

Multiplication des acteurs du territoire, modes de légitimation et difficultés de l'action

L'exemple de la *comunidad campesina* de Jicamarca en périphérie de Lima, Pérou

AUTEURES

Alicia HUAMANTINCO, UNMSM (Pérou)
Évelyne MESCLIER, PRODIG (France)¹

RÉSUMÉ

Dans le cadre des processus de décentralisation, les autorités coutumières des pays des Suds ne sont pas toujours officiellement reconnues comme des acteurs du territoire. Elles ont néanmoins souvent un rôle important dans la gestion des terres et dans la représentation des populations rurales. En périphérie des grandes métropoles, l'urbanisation accroît les concurrences pour le territoire entre ces institutions et un grand nombre d'autres acteurs, publics et privés. Aux confins de l'agglomération de Lima, le cas de la *comunidad campesina*² de Jicamarca, au Pérou, montre que certains de ces acteurs tendent à détourner les institutions coutumières pour légitimer leur propre pouvoir sur le territoire. Ces concurrences et ces modes de légitimation conduisent finalement à des blocages de l'action sur le territoire.

MOTS CLÉS

Métropolisation, périphéries, décentralisation, communautés paysannes, légitimation

ABSTRACT

Within the processes of decentralisation, customary authorities of the countries of the South are not always officially recognized as actors of the territory. Nevertheless they often have an important role in land management and in the representation of rural populations. In the peripheries of big metropolises, the urbanization increases the competitions for the territory between these institutions and a large number of other public and private stakeholders. At the edge of the urban area of Lima, the case of the *comunidad campesina* of Jicamarca, in Peru, shows that some of these actors tend to hijack the customary institutions to legitimize their own power on the territory. These competitions and these forms of legitimization finally lead to blocking territorial action.

KEYWORDS

Metropolisation, Peripheries, Decentralisation, *Comunidades campesinas*, Legitimization

INTRODUCTION

Les lois de décentralisation favorisent l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels comme de nouvelles formes de débat public (Gumuchian *et al.*, 2003 : 52). Dans les Suds, la question se pose de l'intégration des autorités coutumières à ces configurations,

¹ En collaboration avec les étudiants de l'École de géographie de l'UNMSM, Universidad nacional Mayor de San Marcos.

² Les *comunidades campesinas* (communautés paysannes) ont un statut particulier reconnu par l'État péruvien (au même titre que l'*ejido* au Mexique).

car elles assument souvent un rôle important dans la gestion des territoires, en particulier dans la régulation des droits d'accès à la terre et dans la représentation des intérêts des populations locales. Certains pays ont officialisé leur participation aux structures de l'État décentralisé, tandis que d'autres ont choisi de les considérer comme des acteurs privés sans rôle particulier dans la représentation des habitants.

Les périphéries des grandes métropoles des Suds sont des espaces privilégiés pour analyser les résultats de ces choix. En effet, l'expansion urbaine se produit souvent sur des terres contrôlées de façon collective par des familles rurales organisées autour d'institutions locales : chefferies en Afrique, « communautés », parfois qualifiées d'indigènes ou de paysannes, en Amérique latine (cf. Chaléard, 2014). Ces populations se trouvent mises en présence d'acteurs nouveaux : promoteurs immobiliers, citoyens, entreprises, ce qui rend nécessaire de nouveaux modes de gouvernance.

Dans le cas du Pérou, les *comunidades campesinas* sont des institutions agraires issues de l'histoire coloniale et républicaine dont les autorités sont élues par les familles membres, qui se réunissent régulièrement en assemblée générale. De vastes extensions de terres leur appartiennent légalement et elles participent de fait à la gestion du territoire (cf. Diez, 2012). Cependant, ce rôle n'apparaît pas dans le cadre de la décentralisation.

