de ces projets ont rendu les relations foncières extrêmement floues et instables dans les zones concernées du sud du Bénin (Le Meur 1995). Les projets palmier à huile constituent un exemple typique de la manière dont l'État contribue à générer de l'incertitude institutionnelle et de l'informel.

Parallèlement aux périmètres déclarés « d'utilité publique » dans le cadre juridique formel, des fermes d'État ont été créées dans les années 1970-1980, en dehors de toute procédure légale. Des paysans ont été expropriés et leurs terres distribuées à des organismes d'État (les banques publiques par exemple qui allaient s'effondrer en 1988-1989) et des « clients » importants du régime. Ces fermes d'État ont été des échecs techniques et économiques et les anciens propriétaires ainsi que d'autres acteurs ont progressivement remis la main sur ces zones, grâce à la démocratisation, mais sans aucune clarification juridique de leur statut foncier. Le ministre de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) projette avec le soutien de la FAO, d'enregistrer les zones qui n'ont toujours pas réintégré le domaine de l'État et de les distribuer à de jeunes agriculteurs. L'installation foncière des jeunes par le biais d'interventions de développement ou de l'État a eu lieu ailleurs en Afrique (voir par exemple

⁸ « Après étude d'une région, le président de la République pourra par décret, sur le rapport du ministre de l'Agriculture et de la Coopération en décider l'aménagement et la mise en valeur compte tenu de la vocation des sols et des débouchés offerts ».

l'origine du PFR/Plan foncier rural en Côte d'Ivoire), sans la moindre prise en compte des attentes des groupes cibles et de leur espace d'action qui ne se restreint pourtant pas au monde rural ou à l'agriculture (Chauveau 2005).

2. Réformes récentes et actuelles

Le « Renouveau démocratique » de 1990 a repris quasiment en l'état ce dispositif très lacunaire, sans procéder à aucune réforme substantielle. La constitution de 1990 a formellement reconnu la propriété privée de la terre mais le cadre colonial demeurait la base de la gestion foncière. Comme deux consultants l'observaient en 1994, « il n'existe aucune loi sur les domaines privés et publics en République du Bénin » (Hernandez & Tribillon 1994 : 16). En fait, pendant les années 1990-2000, les hésitations politiques, les retards et finalement l'inachèvement de la mise en œuvre de la décentralisation ont occupé le devant de la scène en matière de changement juridique. Il ne faut toutefois pas oublier la Loi forestière n°93-009 du 02/07/93 et le décret afférent n°96-271 du 02/07/96 qui distinguent le domaine des forêts classées propriété de l'État – d'origine essentiellement coloniale –, et les forêts protégées, hors domaine de l'État.

2.1 Une décentralisation différée

La décentralisation était inscrite dans la constitution béninoise du 11 décembre 1990 (art. 150/153) issue de la transition démocratique pacifique qu'a connue le pays en 1989/1990, après dix-sept années de régime militaro-marxiste. Les États généraux de l'administration territoriale de 1993 ont confirmé cette option, reprise à son compte par le chef de l'État d'alors, Nicéphore Soglo, ce qui a permis d'en préciser des éléments d'organisation et de calendrier (MISAT 1993). La décentralisation et le transfert des compétences devaient se faire de manière graduelle, faisant de la commune l'échelon stratégique du nouveau dispositif (Loi n°97-029, art. 2). En fait la décentralisation aura beaucoup tardé à se mettre en place. La traduction des options définies par les États généraux de 1993 en textes législatifs a attendu 1999 pour quatre d'entre eux, et le cinquième, portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, n'a finalement été adopté par l'Assemblée nationale qu'après avoir été refusé plusieurs fois par la Cour constitutionnelle. Les deux tours des élections municipales se sont tenus en décembre 2002 et janvier 2003. Les élections locales (au niveau des arrondissements et des villages) n'ont pas encore eu lieu et l'on doit considérer la période actuelle comme une phase de transition à la fois en matière de transfert de compétences et de responsabilité et du point de vue de l'achèvement du processus électoral.

En tout état de cause, la commune est devenue un échelon central de la gestion foncière. La sous-préfecture a disparu en tant que subdivision administrative et c'est le département qui est à présent la circonscription administrative, sans personnalité juridique ni autonomie financière, contrairement à la commune. Les compétences foncières de la préfecture (délivrance de permis d'habiter, certificats administratifs) ont été transférées à la commune qui reprend aussi à son compte la mise en place du registre foncier urbain (RFU).

Le projet de loi foncière rurale comprend un chapitre sur les plans fonciers ruraux, procédure de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers « coutumiers » ou locaux. Or là encore, c'est la commune qui décrète la mise en place d'un plan foncier rural (sur demande du

conseil de village) et qui sera le dépositaire (avec les commissions villageoises de gestion foncière ou COGEF) de la documentation foncière produite. Via l'archivage et la gestion de la documentation foncière, la commune devient le lieu stratégique de centralisation de l'information foncière. Ce changement passe par un stockage à la fois physique et informatique, concernant les RFU et PFR (parallèlement aux COGEF dans le dernier cas).

Le Bénin est l'un des seuls pays d'Afrique de l'Ouest où la décentralisation et la gestion foncière sont explicitement liées au plan juridique. Cela soulève des questions de coordination entre foncier urbain et foncier rural, et donc d'harmonisation des procédures de gestion et de production de l'information foncière (RFU & PFR) dans un pays où la dichotomie rural/urbain n'a pas de base juridique, contrairement au Sénégal par exemple. L'information foncière sera gérée dans des communes qui n'ont pas encore les moyens nécessaires et les compétences pour le faire. Il faut donc réfléchir aux besoins en équipement et en formation. Deux articulations doivent être prises en compte : l'une « verticale » avec l'administration territoriale (préfecture), l'autre « horizontale » avec les communes voisines (intercommunalité). Une troisième, avec les villages et les arrondissements, naîtra de l'achèvement de la décentralisation avec la tenue d'élections locales. Les chefs de village ont été élus en 1990, dans une grande improvisation et pour une période vue à l'époque comme transitoire, mais nécessaire pour préparer la loi de décentralisation. Le retard pris par le processus entraîne un affaiblissement de leur position d'autorités locales « provisoirement élues » face à une société civile active.

2.2 La loi foncière rurale

Le ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), le ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'homme (MJLDH) et le ministère des Finances et de l'économie (MFE) ont lancé un processus de réforme de la législation foncière nationale. Ce processus a été initié dans le cadre d'un projet de développement, le PGRN (Programme de gestion des ressources naturelles) financé par la Banque mondiale, la GTZ et l'AFD (agences de développement allemande et française). L'étude de faisabilité commandée par la Banque mondiale en 1992 a mis le changement légal à l'agenda du programme⁹. La déclaration politique de développement rural (MAEP 2001) stipule que « la garantie de l'investissement nécessite la mise en place d'un cadre juridique approprié, qui inspire une totale confiance quant aux structures de vulgarisation et de promotion des différentes activités ». Le Plan stratégique opérationnel (in Lavigne Delville *et al.* 2003 : 5) souligne de façon claire qu'« en ce qui concerne le foncier (agricole, forestier, pastoral et halieutique), l'objectif reste d'adapter le droit traditionnel aux contraintes modernes, en utilisant (et en conservant) son dynamisme et son adaptabilité ».

Le processus a fait l'objet de plusieurs études de terrain et ateliers entre février 1999 et septembre 2001 pour recueillir des informations sur le régime foncier rural, les réalités socio-économiques et les préoccupations des acteurs du développement rural (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, propriétaires ou détenteurs coutumiers de terres, associations de développement, chercheurs, ingénieurs, juristes). A partir des conclusions de ces séminaires et enquêtes et d'études thématiques relatives à la question, un Comité d'experts nationaux créé par arrêté a élaboré un avant-projet de loi portant Régime Foncier Rural sous le contrôle d'un Comité Interministériel de suivi créé par le même arrêté, et sous la supervision interministérielle

⁹ L'information suivante provient essentiellement de Lavigne *et al.* (2003) et Edja & Le Meur (à paraître).

(MAEP, MFE, MJLDH). Le projet de loi sur le foncier rural est passé au conseil des ministres le 16 mars 2005.

La loi prévoit un PFR pour chaque village (art. 115) à la demande du chef de village et après délibération du conseil de village (art. 118). Le certificat foncier qui en résulte est un « acte de constatation et de confirmation de droits fonciers établis selon la coutume ou les pratiques et normes locales (...) faisant foi jusqu'à preuve du contraire établie devant le juge » (art. 121). La possibilité d'immatriculer ultérieurement une parcelle enregistrée dans le PFR est laissée ouverte (art. 130). Une phase pilote dans le cadre du PGRN (1993-1997) puis du PGTRN (1998-2003 ; T pour terroir) a précédé la phase d'extension prévue par la loi. Une équipe du GRET a mené sous la direction de Philippe Lavigne Delville une étude de faisabilité de l'agence nationale qui pourrait gérer et superviser les plans fonciers ruraux.

Un nouvel acteur est récemment entré en scène, le *Millenium Challenge Account*, directement financé par la Présidence des USA (sans même passer par l'USAID !). L'un des ses principales composantes traite de la politique foncière. Une extension rapide du PFR est prévue (300 PFR en 5 ans) sans qu'on soit tout à fait au clair des moyens nécessaires en termes de formation et de logistique, et même des objectifs précis de l'opération. Le PFR est ici perçu comme une étape provisoire sur la voie de l'immatriculation foncière, plutôt que comme une reconnaissance à part entière des droits coutumiers. En outre – bien que les choses semblent avoir évolué ces derniers mois – la coordination entre les organismes impliqués (MCA, AFD, GTZ, ProCGRN, MAEP) demeure insuffisante.

2.3 Aide au développement et rente législative

Concernant la production législative actuelle, un commentaire s'impose ici, assorti d'une hypothèse interprétative. On assiste depuis quelques années à l'émergence d'initiatives législatives émanant de différents ministères, sans toujours avoir été précédées de déclarations de politique publique ni avoir été coordonnées entre elles. Actuellement, certains remettent en cause le projet de loi foncière rurale sous prétexte qu'il n'y a pas de raison juridique de séparer le foncier rural et qu'il faudrait par conséquent une loi foncière générale. Si le premier argument est juste, rien n'empêche de partir de l'existant (la loi foncière rurale en gestation à l'époque de cette étude) pour bâtir ensuite un cadre commun à l'ensemble du foncier. On note à ce sujet que l'idée d'une loi urbaine est ancienne¹⁰ mais qu'elle ne se concrétise pas. L'environnement et l'aménagement du territoire sont également l'objet d'entreprises législatives et l'on peut se demander – c'est l'hypothèse annoncée – si la prolifération peu coordonnée de projets de loi n'exprime pas une évolution du dispositif du développement qui tout en restant structurel dans l'économie politique du pays, tend à se concentrer sur les prérogatives régaliennes de l'Etat, et donc autour des domaines du législatif et de la décentralisation : en d'autres termes, la rente législative comme avatar de la rente du développement.

Nous testerons cette hypothèse dans le champ de la conservation de l'environnement et de la gestion forestière, où l'impact des projets menés/financés par l'extérieur est le plus fort au Bénin. Plus généralement, l'analyse de l'économie politique au sein de laquelle est enchâssé le

¹⁰ Cf. entre autres le projet de loi d'orientation urbaine de juillet 1997 rédigé par E.-Y. Monnou pour le MEHU et la SERHAU-SEM et la mention en 1994 d'une loi sur l'urbanisme « à l'étude » (Hernandez & Tribillon 1994 : 17).

changement juridique montre un degré d'extraversion – d'impact structurel de l'aide au développement – qui est probablement plus élevé que dans d'autres pays ouest africains tels que la Côte d'Ivoire ou le Cameroun¹¹.

¹¹ Voir Chauveau (2000, 2006b) pour une économie politique de la loi foncière rurale en Côte d'Ivoire.

V. SITUATIONS ET ETUDES DE CAS REGIONALES

Les principaux résultats des entretiens combinés à mes précédentes recherches de terrain et à une revue de la littérature, sont présentés sous forme synthétique dans cette section.

1. Zonage

La première étape des études de cas a consisté en un zonage rapide de régions caractérisées par une problématique spécifique en termes de conflits fonciers et de gouvernance foncière. Elle contribue à l'identification des configurations régionales concernant l'accès à la terre et aux ressources associées, les enjeux et les acteurs, et met en lumière les zones de tension ou de conflit.

Nous avons sélectionné les zones suivantes :

- ▷ La ceinture cotonnière du nord marquée par un fort développement agricole, l'extension des surfaces cultivées, une différenciation économique (mécanisation agricole), la question des relations entre agronomes et pasteurs ;
- ▷ La zone des plantations de palmiers à huile et des anciennes coopératives au sud, caractérisée par une situation complexe et floue pour ce qui est des limites territoriales, des relations de propriétés, des transactions foncières et de la politique de restitution des terres ;
- ▷ La frontière agraire du Bénin central : zone de forte immigration en provenance d'autres régions rurales du pays (Atacora, Plateau Adja, Abomey) et tensions structurées autour du triangle aînés/jeunes/migrants ;
- ▷ Zone périurbaine : interface mouvante quant aux acteurs (acheteurs fonciers urbains), à leurs stratégies (anticipations), aux usages fonciers (plantations et constructions) et à la politique foncière et fiscale (RFU contre PFR) ;
- ▷ Aires protégées (forêts classées, parcs nationaux) : installations informelles et pastoralisme, logique de l'administration des eaux et forêts, exploitation forestière ;
- ▷ La zone lagunaire (sud-ouest) constitue un cas intéressant associant forte pression sur la terre et l'eau, développement (plutôt anarchique) de l'urbanisation et du tourisme et mise en œuvre d'une politique environnementale (aires protégées).

Le zonage n'est pas systématique et certaines régions en sont absentes : le plateau Adja dans le sud-ouest, à haute densité rurale, forte pression foncière et important flux d'émigration (Daane et al. 1997), les collines de l'Atacora au nord-ouest où la dégradation des terres et l'émigration sont fortes.

Deux thèmes sont transversaux aux problématiques régionales :

- ▷ La décentralisation en tant que nouvel échelon de politique foncière : les communes sont à présent chargées de l'administration foncière, mais le lien entre politique urbaine et politique rurale reste à faire et l'on peut s'interroger sur la capacité des communes décentrali-

sées à polariser les arènes locales (au lieu de s'ajouter aux nombreuses institutions actuelles).

- ▷ Les programmes de développement et de conservation, comme générateurs de ressources et de règles. Cela a souvent été observé, les interventions externes impliquent des flux de ressources d'ordres divers (financier, technique, politique, symbolique) au-delà des seuls objectifs des projets. Les règles du (nouveau) jeu sont souvent faiblement définies et leur légitimité est faible, l'intervention ajoutant ainsi au pluralisme juridique existant.

On doit en outre prendre en compte l'enclassement de la situation régionale dans des contextes plus larges au niveau national et au-delà. La question foncière sur la frontière agraire du centre du Bénin est par exemple étroitement liée à l'émigration qui touche d'autres régions du pays (collines de l'Atacora, plateau Adja, région d'Abomey).

La présentation ne suit pas systématiquement le zonage géographique présenté ci-dessus dans la mesure où les thèmes sont souvent transversaux. J'ai tenté de synthétiser les situations sensibles et significatives en termes de gouvernance foncière et de conflits fonciers. Je me concentrerai tout d'abord (et surtout) sur la situation dans la partie nord du pays, où l'on trouve une concentration de tensions et de conflits qui se cristallisent autour d'une pluralité d'intérêts, d'usages et de politiques foncières et environnementales.

2. La question de la conservation : forêts classées, parcs nationaux et gestion des conflits au nord Bénin

Comme mentionné dans le texte de synthèse de cette étude (Lund *et al.* 2006), « la conservation et les questions de droits, de tenure et de conflits fonciers sont étroitement liées ». C'est aussi le cas au Bénin, où l'on peut constater depuis quelques années un durcissement de la politique de conservation relative aux parcs nationaux (W, Pendjari) et aux forêts classées. Plusieurs programmes sont consacrés à cet enjeu, et nous observons un intérêt renouvelé pour la question surtout au centre et au nord du Bénin, où se trouvent ces deux parcs et aussi la plupart des forêts.

2.1 Lois, projets et décentralisation

La loi sur les forêts de 1993 établit une distinction entre forêts classées et forêts protégées, ces dernières étant définies de manière négative, comme forêts non classées, et donc, hors du champ de responsabilité de l'administration forestière. Nombre de forêts classées ont été créées à l'époque coloniale, dans les années 1930-1950, mais leur gestion a été largement négligée, surtout depuis la fin des années 1980 (relâchement de la présence de l'État) ; on en savait donc peu sur ce qui se passait au sein de leurs limites. Le terme même de « forêt » est ici trompeur, car certaines forêts classées ressemblent peu à des forêts concrètes. On y trouve de tout : des champs de coton, des églises et des pompes, des troupeaux et des écoles, des agents de vulgarisation agricole, des villages et des concessions, des chercheurs d'or, des Peuls et des migrants d'origines diverses, des arbres aussi...

Il vaut mieux se représenter les forêts classées comme un territoire administratif, défini par ses limites et les autorités qui le régulent (l'administration forestière en théorie) plutôt que par son « contenu ». Le même point de vue vaut pour le parc national du W, et le parc national de la Pendjari (créé en 1954, à partir d'une réserve de chasse créée en 1937), mais dans une moindre

mesure concernant ce dernier, qui est depuis longtemps une ressource touristique. Dans les deux cas, la gestion de ces zones s'appuyait sur des arrangements informels et locaux, plutôt que sur la mise en œuvre des textes officiels. La notion d'arrangement informel inclut bien sûr aussi les agents forestiers et leurs pratiques (corruption, menace) adossées au monopole étatique de la violence.

Le renouveau de cette orientation « conservationniste » prend la forme d'un afflux de projets financés de l'extérieur. En 1993, l'UNSO finance des projets destinés à réhabiliter les trois forêts classées du Borgou (La Soto, Goun-Goun et Goroubi). Depuis, divers programmes ont concerné les zones forestières, en général sous la forme de plans d'aménagement forestier passant par un zonage participatif des usages de la forêt. Les difficultés ont surgi des retards pris dans la mise en œuvre de ces plans d'aménagement forestier. Des agents forestiers ont été recrutés mais comme il n'y avait toujours aucun planning, ils retournèrent « spontanément » à leur approche habituelle – à savoir, la répression, les arrangements informels et la corruption – mais avec plus de moyens, sachant qu'ils étaient plus nombreux à patrouiller les mêmes espaces.

La situation est très comparable dans les différentes forêts classées, à la réserve près que la plus ou moins forte conflictualité des situations dépend du jeu d'éléments contextuels : le rapport forêt classée/terre agricole, les conflits préexistants, les mouvements des éleveurs (en particulier les bergers en provenance des pays voisins : Burkina Faso, Niger, Nigeria). D'autres programmes ont été lancés en parallèle au, ou après le programme UNSO (1993/97), voués à la conservation des forêts et de l'environnement : le PGRN (1993/97, devenu PGTRN 1998/2003 puis, de 2004, ProCGRN en charge du parc national de la Pendjari), le PGFTR financé par la Banque Mondiale, ECOPAS, une initiative de l'UE pour le parc national du W lancée en 2001 (le parc est déclaré réserve de biosphère transnationale par le MAB/UNESCO)

Les programmes génèrent aussi des institutions à différents niveaux. Le produit paradigmatique des approches participatives du développement est le « comité local », implanté en général au niveau villageois, quelle que soit la nature du village, communauté locale ou entité administrative. Les AVIGREF sont situés aux marges des parcs nationaux et les COGEF (comité pour la gestion foncière) dans les villages où le plan rural foncier est opérationnel. Le PGFTR a aussi créé les CGRN (comités de gestion des ressources naturelles). Les comités locaux sont en charge des unités de gestion de la forêt classée (créée par le plan d'aménagement foncier) regroupant chacune de 1 à 3 villages.

La composition des associations AVIGREF autour des parcs nationaux du W et de la Pendjari est significative (et mériterait qu'on y consacre des études spécifiques). Les chefs de village administratifs n'en sont pas nécessairement membres et les autorités traditionnelles et associations de chasseurs semblent être court-circuitées. On a le sentiment que ces associations recrutent surtout parmi les jeunes au chômage (ou sous-employés), selon une logique de mobilisation des jeunes pour des tâches répressives (contre le braconnage et le pastoralisme, présentés comme néfastes à l'environnement). La possibilité d'obtenir un accès à des revenus et des emplois est bien sûr une sérieuse motivation pour eux. Dans le village d'Alfakouara par exemple, ils travaillent aussi, comme chauffeurs ou pisteurs, pour la direction privée de la réserve de chasse (statut de concession) entourant le parc national du W. On voit ici le risque de confusion entre intérêts publics et privés quant à la question environnementale.

Le niveau local/communautaire n'est pas le seul niveau de construction institutionnelle. Le CENAGREF (Centre national de gestion des réserves de faune) a été créé pour la gestion des deux parcs nationaux dans le cadre des conditionnalités imposées par les bailleurs (l'UE surtout au sein de l'initiative ECOPAS). Le CENAGREF est une institution d'État dotée d'un mandat scientifique et économique, autonome au plan financier, et qui doit rendre des comptes directement au ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), court-circuitant ainsi le département des forêts vu comme corrompu et inefficace – c'était une condition imposée par les bailleurs. En outre, le CENAGREF compte deux bureaux, l'un à Tanguietta, financé par l'aide allemande au développement (GTZ) pour le parc de la Pendjari, l'autre à Kandi, financé par l'UE, pour le parc national du W.

En outre, un projet spécifique prend en charge la zone tampon entourant le parc, le PEGEI dirigé par l'IUCN. Mais les financements destinés à ces zones sont très limités et il n'existe pas de réelle politique pour soutenir les réinstallations hors du parc. Selon Tamou Nanti Boukoukenin, sociologue travaillant au CENAGREF sur ces zones tampons, les populations « ne comprennent pas que l'on fasse tout pour les animaux et rien pour elles », opinion que l'on peut voir comme un énoncé émique du parti-pris conservacionniste d'ECOPAS.

Enfin, les autorités de la décentralisation sont également court-circuitées par une politique favorisant le niveau local/communautaire. Les proclamations des bailleurs en faveur de la démocratie s'accompagnent toujours d'un discours sous-jacent de défiance à l'égard des autorités élues, « les politiciens » ; d'où un renforcement des tendances déjà mentionnées en ce qui concerne la prolifération institutionnelle et une faible définition des compétences et hiérarchies. Les maires contestent vigoureusement le transfert direct des ressources et responsabilités par les projets vers le niveau villageois. Ceci « est en contradiction avec l'esprit de la loi », affirme Allassane Seïdou, le maire de Kandi, surtout si l'on considère la faible légitimité des institutions villageoises comme l'AVIGREF, créée *ex-nihilo* par des programmes de gestion des ressources naturelles. Ce n'est qu'à court d'argent que le programme spécifiquement dédié à la zone tampon autour des parcs (PEGEI) a finalement contacté les maires pour chercher avec eux des financements. Avant cela, les maires n'étaient pas associés aux discussions sur le planning dans ces zones, bien qu'il existe des plans d'aménagement communaux.

Il faut certes remarquer que la création du CENAGREF en 2001 précède la décentralisation (2003). Toutefois, selon Henk Nutgeren le représentant du SNV à Parakou, la logique du programme court-circuitait aussi les préfets... Il semble néanmoins que les ateliers récemment organisés pour préparer les nouveaux plans d'aménagement forestier (au sein du PGFTR : Alibori Supérieur, Ouénou Bénou, forêt des Trois Rivières) aient impliqué une participation plus grande des autorités communales.

Aux niveaux supranationaux, les contradictions et le pluralisme juridiques sont aussi la règle. Il existe des conflits entre districts frontaliers (Alibori au Bénin et Dosso au Niger). Les bergers sont reconduits à la frontière selon un arrêté gouvernemental interdisant la transhumance internationale au Bénin, mais, de concert avec les autorités nigériennes, ils invoquent le traité de la CEDEAO qui garantit la libre circulation des citoyens des pays membres. On doit rappeler qu'un conflit frontalier (qui a brièvement tourné à la guerre en 1960) perdure entre le Bénin et le Niger, à propos des îles du fleuve Niger (Bako-Arifari 2004).

2.2 Frontières, déplacements et conflits

La situation est complexe pour les maires nouvellement élus (en 2002-03). Ces maires sont officiellement chargés des questions foncières et de la gestion des ressources naturelles, mais les forêts classées restent juridiquement hors de leur domaine de compétence. Or des conflits résultant du durcissement actuel de la politique forestière se produisent hors des forêts. Dans les départements du Borgou et de l'Alibori, les agriculteurs autochtones, à la recherche de nouvelles terres, ont commencé à empiéter sur les forêts classées. Dans d'autres cas (forêt de Toui-Kilibo), les migrants de l'Atakora ont été littéralement repoussés dans la forêt par les agriculteurs autochtones.

Comme le dit Alidou Takpara (ONG APIC impliquée dans politique foncière et la gestion des ressources naturelles au nord du Bénin), « on veut faire sortir à la fois les agriculteurs et les éleveurs des forêts. Cela va obligatoirement créer des conflits ». C'est ce qui se passe actuellement.

La combinaison du durcissement de mesures conservationnistes et des frontières qu'elles tracent avec des incertitudes fortes en matière d'appropriation foncière est à la base de ces conflits. En bref, les populations locales n'ont jamais considéré les parcs nationaux comme les propriétaires légitimes de la terre et le laisser-aller caractérisant leur gestion (jusqu'à ces dernières années) a probablement renforcé ce point de vue. Lorsque les autorités du parc essaient d'imposer un loyer aux agriculteurs contre le droit de cultiver la zone tampon entourant la zone centrale du parc, leur initiative est perçue comme parfaitement illégitime puisque le parc n'a pas indemnisé l'expropriation foncière. Le président du tribunal de première instance de Kandi observe une recrudescence des conflits fonciers en raison de l'implantation du CENAGREF et d'ECOPAS (terres déclarées « d'intérêt public »).