L'agglomération de Lima s'étend aujourd'hui sur les terres de plusieurs de ces *comunidades campesinas*. C'est en particulier le cas de Jicamarca, à l'est de l'agglomération, que nous avons étudiée dans le cadre de deux programmes de recherche successifs, PÉrisud (coordonné par J.-L. Chaléard) et PÉrimarge (coordonné par É. Mesclier). Après avoir décrit l'arrivée des acteurs de l'urbanisation, nous soulignons que la décentralisation crée également des formes de concurrence entre les entités publiques. Puis nous montrons que, alors même que la *comunidad campesina* ne fait pas partie de l'État décentralisé, différents acteurs, publics et privés, utilisent sa légitimité en la détournant pour renforcer leur propre pouvoir.

1. LES ACTEURS DE L'URBANISATION À JICAMARCA

Jicamarca, une *comunidad campesina* en périphérie de Lima

Jicamarca (cf. figure 1) est à l'origine une *comunidad campesina* (C. C.) de quelques dizaines de familles, dont le centre principal, un village également nommé Jicamarca, est situé à plus de 3 000 mètres d'altitude sur le versant occidental des Andes. Ses membres sont essentiellement des éleveurs, qui pratiquent une transhumance de courte distance entre les hauteurs et le piémont pacifique. La végétation apparaît sur le piémont à la fin de l'hiver à la faveur du brouillard. Le reste de l'année, il s'agit d'un interfluve aride, entre les vallées de deux fleuves côtiers, le Rimac et le Chillón.

L'agglomération de Lima s'est d'abord développée dans la partie basse de la vallée du Rimac, puis s'est étendue vers l'est et vers deux autres vallées, la vallée du Chillón au nord et celle du Lurín au sud. Depuis les années 1950, elle a atteint les parties basses des versants des interfluves puis s'est étendue vers les hauteurs. La C. C. Jicamarca a tenté d'éviter l'urbanisation de ses terres en créant des « annexes » sur la partie basse de son territoire, attribuées à ses propres membres. Cependant le pouvoir qu'elle exerce sur ces marges de son territoire, au contact d'une agglomération de 9 millions d'habitants, a été rapidement concurrencé par d'autres acteurs.

Les acteurs de l'urbanisation

Depuis les années 1970, une partie des anciens pâturages de la C. C. Jicamarca ont commencé à disparaître au profit de l'urbanisation. Aujourd'hui plusieurs dizaines de milliers de personnes résident dans ces nouveaux quartiers installés sur les versants de l'interfluve et plusieurs milliers continuent de s'y installer chaque année.

Cette urbanisation a été facilitée par des promoteurs privés qui ont acquis des droits d'usufruit sur les terres de la C.C. Jicamarca et qui les ont revendus aux nouveaux habitants. Les quartiers sont organisés en secteurs, au sein desquels agissent de nombreuses associations d'usufruitiers, chacune d'entre elles dotées de dirigeants.

L'État central a rendu possible ces dynamiques au cours des années 1990, en modifiant les lois portant sur l'accès à la terre. Il a en particulier supprimé le caractère inaliénable des terres des comunidades campesinas. Ces changements, destinés avant tout à favoriser un nouveau modèle agricole (Mesclier, 2009) ont en particulier rendu possible la privatisation au coup par coup des terres de comunidades campesinas situées sur le piémont occidental des Andes. Cette privatisation est l'horizon auquel aspirent beaucoup des habitants des nouveaux quartiers.

Par ailleurs d'autres acteurs comme des entreprises, mais également une université et des collèges privés, se sont installés dans la partie basse de Jicamarca. Ces installations répondent à la diversité de la demande des nouvelles populations de la périphérie est de Lima (cf. Huamantínco et Sihuay, 2012).