Certains de ces conflits résultent aussi du traitement technocratique de l'organisation des zones tampons entourant les parcs, avec interdiction d'y construire des habitations et d'y résider. L'administration du parc a délimité des zones concentriques, les plus proches de la zone centrale étant réservées au pâturage du bétail et les plus distantes à des activités agricoles. Une zone de protection séparant ces deux cercles est réservée à la collecte de plantes médicinales et à l'apiculture. Pour les agriculteurs locaux, les bergers sont (devenus ?) des « étrangers », ce qui n'est pas le cas : des liens d'amitié et d'échanges les lient souvent de longue date. Selon les agriculteurs, l'administration du parc a attribué la meilleure zone aux Peuls, parce qu'on y trouve de l'eau. Néanmoins, ils proposent parfois de laisser les bergers s'y installer car en tant que propriétaires légitimes de la terre (c'est leur argument), ils récupéreront leur propriété grâce à l'installation de clients peuls. Ce type de raisonnement est aux antipodes du point de vue des gestionnaires des parcs.

L'expulsion des agriculteurs des forêts engendre aussi des conflits dans les localités limitrophes. Certains retournent au village qu'ils ont parfois quitté plusieurs dizaines d'années auparavant. Ils revendiquent l'accès à la terre dans leur communauté d'origine, mais l'appartenance à un groupe social (ménage, lignage) ne garantit jamais l'accès automatique à une portion de terre gérée par le groupe. En outre, durant leur absence, la culture du coton s'est développée dans le nord du Bénin et a généré une expansion rapide des surfaces cultivées et du labour à traction animale dans une logique d'agriculture extensive. Les conflits varient, selon qu'ils impliquent des agriculteurs autochtones seuls, ou bien également des migrants

(nombre d'entre eux viennent du Burkina Faso pour travailler à la récolte du coton, avant de demander une parcelle de terre).

Les conflits entre autochtones sont intrinsèquement des conflits qui touchent à la légitimité et aux principes de justification. Les personnes qui ont quitté le village pour défricher la terre dans des forêts classées revendiquent un accès foncier sur la base de leur appartenance tandis que ceux qui sont restés mettent en avant un droit issu du travail investi dans la terre. Les migrants peuvent invoquer un droit à la subsistance relevant d'un principe de « commune humanité », et leur « bon comportement » comme preuve de leur intégration en tant que « citoyens locaux » particuliers. Leur statut est celui d'étrangers liés à la communauté par un faisceau de droits et de devoirs. Les différends ne portent pas uniquement sur les droits fonciers et les principes moraux, mais aussi sur les systèmes de production, entre cultivateurs d'ignames (auparavant partis défricher la forêt) et cultivateurs de coton qui ont investi dans la traction animale et les intrants chimiques.

Le développement de la culture du coton et l'extension des surfaces cultivées qu'il a déclenché ont également influencé les pratiques pastorales. Les champs ont tendance à s'étendre sur les itinéraires de transhumance et les bergers ont dû trouver d'autres chemins pour conduire leur bétail, en l'occurrence dans les aires protégées, forêts et parcs.

Le chevauchement des frontières constitue aussi une cause potentielle de conflit. Les plans d'aménagement forestiers s'appuient sur le zonage des forêts classées. Elles sont divisées en unités de gestion regroupant les villages riverains. Les frontières administratives (villages, communes) disparaissent dans les forêts appartenant au domaine de l'État, ce qui complique l'implication des autorités communales. En outre, les modalités de partage des ressources entre les communes et l'administration forestière n'ont pas été clairement définies jusqu'à présent (voir en particulier les entretiens avec les maires de Kandi et de Gogounou).

2.3 Construction d'alliances, médiations institutionnelles et cadres de concertations

Devant ces intérêts et légitimités contradictoires, les maires se sentent quelque peu démunis. Des institutions – telles que les comités de constat (Van Driel 2001: 164 *et sq.*) et le comité pastoral mentionné par des représentants de l'UDOPER – avaient été prévues et mises en place dans les années 1980 pour la résolution de conflits, impliquant les autorités locales et des cadres gouvernementaux ; leur efficacité a été quasi-nulle et leur faible légitimité se lit dans (et est renforcée par) leur absence frappante des trajectoires de résolution de conflits (Lund 2002). Bien que l'administration foncière ait été officiellement transférée aux communes, les maires essaient de se trouver des alliés pour consolider leur position dans la résolution des conflits.

A cet égard, les chefs coutumiers incarnent une option possible. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la chefferie coutumière a tenté un retour sur la scène politique avec le tournant démocratique des années 1990. Malgré un succès mitigé, cette résurgence a conféré une légitimité renouvelée aux chefs coutumiers dans les questions foncières. Pour plusieurs observateurs, l'affaiblissement de la chefferie a été plus important dans l'extrême nord du pays (département de l'Alibori) que dans le Borgou, en raison des effets combinés de la campagne contre les institutions coutumières durant l'ère Kérékou, de la mise en place d'élections lo-

cales et du développement de la culture du coton qui a favorisé l'émancipation économique et politique des jeunes (voir Bako-Arifari 1998, 1999).

Devant faire face à de fortes tensions foncières, les maires soutiennent explicitement le retour des instances coutumières. Pour Sani Gounou, le maire de Gogounou, « c'est à la fois une question de paix sociale et d'identité ». La limite de leur participation correspondrait aux zones où l'affirmation de la présence de l'État est la plus forte, à savoir dans les forêts classées et les parcs nationaux. Cette frontière semble intériorisée par les chefs coutumiers, comme le *Kandisounon* (chef/prêtre de la terre) qui affirme n'être jamais impliqué quand il s'agit d'un conflit touchant à la zone d'intervention du CENAGREF (voir Le Meur *et al.* 1999 pour des observations du même ordre).

L'argument de la paix (voir Hagberg 1998) est aussi employé par des maires et d'autres acteurs pour défendre leur préférence pour le recours aux préfets (et sous-préfets avant la décentralisation) dans la résolution des conflits. Pour Sani Gogounou, les préfets ont tendance à favoriser la réconciliation tandis que les tribunaux produisent des ruptures définitives en « disant le droit ». Ces discours sont des exemples saisissants de la force de la « logique coutumière » qui fonctionne au sein des « institutions modernes », et en particulier de l'administration (voir Le Meur 2006d).

Les maires travaillent également avec des acteurs issus de la « société civile ». Certains d'entre eux (les maires de Kandi, Sinendé, Gogounou) ont par exemple demandé à la Faculté d'agriculture de l'université qui s'est récemment ouverte à Parakou, de les aider à résoudre des questions d'usage foncier et d'intensification des systèmes d'exploitation agricole. Ils ont invité Honorat Edja, spécialiste du foncier et vice doyen de la faculté, à participer au processus de discussion et d'élaboration du plan de développement communal.

Au sein des organisations de la société civile, l'UDOPER, association d'éleveurs récemment créée, est en train de devenir un acteur central. Cette association s'est constituée à partir de la question de la vaccination du bétail, et ses membres revendiquent un fort positionnement professionnel. Certains des plus importants (son président Aboubakar Tidjani entre autres) sont d'anciens membres de la Commission linguistique fulfulde créée sous Kérékou¹². Mais la base sociale de l'UDOPER est transethnique et elle se présente comme un organisme professionnel d'éleveurs. Cela signifie que l'appartenance ethnique y est indifférente (on trouve parmi ses membres et les responsables, des Baatumbu, des Gando, des Mokolle, etc.). Les fonctionnaires et les urbains à la tête de troupeaux (parfois imposants) de bétail, ne peuvent en devenir membres, tandis que les agriculteurs élevant du bétail le peuvent. Pour l'UDOPER, rien ne vaut un vrai agriculteur ou un vrai pasteur. Tous les membres de l'association sont donc des agro-pasteurs sédentaires ou semi-nomades ou des agriculteurs pratiquant aussi l'élevage (voir aussi Van Driel 2001 : 9 *et sq.*).

L'UDOPER défend les intérêts des pasteurs aux niveaux local et régional face à l'administration forestière et joue un rôle d'intermédiaire en cas de conflits. Son objectif est la participation active à « une gestion équitable des ressources ». C'est ce que déclare Allassane

¹² Les commissions linguistiques ont été créées sous Kérékou, comme partie intégrante de la politique de reconnaissance des « langues nationales », contre l'ancien régionalisme politique et en l'absence de pluralisme politique (voir Bako-Arifari 2005). La commission linguistique fulfulde est devenue un intermédiaire majeur entre la communauté peule et l'État (Bierschenk 1997).

Boukari Bata, un Baatonu, technicien vétérinaire et spécialiste des conflits au sein de l'UDOPER.

Les membres de l'UDOPER luttent pour un meilleur plan d'exploitation des zones forestières, en particulier pour que le statut des couloirs pastoraux soit clairement défini. La question est très sensible et les procédures d'identification des droits fonciers comme le PFR (sans même parler de l'immatriculation foncière) ont des difficultés pratiques et conceptuelles à prendre en compte des droits pastoraux qui sont à la fois saisonniers et réguliers. La proposition est de créer des corridors pastoraux permanents, délimités par les autorités communales officiellement responsables de l'administration foncière. Cette revendication est en même temps ancrée dans le passé : ces membres souhaitent « retrouver les anciens couloirs » pastoraux convertis aujourd'hui en champs.

Les dirigeants de l'UDOPER tentent également nouer contact avec des organisations de pasteurs dans les pays voisins (Burkina Faso, Nigeria, l'AREN au Niger) car ils ont constaté un décalage dans les comportements des bergers étrangers. Ces derniers tendent à enfreindre toutes les règles lorsqu'ils arrivent au Bénin, alors qu'ils semblent respecter règles et ressources dans leur pays d'origine. Ce comportement a des répercussions sur les Peuls locaux, toujours suspectés de connivence avec leurs « frères » étrangers. À ce jour, les efforts de l'UDOPER n'ont pas été couronnés de succès et pour ses dirigeants, c'est l'adhésion des citadins (fonctionnaires, politiciens et commerçants) à ces organisations qui constituerait le principal obstacle au dialogue, leurs intérêts étant trop divergents.

La construction d'alliances implique également des agences de développement externes. Au nord du Bénin, le SNV hollandais fonctionne comme un courtier, à travers trois programmes qui chacun passe par un contrat avec des institutions nationales : (1) aide à la gestion des conflits entre agriculteurs et pasteurs (contrat avec l'UDOPER) ; (2) organisation de la concertation entre acteurs autour du parc du W (contrat avec le CENAGREF) ; (3) appui organisationnel aux syndicats de producteurs communaux (contrat avec la FUPRO). Le travail autour du parc consiste à soutenir la mise en place d'un cadre de concertation multi-acteurs, rassemblant toutes les acteurs impliqués dans la gestion et l'utilisation du parc du W.

Le contrat avec l'UDOPER résulte pour une large part d'une demande des organisations pastorales. L'initiative est trop récente pour être évaluée, mais les questions soulevées et les modalités sont intéressantes. Le SNV fournit un appui juridique dans la gestion des conflits et contribuera à la conception et à la mise en place d'une planification participative de l'utilisation de l'espace.

3. Décentralisation, frontières et conflits d'intérêts au sud du Bénin

3.1 La question périurbaine

La littérature sur le développement met souvent l'accent sur les phénomènes d'exode rural et d'urbanisation pour en faire une tendance lourde, présente partout dans les pays en développement. Ces processus sont en réalité composites et non linéaires. Les pôles urbains secondaires sont souvent ceux qui se développent le plus rapidement. Les flux de population sont fluctuants et réversibles, faits de retours au village, de migrations cycliques entre villes et campagne et de migrations intra-rurales. Ces phénomènes rendent difficile l'identification

d'une distinction claire entre le rural et l'urbain, d'autant plus que cette distinction n'a pas de base juridique ou administrative claire au Bénin. Ces raisons expliquent pourquoi l'enjeu du contrôle et de la gestion des zones périurbaines tend à devenir central. En fait, il ne porte pas en soi sur les « zones périphériques » ou les « franges urbaines ». Il est au cœur de la question foncière parce que cette dernière est transversale à un ensemble de distinctions qui influent sur les choix de politique publique, sans pour autant être véritablement explicités.

Les conflits trouvent leur source dans des questions de frontières renvoyant à des enjeux divers : emplacement des infrastructures, lotissements et marchés, et contrôle des ressources naturelles (forêt et donc charbon de bois, terres agricoles périurbaines). Le cas d'Abomey-Bohicon au centre du Bénin, décrit par Roch Mongbo, sociologue et directeur de l'ONG CEBEDES (entretiens ; voir aussi Mongbo 2006), fournit un exemple parlant de ces tensions. Des conflits y surviennent à tous les niveaux administratifs (village, arrondissement, commune) et les autorités communales ont une légitimité insuffisante pour les résoudre, d'autant plus qu'il n'y a aucune délimitation administrative officielle claire de ces entités (comme mentionné ci-dessus). Dans le cas d'infrastructures comme les marchés, des ressources fiscales énormes sont en jeu, puisque la redistribution des impôts dépend des emplacements des infrastructures. À Bohicon, le Registre foncier urbain a été le facteur déclenchant d'un conflit profond entre deux arrondissements au sujet de l'emplacement d'un marché important, puisque la RFU permet la mise en place de la fiscalité (sans pour autant en faire une tâche facile). On a observé la réactivation d'anciens conflits – parfois précoloniaux – dans le cours même de la dispute avec des acteurs impliqués qui investissent ressources historiques et occultes à des fins stratégiques.

Dans le cas de Cové et de Zagnanado (près de Bohicon) qui se font concurrence pour le marché, la gare routière et le contrôle de la transhumance, deux limites différentes existent, y compris à l'institut géographique national (IGN) ! La nature explosive du différend trouve sa source dans la conjonction de plusieurs couches historiques de conflit, anciennes pour certaines d'entre elles (concernant par exemple des alliances/rivalités avec le royaume d'Abomey au 19^{ème} siècle). D'autres s'ancrent dans l'ère Kérékou, sous la forme de luttes de factions entre « maoïstes » et « révisionnistes », avec des ramifications actuelles dans la politique partisane nationale et les réseaux d'intellectuels. Dans certain cas, on recourt à des preuves traditionnelles des limites, telles que le vodun *tohiyo*, mais l'identification du vodun soulève en retour la question de la légitimité de celui qui l'a apporté.

Des solutions résident dans les processus intercommunaux et l'élaboration de plans de développement communaux, mais on peut nourrir quelques doutes quant à leur nature démocratique et participative, tant que ce seront des experts extérieurs, si ce n'est directement le ministère de l'urbanisme et de l'environnement (MEHU), qui seront chargés de leur réalisation.

3.2 Projets de développement, expropriations, droits et frontières flous

Le cas des projets palmier à huile dans les zones rurales du sud du Bénin soulève d'une autre manière la question des frontières. Il faut noter la dimension historique du processus et ses effets durables, comme dans les conflits de frontières décrits dans la section précédente.

J'ai mentionné plus haut la loi n° 61-26 du 10/08/1961 qui définit les « périmètres d'utilité publique » sur lesquels les coopératives obligatoires (coopératives d'aménagement rural ; CAR) ont été créées à des fins d'exploitation agricole (loi n° 61-27, 10/08/61). L'obligation

d'adhérer à ces coopératives touchait tous les propriétaires fonciers de la région. Les grands projets de promotion du palmier à huile au sud du Bénin, dont le démarrage effectif date de 1964 (les plantations s'échelonnent de 1964 à 1970), s'inscrivent dans la continuité d'une politique de plantations ayant débuté en 1954 après une première phase d'appui technique à la « palmeraie naturelle » considérée comme un échec par l'administration coloniale (Dissou 1972 : 488-493).

Les lois de 1961 combinées à la création la même année de la Société nationale pour le développement rural du Dahomey (SONADER), une société paraétatique (« société d'économie mixte »), ont donné naissance à une politique de grande ampleur de promotion de la culture intensive du palmier insérée dans un modèle de « développement intégré » englobant (ou prétendant englober) toutes les dimensions de la vie rurale. Le programme était financé par le Fonds européen de développement, le FIDES (le fonds français d'aide au développement ancêtre du FAC devenu FSP depuis) et par la Banque mondiale. Empruntant à la rhétorique de la réforme agraire, le projet se fonde sur des expropriations foncières massives (29 000 hectares dans les trois provinces du sud du pays) après déclaration d'utilité publique et constitution de « coopératives obligatoires ». Les principales zones d'intervention furent Houin-Agamè dans la province du Mono dans le sud ouest du pays, Grand-Hinvi (province Atlantique dans le sud du pays) et Grand-Agonvy (province de l'Ouémé dans le sud-est du pays).

Tous les propriétaires fonciers d'un « périmètre d'utilité publique » étaient dépossédés de leur terre et forcés d'adhérer à la coopérative en tant que détenteur d'une part sociale A, sans être obligé de travailler dans les plantations de palmiers. Une seconde catégorie de membres fournit sa main-d'œuvre et obtient l'accès à une part B après avoir travaillé au moins 200 jours dans l'année à la création de la plantation. Les parts sociales A et B sont rémunérées au même taux. La rémunération (à un taux très faible : 3 %) des parts sociales réintroduit « par la bande » les catégories de rente foncière et de salaire dans l'univers des coopératives. Les terres sont partagées en blocs de palmeraie industrielle (ZOPA), zones de cultures annuelles (ZOCA) et zones de pâturages et de reboisement. Les ZOCA sont redistribuées en lots de 1,4 ha aux coopérateurs, qui sont en fait les paysans expropriés, titulaires de parts sociales A, et les personnes ayant travaillé plus de 200 jours annuellement à la mise en place des palmeraies (parts sociales B). La création de ZOCA a également constitué une réponse pragmatique aux mouvements sociaux que les expropriations pour les plantations de palmiers avaient générés.

La mise en œuvre concrète du programme fut lente, avec un décalage de parfois plusieurs années entre l'expropriation et la redistribution de terre. Ce laps de temps a permis l'éclosion de diverses tactiques pour faire face à cette situation délicate, allant de la négociation avec les autorités à des reprises de terres violentes, en passant par des stratégies de défection (*exit option*). Une grande opacité régnait aussi en matière de procédures et de critères, permettant à quelques notables d'exploiter la situation à leur avantage (ou plutôt à un « moindre désavantage », eu égard à la distribution extrêmement inégale des pouvoirs qui caractérisait l'interaction (Le Meur 1995, 1998a).

Au delà de son échec économique, ce programme a exercé des effets durables sur l'économie locale et la distribution des droits et des territoires. Les ZOCA ont été le théâtre d'un large éventail de négociations et d'arrangements pratiques, impliquant membres de la coopérative et conseils administratifs, élus locaux, agents de la vulgarisation étatique, commerçants et agriculteurs locaux non adhérents de coopératives, ainsi que les jeunes revenus au village après une période de migration en ville (Le Meur 1995, 2000). La négociabilité et le pragmatisme politique sont devenus do-

minants dans les années de dé-radicalisation du régime (fin des années 1980), et de plus en plus dans les années 1990 après le tournant démocratique.

Le projet développementiste de planification étatique des années 1950-1970 a échoué dans le sud du Bénin. Il reste cependant inscrit dans les territoires et paysages institutionnels. Le bouleversement des paysages et territoires agricoles a engendré une incertitude profonde en ce qui concerne les frontières des villages et des arrondissements, qui se chevauchent et croisent les frontières créées par ce programme. Dans le même temps, les urbains, mieux dotés en capital économique et politique, ont été à même d'exploiter ce contexte flou pour acheter de grandes parcelles de terrain destinées à l'agriculture commerciale (ananas, plantations) ou à la spéculation, aux dépens des petits agriculteurs. Au delà d'une rhétorique récurrente de réhabilitation des périmètres, la complexité de la situation rend les décideurs politiques extrêmement prudents, au point qu'ils évitent de l'affronter directement, favorisant une sorte de « laisser-faire » informel au détriment des habitants pauvres des zones rurales (Floquet & Mongbo 1998).

Il semble qu'il existe un intérêt renouvelé pour ces zones, ancré dans l'espoir que des investisseurs étrangers (Malaisiens) s'intéresseront aux plantations de palmiers à huile (un symptôme parmi d'autres d'un regain d'intérêts des décideurs pour l'agriculture capitaliste en Afrique). Si cela s'avère vrai, il faudra avant tout faire un travail de clarification des droits fonciers, des ayants-droit et les frontières territoriales dans cette région.

3.3 Environnement, urbanisation et tourisme

Le projet « Lagune » soutenu par la Coopération française, travaille sur la gestion des ressources naturelles aux alentours de Ouidah et de Grand-Popo au sud ouest du Bénin, dans un environnement naturel fragile (voir Sinnassamy 2006 et entretiens). Les difficultés tiennent dans ce cas à la proximité de Cotonou, capitale économique du pays, et d'enjeux considérables dans les domaines de l'immobilier et du développement touristique. Le déséquilibre des relations de pouvoirs entre investisseurs et populations locales est tel qu'il n'y a aucun conflit, seulement des stratégies d'anticipation de la part de ces dernières, en réponse aux menaces et aux manœuvres de « persuasion » des premiers. Elles « préfèrent » vendre tout de suite la terre pour des sommes dérisoires, plutôt que de prendre le risque d'une expropriation postérieure sans compensation. D'une certaine manière, l'apparition de conflits serait un signe positif de dynamisme social et de capacité de résistance... Les enquêtes d'identification (« états des lieux fonciers »), obligatoires avant toute opération de logement et de tourisme, sont effectuées par des officines privées et semblent être souvent bâclées. Il y a un espace pour une opération telle que le PFR, qui pourrait non seulement identifier mais également sécuriser les droits sur la terre avant toute opération d'aménagement foncier. Le projet « Lagune » a essayé de jouer son rôle en mettant au jour les dérives formelles des projets de tourisme et des expropriations de villageois, avec un succès limité mais réel. En outre, il fonctionne de concert avec les maires pour une extension des PFR en direction de ces zones fragiles.

L'une des principales orientations du projet est de favoriser l'intercommunalité, en dépit de l'absence d'instruments juridiques. Un conseil intercommunal pour le développement économique (CIEL) a été créé et une charte validée (le projet est fortement influencé par l'expérience française des parcs naturel régionaux). La difficulté réside dans le passage d'une logique de recherche de rente (captation de la rente de développement et redistribution le long de canaux clientélistes) à une stratégie de planification économique et territoriale, basée sur des négociations et des compromis entre parties prenantes.

Les préoccupations environnementales de ce projet, soutenu à l'origine par l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) créée en 1995 avec l'appui de la Banque mondiale, sont réelles. Cependant, la situation au sud du Bénin où se conjuguent pressions foncière, démographique et touristique est différente de celle du nord où le CENAGREF et l'administration forestière sont des acteurs clés (avec toutes les difficultés que cela implique, comme nous l'avons vu). Le travail avec des instances traditionnelles (par exemple pour l'identification et la protection de la forêt sacrée), ainsi qu'avec des chercheurs travaillant sur les questions patrimoniales (voir Juhé-Beaulaton & Roussel 2002) est à cet égard une option prometteuse. Les autorités traditionnelles occupent une place importante dans les conflits fonciers et la gestion de la terre et des ressources naturelles, et il semble intéressant de les ramener dans les arènes formelles à travers différentes formes de participation. C'est ce qui est entrepris avec le concept de réserve naturelle, fondé sur des « noyaux de protection traditionnels », entourés de zones tampon de transition. On doit toutefois éviter toute idéalisation des autorités traditionnelles, qui les présenterait par exemple comme des instances neutres et représentatives. Avec leurs compétences et intérêts, elles sont parties prenantes d'arènes plurielles, aux côtés des autorités décentralisées, des administrations et des associations de la société civile.

La reconnaissance de cette pluralité d'acteurs et d'institutions est centrale pour le projet qui soutient la mise en place d'une plate-forme de concertation au niveau intercommunal (à l'origine l'ABE, les organismes élus décentralisés et les ONG, avec ensuite invitation des administrations sectorielles) sous une forme proche de ce qu'on trouve au nord du Bénin autour des parcs nationaux. Il existe toutefois une différence dans le rôle central attribué aux maires dès le début de l'opération « Lagune ». Le caractère inachevé de la décentralisation reste toutefois un obstacle, alors qu'il est essentiel de travailler avec les instances locales « sous » le niveau communal (les communes sont vastes), mais sans jouer le développement local/communautaire contre la décentralisation.

Concernant la durabilité du programme, J.-M. Sinnassamy souligne deux défis principaux : la faiblesse institutionnelle et financière des communes, la synergie entre projets et donateurs.

4. Gestion des ressources naturelles, migrations rurales et institutions coutumières au centre du Bénin

Le Centre du Bénin a historiquement constitué une zone tampon et un refuge pris en tenaille entre des Etats et chefferies esclavagistes. Durant l'ère coloniale, cette région a été relativement préservée des politiques de « mise en valeur ». Mais la « pacification » coloniale a aussi permis un mouvement de colonisation agraire et le développement de migrations rurales, qui se sont fortement intensifiées à partir des années 1970. De larges zones forestières ont été classées et l'accès à la région est resté difficile jusqu'à une période récente. Les migrations rurales actuelles et la protection des forêts sont les deux thèmes majeurs dans une zone où à la fois les institutions coutumières et les programmes environnementaux jouent des rôles clés.

4.1 Interventions environnementales, institutions coutumières et initiatives locales

Les autorités traditionnelles ont fait un retour dans les arènes politiques avec la transition démocratique, manipulant en particulier la rhétorique du développement participatif et de la ges-

tion des terres et des ressources naturelles. Les résultats de cette stratégie sont variables mais les institutions coutumières sont souvent considérées comme compétentes dans la résolution des conflits. C'est également le discours qu'elles mettent en avant pour légitimer leur position politique. Les autorités décentralisées et les programmes de développement et de conservation tentent d'établir des alliances avec elles, parfois sans pleinement se rendre compte des intérêts spécifiques qu'elles défendent et des effets éventuels d'une telle politique.