2. LA CONCURRENCE ENTRE ENTITÉS DÉCENTRALISÉES DE L'ÉTAT

Décentralisation des années 2000 et changements dans la gestion de l'agglomération de Lima

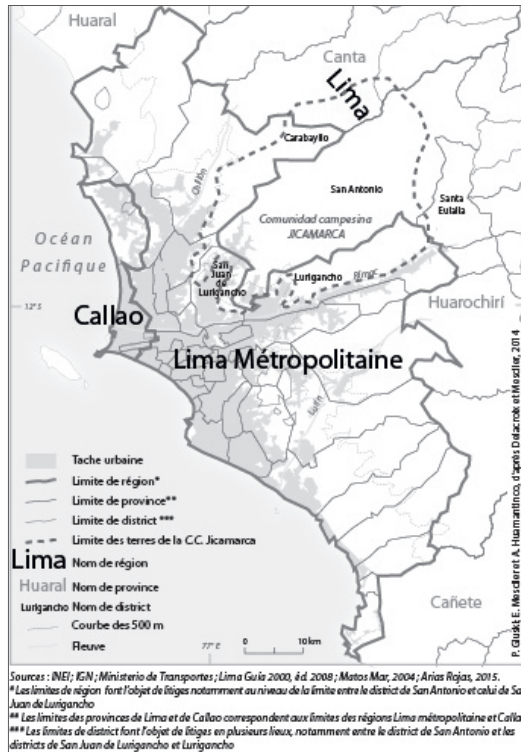
L'agglomération de Lima a longtemps été directement gérée par l'État, au sein du département de Lima et d'une province dite « constitutionnelle », le Callao. Sous ce niveau, des autorités municipales élues géraient le quotidien des provinces et, au niveau le plus fin de la maille politique et administrative, des districts.

Le processus de décentralisation, qui avait débuté dans les années 1980, a repris après la période de gouvernement autoritaire de l'ex-président Fujimori (1990-2000). Le retour à la démocratie a été accompagné de réformes visant à rapprocher la politique des citoyens (Dammert, 2012). Ainsi, depuis les années 2000, les compétences de l'État central ont été en partie transférées à des régions. Les fonctions des municipalités locales ont également été renforcées.

Dans ce cadre, le département de Lima a été découpé en entités régionales dotées de gouvernements élus. L'agglomération est dans sa plus grande partie – celle qui correspond à la province de Lima – gérée par la municipalité métropolitaine de Lima, qui est dotée d'un régime spécial lui donnant les compétences d'un gouvernement régional. La province constitutionnelle du Callao a quant à elle été dotée également d'un gouvernement régional. Ces gouvernements ont en particulier sous leur responsabilité les grands réseaux d'infrastructures de l'agglomération de Lima. Une troisième entité, la région de Lima, regroupe les autres provinces du département de Lima et englobe les deux

précédentes vers le nord, l'est et le sud (cf. figure 1) ; elle est de plus en plus concernée par l'expansion urbaine.

Figure 1. Localisation des terres de la *comunidad campesina* Jimarca



Les revendications territoriales des entités de l'État décentralisé

Sur la partie basse des versants, les terres de la C.C. Jimarca se sont trouvées, au fur et à mesure de leur urbanisation, placés sous la juridiction de plusieurs des districts dépendant de la municipalité métropolitaine de Lima : Lurigancho, San Juan de Lurigancho, Carabaylo. La plus grande partie du territoire de la *comunidad campesina* appartient néanmoins à un district dont le chef-lieu est situé en altitude, non loin du village principal de la communauté : San Antonio. Ce district appartient lui-même à la province de Huarochiri, qui dépend de la région de Lima, et non pas à la province de Lima, gérée par la municipalité métropolitaine de Lima.

Les quartiers urbanisés sur les terres de Jimarca font l'objet de revendications territoriales des districts de San Antonio, de Lurigancho et de San Juan de Lurigancho, en litige pour fixer leurs limites. Ces problèmes de démarcation sont exacerbés par les intérêts liés à la valeur acquise par des terres qui sont parmi les rares encore facilement urbanisables, malgré les pentes, dans l'immédiate périphérie de Lima.