Le PAMF par exemple, programme du développement et de conservation des forêts du centre du Bénin, a récemment découvert les associations de chasseurs traditionnels, après avoir suivi jusque là une ligne plutôt technique. Le programme prévoit de passer par les modes traditionnels de résolution des conflits sans interférer directement dans les disputes. D'une certaine manière, il s'agit d'une reconnaissance de la légitimité des institutions locales face à des programmes d'origine extérieure. Dans le même temps, laisser les associations de chasseurs libres de résoudre les conflits comporte un risque : celui de laisser se développer un discours d'autochtonie aux dépens d'autres principes de justification (discours de la frontière, de l'intégration des migrants, des rapports d'amitié entre agriculteurs et bergers, de la localité et du terroir, de « la terre à celui qui la travaille », etc.). Pour les représentants d'ONG comme Alidou Takpara, la stratégie qui consiste à s'appuyer sur une seule institution, qui devient de fait juge et partie, constitue une « bombe » qui peut éclater à n'importe quel moment. Le danger est de voir ces institutions d'un point de vue purement fonctionnel – aident-elles ou non à protéger l'environnement ? – alors qu'elles traitent à la fois de ressources naturelles, d'intérêts économiques et de politiques identitaires.

Des autres initiatives s'appuyant sur les institutions coutumières semblent plus averties des enjeux et des risques, et elles raisonnent plutôt en termes d'alliances entre les institutions traditionnelles, les communes, les ONG et, en dépit des malentendus et des difficultés, les agences de développement (voir Alain Rattier dans la région de Banté, une ONG comme l'AGEDREN à Manigri, ou encore l'initiative du géographe Joseph Akpaki à Bassila). Ce dernier insiste sur la logique coutumière qui vise à restaurer des relations et la paix et à éviter les ruptures dans les relations sociales, plutôt que sur les institutions coutumières en tant que telles (chefferie, associations de chasseurs). Alain Rattier, fort de sa longue expérience d'intégration sociale au sein des institutions tchabé et de son intérêt pour les enjeux environnementaux, insiste sur la nature translocale (et même transethnique) des accords et des pactes traditionnels, qui pourraient constituer une base pour des politiques non limitées au seul niveau du village ou du terroir.

Le programme « Convergence » qui implique les universités de Wageningen aux Pays-Bas, de Legon au Ghana et d'Abomey-Calavi au Bénin, définit des orientations de recherches en fonction des préoccupations des paysans et contribue à la promotion du savoir local dans son sens large selon lequel « le savoir local doit être compris dans une perspective plus large pour englober non seulement la compréhension qu'ont les individus des mondes sociaux au sein desquels ils vivent, mais également de leurs droits » (Pottier 2003 : 4).

4.2 Migrations rurales, autochtonie et localité

Les zones de migrations rurales dans la région centre du Bénin soulèvent des questions spécifiques du point de vue des relations mutuelles entre accès à la terre, citoyenneté locale, inté-

gration des « étrangers » et relations intergénérationnelles. L'étude d'un cas de conflit qui suit est significative de ces relations et enjeux (extrait de Le Meur 2006 : 889 - 891)

Idadjo est un village tchabé situé à l'ouest de Gbanlin, sur la rive gauche de l'Ouémé. Son territoire englobe la plus grande réserve de terres forestières et agricoles de la commune Ouessè. Depuis le milieu des années 1990, des agriculteurs mahi de Gbanlin ainsi que des migrants de l'Atacora ont commencé à empiéter sur ces terres. Jusqu'en 1995, il n'y a eu aucun conflit ni tentative de la part des habitants d'Idadjo de leur prélever une rente ou un tribut quelconque.

En 1996, des chasseurs d'Idadjo amenèrent un migrant de l'Atacora au village, qui affirmait avoir été installé par des villageois de Gbanlin : il disait devoir payer un loyer à l'*axôsu* (roi) de Gbanlin. Une assemblée villageoise se tint sous la conduite du *gobi* (représentant du chef) pendant laquelle il fut décidé de mettre en place un contrôle des migrants et des rentes au niveau du village. L'*axôsu* de Gbanlin en fut informé et se rendit à Idadjo pour argumenter le cas, reconnaissant les faits et endossant la responsabilité de l'installation des migrants. Ensuite, une délégation d'Idadjo s'en fut rencontrer l'*axôsu* d'Ouessè qui reconnut (ou établit ?) le fleuve Sinlinyin, comme frontière entre Idadjo et Gbanlin. Il organisa alors une réunion avec des représentants d'Idadjo et de Gbanlin et un accord écrit fut conclu. En plus de la délimitation, il fut convenu qu'une rente serait payée par les migrants selon leur lieu d'installation et qui que soit leur *xweto* (propriétaire installateur). Les agriculteurs autochtones (*i.e.* d'Idadjo et de Gbanlin) pourraient cultiver des champs partout où ils voulaient.

En novembre 2003, des migrants de l'Atacora arrivèrent à Idadjo, mené par l'un d'eux, Michel Yarigo (leur porte-parole habituel était absent). Visiblement paniqués, ils expliquèrent que des habitants de Gbanlin étaient venus pour leur imposer un loyer et les avaient menacés d'expulsion. Le *bale* d'Idadjo envoya des investigateurs sur place. Une maison avait brûlé et quelques chevreaux avaient été tués. Parallèlement à une réunion des anciens d'Idadjo et à l'envoi d'une délégation à la sous-préfecture d'Ouessè, des jeunes d'Idadjo surprirent des gens de Gbanlin dans la ferme de l'un des migrants au delà de Sinlinyin, où ils collectaient la taxe. Après une violente bagarre, ils ramenèrent des otages de Gbanlin à Idadjo (parmi eux Fyossi, un grand propriétaire foncier et installateur de migrants, et Adoba, ancien délégué du village et aîné influent). Pendant ce temps, le sous-préfet était venu pour calmer la situation. Après une négociation difficile avec le *bale* d'Idadjo, il finit par obtenir la libération des otages. Les migrants s'étaient réfugiés dans l'école d'Idadjo.

Le sous-préfet convoqua dans les jours qui suivirent une réunion de réconciliation. Il essaya d'éviter les sanctions et se rendit aux champs pour enregistrer les dommages causés avec Prosper Assogba, le président de l'association de développement de Gbanlin. Une querelle éclata entre les deux hommes (le dernier aurait essayé de suborner le premier). Le sous-préfet indiqua aux migrants qu'ils pouvaient retourner sur leurs fermes. Ensuite, une autre réunion se tint dans la zone des fermes éloignée des villages, à laquelle assistèrent le sous-préfet, le chef des services de développement de la sous-préfecture (RDR), le chef de la brigade de gendarmerie et l'agent principal du PGTRN (Clément Dossou-Yovo, juriste et membre d'une d'ONG). Les jeunes de Gbanlin qui refusaient d'abandonner, s'étaient cachés dans le buisson avec des armes. La délégation officielle dut se sauver sous la menace (on dit que le RDR aurait essayé en vain de les désarmer ; selon certains, il y aurait eu une bagarre après leur départ).

Après les élections communales (décembre 2002 /janvier 2003) il y eut un regain de tensions. Assogba et d'autres membres de l'association de développement de Gbanlin essayèrent à nouveau de collecter des loyers du côté d'Idadjo. Un jeune migrant fut surpris alors qu'il tirait de l'eau à un puits « illégal » sur le territoire d'Idadjo et fut molesté par des gens de Gbanlin (selon d'autres informateurs, cet événement se serait produit lors de la campagne électorale).

Pour Benoît Ahodégnon (chef de village de Gbanlin, entretien du 28 janvier 2004), le conflit est à présent résolu (voir Alphonse Gnanhoui, agent local du PGTRN, entretien du 3 février 2004). Une délégation fut envoyée deux fois à Idadjo en décembre 2003 afin d'oublier les vieilles querelles et proposer la reprise des relations, autour du projet de construction d'un pont sur la rivière Gbeffa qui

garantirait l'accès à la zone de frontière agraire de Gbanlin et Idadjo. La collecte de loyers – payés cette fois à la fois par les étrangers et les autochtones – est effectuée par des Gbanlinou, sous la supervision de représentants Idadjo. Benoît Ahodégnon affirme que la négociation entre les deux villages fut un processus ouvert faisant participer des notables des deux localités. L'*axôsu* d'Ouessè ne fut pas directement impliqué mais « il était certainement au courant » (et Victor Bloh, vice-président de l'association de Gbanlin, se fit le porte-parole du conseil communal). Le projet de pont généra néanmoins de nouvelles tensions avec un autre village voisin Tosso, dont les habitants voyaient dans cette initiative, une stratégie délibérée pour contourner leur marché...

La discussion qui suit la description dans l'article repris ici (*ibid.* : 891) révèle le rôle à la fois ambigu et central joué par les institutions administratives et coutumières dans le règlement des différends, ainsi que la dimension de citoyenneté impliquée par le processus :

« Cette histoire nous fournit des éléments sur la façon dont le mode de gouvernement des ressources et des personnes contribue à faire et à défaire les autorités publiques. D'une part, le sous-préfet, incarnant l'autorité de l'État, devrait protéger tous les citoyens et réaffirmer la prééminence de l'État de droit. Or on observe qu'il recourt à la négociation dans des processus de résolution des conflits, plutôt qu'à la force et à l'application des lois. Il est à noter que l'agent du PGTRN se tient ici aux côtés – pour ne pas dire parmi – les représentants de l'État et contribue ainsi à brouiller les frontières de l'État (comme nous le verrons ci-dessous). D'autre part, la stratégie des chefs s'appuie sur les discours de l'autochtonie et de la tradition : l'appartenance ethnique n'est pas en jeu, ni les frontières du village. Ils se créent une nouvelle légitimité en tant qu'autorité dans les affaires foncières, en contrôlant les migrants à travers la rente qu'ils leur imposent. Ils le font qui plus est, en partie contre les tuteurs (installateurs de migrants) et propriétaires fonciers, en essayant de subvertir le lien dyadique entre *xweto* et *jonon* sous forme de patronage public.

En revanche, les membres de l'association de ressortissants lient autochtonie et localité, reproduisant des frontières administratives villageoises issues de la colonisation et reprises par l'État postcolonial. Néanmoins, les deux types d'institutions voient dans la citoyenneté locale un attribut de l'autochtonie et les fonctionnaires ne remettent pas vraiment en cause cette forme de discrimination. La situation des migrants demeure fragile en termes de sécurité foncière. Des familles adja ont été expulsées par des propriétaires fonciers en 2002 sans possibilité de recours – excepté en essayant de s'enfoncer plus loin dans la brousse et de rechercher un nouveau *xweto*, combinant de ce fait les deux stratégies de défection (*exit*) et de recherche d'une nouvelle dépendance (*loyalty*).

Ce cas est révélateur des tendances au « shopping institutionnel » (*forum shopping*) observées au Bénin relativement au déploiement et à la résolution des conflits. Au-delà de la forme des autorités qui traitent du conflit (modernes/administratives, traditionnelles/coutumières), la logique de résolution des différends peut être qualifiée de coutumière, au sens où elle favorise la paix, le compromis et la négociation, plutôt qu'une idée abstraite de justice à travers la réaffirmation du droit.

VI. ENJEUX ET PROPOSITIONS POLITIQUES

Les entretiens et l'étude de la littérature vous nous aider à formuler des propositions et des pistes qui peuvent être utiles aux responsables politiques. Je soulignerai d'abord les éléments d'incertitude et d'exclusion qui ont été identifiés jusqu'ici. J'essaierai ensuite de traduire ces observations et critiques sous la forme plus « positive » de propositions, sinon de recommandations. Elles tourneront autour de la question de la sécurité foncière conçue d'une façon large et pragmatique, au delà de la seule idéologie de l'immatriculation foncière (voir Lavigne Delville et al. 2003, Bromley 2006).

1. Pluralisme, incertitude et exclusion

1.1 L'État, source d'incertitude

L'État est théoriquement chargé de fonctions spécifiques visant à conférer plus de prévisibilité aux relations foncières : arbitrer les conflits, promulguer et exécuter des lois, classer des espaces et dessiner des frontières administratives et territoriales. Dans le cadre de son projet développementiste, il prétend aider les agriculteurs à accéder aux moyens de production et aux infrastructures rurales et éventuellement redistribuer la terre. La réalité de l'action de l'État contredit l'idéal dépeint, et ceci à bien des égards. Au Bénin, l'État colonial et postcolonial a constitué une source majeure d'incertitude institutionnelle.

La politique et l'administration foncières au Bénin ont été caractérisées depuis la colonisation par un appareil judiciaire très mince et une intervention très limitée de l'État dans ce domaine, en dehors d'interventions « intrusives » d'orientation développementiste (expropriations/redistributions foncières). En outre, les compétences des autorités politico-juridiques sont faiblement spécifiées, tandis que la logique coutumière de la négociabilité a continué de prévaloir en ce qui concerne l'accès et les conflits fonciers. Il en a résulté une situation de pluralisme institutionnel et juridique généralisé, dans laquelle les cas de conflit peuvent être rouverts ultérieurement ou ailleurs, selon une logique de « forum shopping » (Benda-Beckmann 1981).

La situation a commencé à changer dernièrement. Les ministères et les agences de développement ont engagé des réformes juridiques et il existe un regain d'intérêt pour les questions foncières et les ressources naturelles. Pour autant, ces interventions, souvent initiées de l'extérieur par des bailleurs (surtout pour ce qui est de la conservation), manquent de coordination. Il n'existe pas de directives politiques claires qui pourraient favoriser une meilleure intégration d'initiatives, de programmes et de domaines d'intervention hétérogènes.

1.2 La question de l'exclusion

La majorité de la population vit une situation de marginalité juridique, qui est une forme d'exclusion de la citoyenneté. Cette observation renouvelle la thèse de Mamdani sur les citoyens et les sujets (1996) puisque la division ne se réduit pas à une division ville/campagne.

De nombreux urbains ne sont pas plus « citoyens » que les populations rurales en ce qui concerne les droits fonciers. Une approche de l'accès à la terre basée sur les droits de l'homme devrait prendre en compte ce constat.

Je n'ai pas abordé jusqu'ici la question de la pauvreté, ou seulement de manière indirecte à travers les effets de la politique foncière et de la gouvernance locale sur l'exclusion (voir Chauveau *et al.* 2006). L'exclusion des droits ou de l'accès peut résulter de divers mécanismes. À l'évidence, la compétition croissante sur des ressources rares dans un contexte de pression démographique joue un rôle. Le sud du Bénin - en particulier le plateau Adja et la zone autour d'Abomey - a connu une forte pression foncière et une érosion des sols croissante, générant des migrations vers les zones rurales relativement peu peuplées du centre du pays, ainsi que vers les centres urbains. Cependant, les modalités de l'exclusion s'expriment toujours via des médiations socio-économiques et politiques. L'achat de terres par les citadins (qui jouent de leur pouvoir économique, de leurs relations politiques et de la méconnaissance des gens de leurs droits) est un puissant facteur de vulnérabilité et d'exclusion dans la sud du Bénin (Mongbo & Floquet 1995, Floquet & Mongbo 1998, Edja 2000b). L'extension des surfaces cultivées par les agriculteurs du nord du Bénin, permise par les revenus du coton et la mécanisation agricole, tend aussi à générer une forte pression foncière.

Les politiques publiques et les programmes de développement constituent également des facteurs d'incertitude et d'exclusion. L'incertitude pèse sur les règles du jeu et aussi sur les frontières, comme nous l'avons vu dans le cas des programmes de développement du palmier à huile dans le sud du Bénin (Le Meur 1995) et concernant la décentralisation (Mongbo 2006). L'absence de règles claires et la faible légitimité des institutions issues de l'intervention s'ajoutent au pluralisme institutionnel existant. L'écart entre l'afflux de ressources et les faibles régulations crée une marge de manœuvre favorisant les comportements opportunistes et l'éruption de conflits. C'est le cas avec le durcissement actuel des frontières des zones protégées (parcs nationaux, forêts classées), surtout dans le centre et le nord du Bénin;

Les opérations de reconnaissance des droits fonciers, telles que le Plan foncier rural, seront aussi probablement facteur d'exclusion des catégories les plus vulnérables d'ayants-droit, (jeunes, femmes, pasteurs). Ce biais résulte des lacunes de la procédure elle-même (l'impossibilité d'atteindre l'objectif d'exhaustivité dans l'enregistrement des droits), de la nature de certains droits difficiles à saisir et à traduire dans un cadre empreint d'une philosophie plutôt « propriétaire », et aussi des relations de pouvoir que l'opération véhicule ou renforce (Le Meur 2006b, Edja & Le Meur à paraître).

Nous avons vu que la relation de tutorat entre un patron (propriétaire foncier autochtone) et un client (migrant en quête de terre) constituait un « mode de production » d'étrangers dotés d'un statut spécifique et insérés dans un faisceau de droits et d'obligations. Ce statut s'apparente à une forme de citoyenneté locale, qui peut être remise en cause lorsque la tension monte, par exemple entre les générations. Les jeunes autochtones accusent leurs aînés d'avoir bradé la terre en y installant trop d'étrangers. Le conflit prend la forme d'un triangle entre aînés, cadets et étrangers, au risque de l'expulsion de ces derniers (expulsion pratiquée ces derniers temps) (Edja 1999, Doevenspeck 2004, 2005, Bako-Arifari 2005, Le Meur 2006a, Hosteint 2006). L'exclusion réelle ou potentielle hors de la citoyenneté locale génère une grande vulnérabilité, car le système juridique national n'offre aucune compensation.

2. Pistes & propositions

2.1 Diffusion du savoir, réseaux et construction d'une vision commune

Il existe une profusion d'initiatives sur la prévention et la résolution de conflits dans le champ des ressources foncières et naturelles au Bénin. Elles sont de nature diverses et leurs initiateurs appartiennent à différentes catégories : chercheurs, ONG, activistes, agents de développement, etc. Est également frappante l'ignorance mutuelle – j'exagère à peine – qui règne parmi eux quant aux initiatives et débats qui ont lieu ailleurs ou au sein d'autres cercles d'acteurs.

Il existe manifestement un fort besoin de mise en réseau. Il ne s'agit pas uniquement de restaurer la circulation du savoir, selon une conception plutôt naïve de l'information comme bien commun. Il s'agit bien plus de créer de meilleures conditions de négociation entre parties prenantes.

Une condition préalable à ce qui suit est la **traduction en français** de ce rapport (condition remplie par la présente version : rappelons que la version originale avait été rédigée en anglais pour DANIDA). Un **suivi** devra ensuite être mis en place.

Il serait extrêmement utile de travailler à l'organisation, d'une part, des échanges de savoirs et d'expériences et d'autre part, des conditions nécessaires à la construction d'opinions communes et d'alliances entre les personnes impliquées dans la médiation des conflits. Des séminaires visant à échanger information et points de vue constitueraient la première étape, avec l'idée qu'ils se tiennent ensuite de manière régulière.

L'échange de vue doit progressivement céder la place à **l'élaboration de propositions ancrées dans des initiatives existantes** avec un objectif à moyen terme de contribution à l'élaboration des politiques publiques.

La **formation des groupes d'acteurs** impliqués dans des conflits fonciers et concernés par les droits coutumiers et les autorités coutumières – fonctionnaires, avocats, personnel de développement – serait également utile.

2.2 Travailler avec des institutions coutumières

Le Bénin postcolonial a été marqué par une tendance à la marginalisation politique des autorités traditionnelles qui a été maximale durant la phase radicale du régime de Kérékou (1974-79). La démocratisation a ouvert des espaces pour un retour que les politiciens ont essayé (en vain) d'instrumentaliser en voyant dans les chefs coutumiers des rabatteurs électoraux. Quoi qu'il en soit, les autorités traditionnelles ont incorporé la rhétorique du développement participatif et de la gestion de l'environnement, tout en cherchant à asseoir leur légitimité dans un discours de l'autochtonie (même si le mot n'apparaît pas dans les discours).

Quel que soit le point de vue sur la légitimité des autorités coutumières, des observations montrent à quel point elles sont centrales aux processus de résolution des différends fonciers, oc-

cupant une position pivot dans les trajectoires de *forum shopping*. Ceci explique pourquoi les maires recourent à ces institutions coutumières pour faire face aux situations de conflit. C'est en particulier le cas dans les situations très complexes et tendues résultant de l'expulsion d'agriculteurs ou de bergers hors des forêts classées. L'arbitrage entre revendications ancrées dans différentes « strates » historiques est vu comme relevant de la compétence des chefs coutumiers.

L'identification des forêts sacrées afin d'associer les autorités coutumières (chefs, prêtres voodoo, associations de chasseurs) à la gestion environnementale, comme dans le cas du projet « Lagune » aux alentours de Grand-Popo et de Ouidah, ou encore dans la région de Banté, pourrait être une voie prometteuse. On doit être prudent cependant, pour éviter des formes d'exclusion sous couvert d'autochtonie ou en raison du fait que les institutions traditionnelles ne sont pas neutres, mais porteuses d'intérêts et de visions du monde spécifiques (les associations de chasseurs traditionnels face aux pasteurs peuls par exemple).

Travailler avec les institutions coutumières suppose de reconnaître la légitimité de ces dernières dans le règlement des différends – peut-être sous la forme d'**une formalisation**, par exemple **une contractualisation de leur participation** – et passe aussi par **leur participation à l'identification des frontières territoriales** en ce qui concerne les zones protégées.

Ceci ne signifie pas cependant que ce sont les seules institutions légitimes (et elles ne sont pas légitimes partout). La reconnaissance des institutions coutumières doit être par exemple **liée** (et peut-être subordonnée) **aux autorités élues décentralisées**.

Pour éviter une sorte de « piège coutumier », on doit penser en **termes d'inclusion sociale, de droits de l'homme** et de formes de la **citoyenneté**.

2.3 Décentralisation et interface péri-urbaine

La décentralisation politique est amenée à modifier profondément le paysage de la politique foncière au Bénin. La commune, échelon clef de la décentralisation, devient le lieu principal de centralisation et – dans le meilleur des cas – de mise en cohérence de l'information foncière. Quatre questions structurent cet enjeu majeur de la décentralisation : (a) le transfert des compétences de la préfecture en matière de délivrance d'actes administratifs dans le domaine foncier ; (b) l'archivage et la gestion de cette documentation foncière, affaire de stockage à la fois physique et informatique ; (c) la gestion des procédures de lotissement ; (d) l'articulation entre le foncier rural et le foncier urbain et l'harmonisation des procédures de production et de gestion de l'information foncière (RFU & PFR). Le PFR produit à la fois de la connaissance et de la reconnaissance en matière de droits fonciers ruraux tandis que le RFU produit du cadastre urbain et de l'impôt, tout en étant peu intéressé à enregistrer les droits coutumiers qui constituent le sujet du PFR. Il y a urgence à repenser (à penser en fait...) la coordination entre les deux procédures, au-delà de la seule harmonisation des bases de données.

L'urbanisation anarchique, l'expansion de tourisme, la spéculation foncière et la spoliation des agriculteurs sont également en jeu dans un environnement institutionnel caractérisé par l'instabilité, l'incertitude et la prédominance des relations de pouvoir dans le contrôle de la terre, particulièrement dans des zones urbaines et périurbaines.

L'information foncière sera gérée dans les communes mais ces dernières n'ont pas encore les **moyens financiers et les compétences techniques** pour le faire. On doit donc évaluer les besoins en appui, à la fois en termes d'équipement et de formation.

Deux articulations doivent être pensées : l'une, « verticale » avec l'administration territoriale (préfecture), l'autre, « horizontale », avec les communes voisines (intercommunalité). Une troisième naîtra de l'achèvement de la décentralisation avec les élections locales (niveau village et arrondissement). **Tant que la décentralisation en restera au niveau communal, sans réussir à s'enraciner au niveau local, la faiblesse institutionnelle des communes perdurera.**

2.4 Sortir de la logique segmentaire et de court terme du développement : quid de la politique nationale ?

Toute politique foncière doit s'inscrire dans une perspective à moyen et à long terme. C'est d'autant plus le cas dans le domaine de la gestion forestière et de la conservation de l'environnement. Cependant, la vision qu'ont les gens, y compris les politiciens et les fonctionnaires, des projets de développement, est plutôt celle d'un ensemble de ressources, d'un gâteau à partager. Les anthropologues du développement ont depuis un certain temps déjà, documenté et analysé la normalité sociale d'une telle conception. L'appropriation sélective et le « démembrement » des projets de développement ne sont pas des comportements pathologiques (Mongbo 1995, Olivier de Sardan 1995). Néanmoins, ceci soulève la question opérationnelle de l'efficacité d'interventions inscrites dans un pas de temps limité.

Il ne s'agit pas de soutenir qu'il y aurait une sorte de contradiction inhérente entre le temps court des programmes de développement et le temps long de la conception des politiques publiques. C'est plutôt une affaire d'intégration des interventions de développement dans un **cadre temporel localisé, approprié, légitime, adapté par exemple au rythme électoral** (ne pas considérer les élections comme un genre d'accident climatique malheureux...).

L'action des agences de développement va trop souvent dans le sens d'un renforcement de la tendance à la segmentation déjà à l'œuvre entre ministères. Le cas du PFR est symptomatique. Il devient un modèle, une référence discursive employée pour légitimer des interventions pour des agences et des programmes jusque là peu favorables à l'idée d'une reconnaissance des droits coutumiers (MCA, PGFTR financé par la Banque mondiale).

Enfin, l'absence d'orientation de politique nationale combinée à la fragmentation de l'offre de développement crée une grande hétérogénéité dans les modes de fonctionnement. Comme le dit Alidou Takpara, « les mêmes cadres forestiers font différentes choses selon les projets avec lesquels ils travaillent. Ce dont nous avons besoin, ce sont des directives nationales ».

Il existe un risque de fragmentation et d'hétérogénéité, et par conséquent un **besoin de coordination** (entre agences de développement et entre elles et l'État, et parmi les administrations d'État et les ministères), **d'harmonisation et de suivi, par exemple par la création d'une agence nationale**. La question ici est naturellement la suivante : qui a vraiment besoin de coordination ou en d'autres termes : qui a un intérêt à son absence ?

Les politiques publiques devraient appuyer les **communes décentralisées en tant qu'instances de coordination** dans le domaine de la politique et de l'administration foncières au niveau local. Au niveau national, le gouvernement doit exprimer sa propre vision, sans exclusivement compter sur l'expertise étrangère pour formuler ses orientations politiques. C'est également une question de souveraineté.

La gestion de la terre et des ressources naturelles est un domaine qui nécessite de la **continuité** et une vision à long terme. Les **agences de développement devraient investir dans le long terme, manière de prendre au sérieux la nature politique de ces questions**, constat plus souvent invoqué que pris en compte dans leur pratique par les bailleurs (en témoigne la tendance répandue – et un peu schizophrénique – d'en appeler à la démocratie et d'esquiver la politique et les politiciens...).

2.5 L'échelon supranational

Les frontières internationales, comme les autres frontières, sont des ressources autant que des délimitations fixées. Ce fait ressort clairement dans le cas des activités de réexportation qui sont si cruciales pour l'économie politique du Bénin. Pour des nomades comme les pasteurs peuls, ces frontières sont apparemment invisibles : ils traversent les frontières nationales du Niger, du Burkina-Faso, du Bénin, du Togo et du Nigeria en fonction des nécessités de la conduite de leurs troupeaux. En fait, les choses ne sont pas si simples et les bergers exploitent le décalage induit de diverses manières par ces frontières. Dans le nord du Bénin, ils sont accusés de violer toutes les règles et arrangements portant sur les relations avec les agriculteurs. Les efforts des associations d'éleveurs (UDOPER) pour entrer en contact avec des associations sœurs dans les pays voisins (telle que l'AREN au Niger) ont jusqu'ici échoué. Et les représentants de l'UDOPER n'arrivent pas à savoir si c'est une affaire de mauvaise volonté ou de temps nécessaire à établir des liens, bien qu'ils aient tendance à privilégier la première explication. Selon eux, l'une des raisons pourrait être que les fonctionnaires et les urbains propriétaires de bétail sont membres de ces organismes, adhésion interdite par les statuts de l'UDOPER.

Les pays voisins sont également des cibles pour des stratégies « escapistes ». Nombre d'éleveurs de bétail expulsés des parcs et des forêts du fait du renforcement des mesures de protection de la nature au Bénin se sont enfuis au Togo dans les quatre dernières années (particulièrement depuis deux ans). Leur situation là-bas demeure néanmoins fort périlleuse. En tant qu'étrangers sans statut (ni du point de vue national, ni du point de vue de la citoyenneté

locale), ils ne bénéficient d'aucune protection contre la corruption et la violence des populations et de la police¹³.

Enfin et surtout, la transhumance internationale est officiellement interdite, mais le statut du décret est incertain et il n'est pas appliqué, ce qui prépare le terrain à la corruption, ainsi qu'à des décalages entre les règles et pratiques nationales.

Il existe un besoin de **coordination au niveau supranational**, impliquant les gouvernements respectifs mais également les **organisations d'agriculteurs et de pasteurs** afin de trouver un terrain commun d'entente pour forger des règles qui soient mises en œuvre. Des **cadres de concertation** pourraient être créés à ce niveau.

¹³ Nombre d'entre eux auraient été tués, et leur bétail abattu, selon des représentants de l'UDOPER. Cette information demanderait à être recoupée et vérifiée.

Annexe 1 – Informateurs

Les entretiens ont été menés avec Rie Odgaard, du 23 au 29 mars.

Date & lieu	Informateur	Institution
18/03/06, Cotonou	Nassirou Bako-Arifari	AC & LASDEL Parakou
19/03/06, Cotonou	Eric Hahonou,	LASDEL Parakou
20/03/06, Cotonou	Jean-Marc Sinnassamy	MEHU (DAT & ABE), projet “Lagune”
20/03/06, Cotonou	Christian Bellebon	SEHRAU-SA, assistant technique
	Ferdinand Afoudji	SEHRAU-SA, responsable de programme
	Alidou Saré	SEHRAU-SA, responsable de programme
20/03/06, Cotonou	Petra Mutlu	GTZ, ProCGRN, chef de projet
21/03/06, Cotonou	Sylvain Debdé	Embassade du Danemark
	Abelle Houessou	Embassade du Danemark
21/03/06, Cotonou	Martin Hounkpodoté	ProCGRN, responsable des opérations foncière
	Sylvestre Fandohan	ProCGRN, chef de projet
21/03/06, Cotonou	Honorat Edja	LARES & Université de Parakou, anthropologue
21/03/06, Cotonou	Murielle Clarac	AFDI/PPAB, assistant technique
	Dramane Orou Guétidé Malan	Coordinateur UDOPER
22/03/06, Cotonou	Jan de Winter	PAMF, chef de projet
	Nicolas Ahouandjinou	PAMF, <i>capacity</i> développement & commercialisation
	Gaetan Agbangla	PAMF, chef du service technique
22/03/06, Cotonou	Jean-François Cavanna	AFD
	Fanny Grandval	AFD
22/03/06, Cotonou	Jopeph Tossavi	Mission de décentralisation
22/03/06, Cotonou	Roch Mongbo	CEBEDES & UAC
	Anne Floquet	CEBEDES
23/03/06, Cotonou	Bio Baguiri	MCA
23/03/06, Parakou	Alidou Takpara	APIC (ONG)
24/03/06, Kandi	Allassane Seïdou	Maire de Kandi
24/03/06, Kandi	Léopold Quenum	Chef de la <i>brigade territoriale de gendarmerie</i>
24/03/06, Kandi	Ali Abou Ramane	Procureur TPI Kandi
24/03/06, Kandi	Jean-Baptiste Aloukpe	Président TPI Kandi
24/03/06, Kandi	Tamou Nanti Boukoukenin	CENAGREF, sociologue
25/03/06, Kandi	Oumarou Zika	Directeur CECPA
25/03/06, Gogonou	Aboubakar Tidjani	Président de l’UDOPER

	Allassane Baba Boukari	UDOPER
25/03/06, Kandi	Assouma Orougoga Brice Nansounou	Eco-gardes, CENAGREF, Parc du W, village Alfa Kouara
25/03/06, Kandi	Bani Savi Salifou O. Issifou	AVIGREF vice-président, village Alfa Kouara AVIGREF membre, village Alfa Kouara
25/03/06, Kandi	Yarou Jérôme Kandisounon (Clémentine Kandisounon)	Prêtre de la terre à Kandi
25/03/06, Kandi	Seïdou Bio Salifou	Président du tribunal de conciliation
26/03/06, Kandi	Allassane Seïdou	Maire de Kandi
26/03/06, Gogonou	Sanni Gounou	Maire de Gogonou
26/03/06, Kandi	Biri Gado Boureïma	Chef du 2 nd <i>arrondissement</i> Kandi
26/03/06, Kandi	Abdoulaye Kora	SNV, Conseiller en gestion des ressources naturelles
27/03/06, Parakou	Henk Nugteren	SNV
27/03/06, Manigri	Daniel Loconon Raymond Azokpota	AGEDREN (NGO), directeur AGEDREN, responsable du programme
27-28/03/06, Banté	Alain Rattier	Village Tobé
28/03/06, Banté	Laourou Adefou Iloutou	Roi de Banté
29/03/06, Grand-Popo	Catherine Zinsou	UCP Grand-Popo, trésorier
29/03/06, Grand-Popo	Gildas Séhoué	Directeur du service de gestion foncière communal (<i>service domanial</i>)
29/03/06, Grand-Popo	Félix Gbadhovi	<i>1^{er} adjoint</i> au maire
30/03/06, Abomey-Calavi	Dansou Kossou	FSA-UAC, pédogoque, coordinateur du programme de recherche "Convergence of sciences" (UAC/Université de Legon/Université de Wageningen)
30/03/06, Cotonou	Jean-François Cavanna Fanny Grandval	AFD AFD
31/03/06, Cotonou	Susane Fafin	PRODECOM, Union Européenne
31/03/06, Cotonou	Marius Gandonou	IAMD (NGO)
31/03/06, Cotonou	Joseph Akpaki	UAC FLASH

Annexe 2 – Acronymes

ABE	Agence béninoise pour l'environnement
AFD	Agence française de développement
AGEDREN-Bénin	Association pour la gestion des ressources naturelles du Bénin (NGO)
AIF	Association d'intérêts fonciers
AREN	Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger
AVIGREF	Association villageoise de gestion des réserves de faune
CEBEDES	Centre béninois pour l'environnement et le développement économique et social
CENAGREF	Centre national de gestion des réserves de faune
CENATEL	Centre national de télédétection et de surveillance du couvert forestier (ONAB)
CIEL	Conseil intercommunal pour le développement économique
CNAD	Commission nationale des affaires domaniales (MISD)
DAT	Délégation à l'aménagement du territoire
DPLR	Direction de la promotion de la législation rurale (MAEP)
DPP	Direction de la planification et de la prospective (MAEP)
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
DST	Direction des services techniques (commune)
DUA	Direction de l'urbanisme et de l'assainissement (MEHU)
ECOPAS	Ecosystèmes protégés en Afrique soudano-sahélienne (EU)
ECOCITE	Programme européen de recherche sur la gestion partagée des espaces périurbains
FAO	Food and agriculture organisation
FLASH	Faculté des sciences humaines (UAC)
FUPRO	Fédération des unions de producteurs du Bénin
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
IAMD	XX (NGO)
IGN	Institut géographique national (MEHU)
INRAB	Institut national de recherche agricole du Bénin
LARES	Laboratoire de recherche économique et sociale
LASDEL	Laboratoire d'analyse sociale du développement local
MAEP	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
MCA	Millenium Challenge Account
MCAT	Ministère de la culture, de l'artisanat et du tourisme
MEHU	Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme
MFE	Ministère des finances et de l'économie
MISD	Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation
MJLDH	Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires

ONAB	Office national du bois (MAEP)
PAMF	Projet d'aménagement des monts forestiers (BAD, BADEA)
PDE	Projet de développement de l'élevage (MAEP)
PDM	Programme de développement municipal
PFR	Plan foncier rural
PGFTR	Projet de gestion des forêts et des terroirs riverains (Banque mondiale)
PGUD	Programme de gestion urbaine décentralisée (AFD)
ProCGRN	Programme de conservation et de gestion des ressources naturelles (GTZ/MAEP)
RFU	Registre foncier urbain
SERHAU-SA	Société d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain (société anonyme)
SNV	Service néerlandais de volontariat (Dutch co-operation)
UAC	Université d'Abomey-Calavi
UCP	Union communale des producteurs (communal farmers' union)
UDOPER	Union départementale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants
UNSO	United Nations Sudano-Sahelian Office

Annexe 3 – Bibliographie

Bénin

- Alber, E. & J. Sommer 1999. « Grenzen der Implementierung staatlichen Rechts im dörflichen Kontext. Eine Analyse der Rechtswirklichkeit in einem Baatombu-Dorf in Benin ». *Afrika Spectrum* (Hamburg) 34 (1) : 85-111.
- Bako-Arifari, N. 1995. « Démocratie, régionalisme et 'logique du terroir' au Bénin ». *Politique Africaine* 59 : 7-24.
- Bako-Arifari, Nassirou 1998. "La démocratie à Founougo (Borgou): paysans et 'déscolarisés' en compétition pour le pouvoir local". In: Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan (eds.) *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala: 57-99.
- Bako-Arifari, N. 1999. *Dynamiques et formes de pouvoir politique en milieu rural ouest-africain : étude comparative sur le Bénin et le Niger*. Doctoral dissertation, Marseille : EHESS.
- Bako-Arifari, N. 2000. "Dans les interstices de l'Etat: des courtiers en col blanc. Cadres ressortissants et développement local à Kandi (Nord-Bénin)". In: Bierschenk T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir) *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: APAD-Karthala: 43-70.
- Bako-Arifari, N. 2005. "Le linge sale se lave en famille. La gestion pragmatique des sources de violence 'xenophobe' dans le jeu politique au Bénin". *Afrika Spectrum* 40 (2): 267-297.
- Bako-Arifari, N. & P.-Y. Le Meur 2003. « La chefferie au Bénin : une résurgence ambiguë ». In : Perrot, C.H. & F.X. Fauvelle-Aymar (dir.) *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala : 125-143.
- Biaou, G. 1997. « Pouvoir local et gestion des ressources naturelles au Bénin ». In : Bierschenk, T., Le Meur, P.-Y. & M. von Oppen (eds.) *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa*, Weikersheim, Margraf Verlag : 203-211.
- Bierschenk, T. 1988. "Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Benin". *Sociologia Ruralis* XXVIII (2-3): 146-160.
- Bierschenk, T. 1997. *Die Fulbe Nordbénins. Geschichte, soziale Organisation, Wirtschaftsweise*. Hamburg: Lit Verlag.
- Bierschenk, T. 1999. « Herrschaft, Verhandlung und Gewalt im Modernen Afrika ». *Afrika Spectrum* (Hamburg) 34 (3) : 321-348.
- Bierschenk, T. 2004. *The local appropriation of democracy. An analysis of the municipal election in Parakou, Republic of Benin, 2002/03*. Working Paper of the Institute of Anthropology and African Studies no 39, Johannes Gutenberg University of Mainz.
- Bierschenk T. & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Paris : Karthala.
- Clerc, J.; Adam, P. & C. Tardits 1956. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*. Paris : ORSTOM.
- Daane, J., Breusers, M. & E. Frederiks (eds.) 1997. *Dynamique paysanne sur le plateau Adja du Bénin*. Paris: Karthala.
- De Haane, L. 1997. *Agriculteurs et éleveurs au Nord-Bénin. Ecologie et genres de vie*. Paris: Karthala.
- Desanti, H. 1945. *Du Danhomé au Bénin-Niger*. Paris : Larose.
- Dissou, M. 1983. *La palmeraie béninoise : exploitation traditionnelle et aménagement volontaire*. Thèse de Doctorat d'État, Paris : Université Paris X.
- Doevenspeck, M. 2004. « Migrations rurales, accès au foncier et rapports interethniques au sud du Borgou (Bénin). Une approche méthodologique plurielle ». *Afrika Spectrum*. 39 (3) : 359-380.

- Doevenspeck, M. 2005. *Migration im ländlichen Benin. Sozialgeographische Untersuchungen an einer afrikanischen Frontier*. Saarbrücken: Verlag für Entwicklungspolitik.
- Edja, H. 1997, «Rôle des institutions locales dans la réforme d'un système foncier coutumier (Savè, Bénin)», In: Bierschenk, Le Meur, von Oppen (eds.), *Institutions and technologies for rural development in West Africa*, Weikersheim Margraf Verlag : 243-252.
- Edja, H. 1999. Colonisation agricole spontanée et milieux sociaux nouveaux: la migration rurale dans le Zou-Nord au Bénin. Kiel : Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG.
- Edja, H. 2000a. "Médiateurs traditionnels à l'école du courtage en développement. Un exemple autour des projets du service allemand du développement (DED) à Kalalé au Nord-Bénin". In: Bierschenk T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir) *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: APAD-Karthala: 125-144.
- Edja, H. 2000b. Les droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le sud du Bénin. Rapport de recherche non publié, projet « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources renouvelables, négociation, renégociation, sécurisation », Paris-Londres : GRET-IIED.
- Edja, Honorat 2004. How can political control be established on spontaneous settlers in a context of rising unbalanced demographic relationships? The case of Wari-Marou in northern Benin. Paper presented to the CLAIMS project annual workshop, Bamako, 21-25th June 2004.
- Edja, H. & P.-Y. Le Meur, forthcoming, « Connaissance et reconnaissance des droits. L'expérience du Plan Foncier Rural au Bénin ». In : Colin, J.-P. & E.Léonard (dir.) *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, IRD-Karthala.
- Floquet, A. & . Mongbo 1998. *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin*. Weikersheim : Margraf Verlag.
- Hosteint, L. 2006. Enjeux locaux du tutorat foncier: contrôle des hommes et des ressources à Gbanlin, Vossa, Tosso et Idadjo (centre Bénin). MSc report, Department of Anthropology, University of Aix-Marseille 1.
- Juhé-Beaulaton, D. & B. Roussel 2002. "Les sites religieux vodun. Des patrimoines en permanente évolution. In: Cormier-Salem, M.-C., Juhé-Beaulaton, D., Boutrais, J. & B. Roussel (dir.) 2002. *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. Paris: IRD: 415-438.
- Lavigne Delville Ph., Bernard R., Déguénon L.A., Edja H., Le Meur P.Y., Rochegude A, 2003, *Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin*, Rapport final - Volume I., Schéma d'action, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, juillet 2003, 137 p.
- Lavigne Delville Ph., Bernard R., Edja H., Le Meur P.Y., 2003, *Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin*, Rapport final - Volume II, Orientations de la politique de développement rural et méthodologie des PFR, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, juillet 2003, 35 p.
- Le Meur, P.-Y. 1995. "Le palmier vu d'en bas. État, paysannerie et pouvoirs locaux au sud-Bénin". *Politique Africaine* 59: 82-101.
- Le Meur, P.-Y. 1998a. "Empilements et chevauchements. Pouvoirs et histoire à Ahouannonzoun (Atlantique)". In: Bierschenk, T. & J.-P. Olivier de Sardan (dir.) *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala: 195-244.
- Le Meur, P.-Y. 1999. "Coping with Institutional Uncertainty: Contested Local Public Spaces and Power in Rural Benin". *Afrika Spectrum* 34 (2): 187-211.
- Le Meur, P.-Y. 2000. "Courtage en développement et champ du pouvoir local au Sud-Bénin". In: Bierschenk T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir) *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: APAD-Karthala: 191-217.
- Le Meur, P.-Y. 2002a. "Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin". In: Juul, K. & C. Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann : 135-155.
- Le Meur, P.-Y. 2002b. Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. Document de travail n°4 de l'UR REFO, Montpellier : IRD.

- Le Meur P.-Y., 2005. Access to land, the production of "strangers", and governmentality in central Benin. Panel « Land governance in Africa and the social embeddedness of property », *European Conference on African Studies*, AEGIS, Londres, 30 juin-2 juillet 2005.
- Le Meur, P.-Y. 2005. "L'émergence des 'jeunes' comme groupe stratégique et catégorie politique dans la commune de Ouessè (Bénin)". *Afrique contemporaine* 214 (2): 103-122.
- Le Meur, P.-Y. 2006a. "Statemaking and the Politics of the Frontier in Central Benin". *Development & Change* 37 (4): 871-900.
- Le Meur, P.-Y. 2006b. "Governing Land, Translating Rights. The Rural Land Plan in Benin". In: Lewis, D. & D. Mosse (eds.) *Development Brokers & Translators*, Bloomsfield : Kumarian Press: 75-99.
- Le Meur, P.-Y. 2006c. "L'information foncière au Bénin, entre pluralisme juridique et dispersion institutionnelle". *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (FAO), 2006/1.
- Mercier, P. 1968. *Tradition, changement, histoire. Les "Somba" du Dahomey septentrional*. Paris: Anthropos.
- Mondjannagni, A. 1977. *Campagnes et villes au sud de la république populaire du Bénin*. Paris-La Haye: Mouton.
- Mongbo, R. 1995. The appropriation and dismembering of development intervention: Policy, discourse and practice in the field of rural development in Benin. Unpublished PhD dissertation, Wageningen: Agricultural University.
- Mongbo, R. 2000a. "Le développement local et les courtiers. Concepts et réalités d'un phénomène social au Bénin". In: Bierschenk T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir) *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: APAD-Karthala: 217-240.
- Mongbo, R. 2000b. "Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au sud Bénin". In: Lavigne Delville, P., Toulmin, C & S. Traoré (dir.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques locales et interventions publiques*, Paris & Saint-Louis, Karthala-URED-Ministère des Affaires Étrangères: 185-204.
- Mongbo, R. 2006. Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin: replis identitaires et communalité contestée. Paper presented to the international conference "At the frontier of land issues. Social embeddedness of rights and public policy", Montpellier, May 17-19. 2006.
- Mongbo, R. & A. Floquet 1995. Enjeux fonciers, pauvreté et stratégies de survie sur les terres de barre au Bénin. Rapport final de l'étude "Pauvreté et accès à la terre". Cotonou: GTZ-CEBEDES.
- Neef, A. 1999. *Auswirkungen von Bodenrechtswandel auf Ressourcennutzung und wirtschaftliches Verhalten von Kleinbauern in Niger und Benin*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Paulenz, S. 1999. "Selbstjustiz in Benin. Zur Debatte über den Charakter außerstaatlicher Sanktionformen in Afrika". *Afrika Spectrum* 34 (1): 59-83.
- Pescay, M. 1990. Etude des problèmes fonciers dans le Zou. Bilan-diagnostic et propositions d'actions. Bohicon: PPEZ-IRAM-CARDER Zou.
- Pescay, M. 1998. "Transformation des systèmes fonciers et 'transition' foncière au Sud-Bénin". In: Lavigne-Delville, P. (ed.): 131-156.
- Sinnassamy, J.-M. 2006. Le "projet lagune" d'appui à la gestion durable des zones humides au Sud-Bénin : une démarche pilote de gouvernance intercommunale d'un écosystème lagunaire. Paper presented to the international conference "The co-management of natural resources and the environment. From the local to the global sphere", Saint-Quentin en Yvelines, June 26-28. 2006.
- Sodeik, E. 1999. *Ungleiche Partner: Handlungsoptionen von lokalen Selbstorganisationen und Forstprojekten im Norden Benins*. Weikersheim: Margraf Verlag.
- Sodeik, E. 2000. "Interfaces sans courtiers? Conditions d'émergence du courtage et conséquences de son absence". In: Bierschenk T., J.-P. Chauveau & J.-P. Olivier de Sardan (dir) *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: APAD-Karthala: 259-278.
- Staniland, M. 1973. "The Three-Party System in Dahomey". *Journal of African History* 14: 291-312 & 491-504.
- Van Driel, A. 2001. *Sharing a Valley. The changing relations between agriculturalists and pastoralists in the Niger Valley of Benin*. Research Report no 64, Leiden: African Studies Centre.

Autres références

- Bayart, J.-F. 1989. *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard.
- Benda-Beckmann, K. von 1981. "Forum Shopping and Shopping Forums". *Journal of Legal Pluralism* 19: 117-159.
- Berry, S. 1993. *No Condition is Permanent: the Social Dynamics of Agrarian Change*. Madison: University Wisconsin Press.
- Bromley, D. 2006. The Empty Promises of Formal Titles. <http://www.desotowatch.net>.
- Chauveau, J.-P. 2006. "Customary transfer of rights between autochthons and 'strangers'". In: Chauveau, J.-P., Colin, J.-P., Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P. & P.-Y. Le Meur, *Changes in land access and governance in West Africa: markets, social mediations and public policies*, INCO Research Report, London, IIED: 14-26.
- Chauveau, J.-P., Colin, J.P., Gonné, B., Le Meur, P.-Y., Léonard, E., Mesclier, E., Seignobos, C. & B. Tallet 2006. Question foncière, pauvreté et exclusion. Issue paper, Research Unit 095 "Land regulations, public policy, actors' logic", workshop on "Politiques publiques de lutte contre la pauvreté et pour le développement", Social Sciences Department, IRD.
- Hagberg, S. 1998. *Bewteen Peace and Justice. Dispute settlement between Karaboro Agriculturalists and Fulbe agro-pastoralists in Burkina Faso*. Uppsala Studies in Cultural Anthropology 25.
- Ikdahl, I., Anne Hellum Randi Kaarhus & Tor A Benjaminsen 2005. Human rights, formalisation and women's land rights in southern and eastern Africa, Noragric Research Report no. 26, Noragric/Agricultural University of Norway.
- Lavigne Delville, P. (ed.) 1998. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris: Karthala-Ministère de la Coopération.
- Lavigne Delville Ph., Ouedraogo H., Toulmin C. & P.-Y. Le Meur, coord., 2003, *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux, Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et développeurs*, GRAF/GRET/IIED.
- Le Meur, P.Y. 2006d. "Land governance: actors, arenas, governmentality". In: Chauveau, J.-P., Colin, J.-P., Jacob, J.-P., Lavigne Delville, P. & P.-Y. Le Meur, *Changes in land access and governance in West Africa: markets, social mediations and public policies*, INCO Research Report, London, IIED: 39-49.
- Lentz, C. 2005. "First-comers and late-comers: the role of narratives in land claims". In: Evers, S., Spierenburg, M. & H Wels (eds.) *Competing Jurisdictions. Settling Land Claims in Africa*, Leiden, Brill: 157-180.
- Lund, C. 2002. "Negotiating Property Institutions: On the Symbiosis of Property and Authority in Africa". In: Juul, K. & C. Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann: 11-43.
- Lund, Christian, Odgaard, Rie and Espen Sjaastad 2006. *Land Rights and Land Conflicts in Africa: A review of issues and experiences*. Copenhagen: DIIS-DANIDA.
- Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Painter, T, J. Sumberg & T. Price 1994. « Your Terroir is my 'Action Space': Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the Approche Terroir in Sahelian West Africa ». *Africa* 64 (4) : 447-464.
- Peters, P. E. 1998. "Comment on 'The Political Economy of Ethnicity' by Paul Collier". In: Pleskovic, B. & J. E. Stiglitz (eds.) *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D. C.: The World Bank: 400-405.
- Phillips, A. 1989. *The Enigma of Colonialism. British Policy in West Africa*. London: James Currey.
- Pottier, J. 2003. "Negotiating local knowledge: An introduction". In: *Negotiating local knowledge: Power and identity in development* Pottier, J., Bicker, A. & P. Sillitoe (eds.), London: Pluto Press: 1-29.
- Scott, James 1998. *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Wisborg, P. 2002. Is Land a Human Rights Issue? Approaching Land Reform in South Africa. Noragric Working Papers, Noragric/Agricultural University of Norway.