3. DES MODES DE LÉGITIMATION DÉTOURNANT LES INSTITUTIONS DE LEUR USAGE PREMIER

La référence au territoire de la *comunidad campesina*

Dans le contexte qui vient d'être décrit, la vente des terres échappe largement au contrôle de la C. C. Jicamarca et les familles du village central n'ont que peu profité des bénéfices générés (cf. visites et entrevues de terrain). La C.C. Jicamarca ne participe pas en tant que telle à la gestion des quartiers urbains. En revanche, elle conserve une capacité à représenter légalement les familles et individus détenteurs de droits sur les terres et est en retour considérée comme détenant une certaine légitimité par les différents acteurs, même publics (cf. pour le rapport entre représentation et légitimation, Lévy, 1994 : 104). C'est cette légitimité, renforcée par la référence aux droits ancestraux des *comunidades campesinas*, qui est utilisée par plusieurs des acteurs présents pour justifier leur propre pouvoir sur le territoire.

C'est d'abord le cas de la municipalité du district de San Antonio, soutenue par celle de la province de Huarochiri. Dans beaucoup de districts péruviens, on compte plus d'une *comunidad campesina*, et une *comunidad campesina* peut détenir des terres simultanément dans plusieurs districts. Il y a de fait plusieurs *comunidades campesinas* dans le district de San Antonio. La municipalité légitime néanmoins son pouvoir territorial sur la partie basse, où elle a installé son nouveau siège, par une supposée concordance entre la démarcation du district et celle des terres de propriété de Jicamarca. Une cartographie du territoire de la C.C. Jicamarca, datant de 1954 (cf. figure 1), lui permet de matérialiser ses revendications et de s'opposer ainsi à l'annexion des quartiers urbains de Jicamarca par les districts voisins et par le gouvernement de la municipalité métropolitaine de Lima.

L'utilisation du statut des terres de *comunidad campesina*

Selon les statuts, une *comunidad campesina* peut accueillir des personnes se mariant avec un membre des familles qui la constitue ou s'établissant sur son territoire. Ces nouveaux membres peuvent alors accéder sous certaines conditions à l'usufruit des terres. Les promoteurs immobiliers se sont appuyés sur ces statuts en les détournant de leur sens initial pour légitimer leur action sur le territoire.

Certains promoteurs immobiliers ont obtenu leur intégration à la C.C. Jicamarca, obtenu ce droit d'usufruit puis procédé à la vente de droits d'installation à des citoyens : ils ont ainsi créé de véritables quartiers urbains, en divisant en lots des terres sur lesquelles ils n'avaient théoriquement pas de droit de gestion (cf. Le Roy, 1995, sur ces différentes catégories de droits fonciers). Ces manipulations du fonctionnement de la C.C. ne les empêchent pas de revendiquer leur appartenance à celle-ci pour légitimer leur action d'aménagement du territoire face aux acteurs extérieurs.

En retour, les conditions posées par les autorités métropolitaines à l'installation des services urbains

Les terres basses de la C.C. Jicamarca sont éloignées du siège du gouvernement régional de Lima, qui est installé dans une ville voisine, à environ une heure de route au nord de l'agglomération. En revanche, elles font partie de l'aire d'expansion des services de l'agglomération de Lima. Parmi ces services, la ligne 1 du train électrique, prolongée par l'État à partir d'un plan décidé en coordination avec la municipalité métropolitaine de Lima, s'arrête

pour l'instant juste aux limites de la C.C. Jicamarca et fait du district voisin de San Juan de Lurigancho un nouveau pôle d'influence avec de grandes chaînes de restaurants et de commerces. Quant aux services d'approvisionnement en eau au domicile, ils dépendent d'une entreprise publique de droit privé dont l'action était en principe limitée à l'agglomération de Lima. Un nouveau décret, en 2006, lui a permis de proposer ses services dans les aires contiguës des districts et provinces voisins, en établissant un contrat.

Les prétentions des autorités de la municipalité de San Antonio, de la province de Huarochiri et de la région de Lima d'imposer leur pouvoir sur la partie basse de la C.C. Jicamarca pourraient être remises en cause par le désir des habitants d'accéder à ces services urbains. Leur installation semble en effet dépendre en partie du bon vouloir de la municipalité métropolitaine de Lima, qui semble conditionner leur expansion au contrôle du territoire. D'autres agglomérations dans le monde fonctionnent sans être entièrement incluses dans une seule juridiction, et sans que cela conditionne l'accès aux services urbains des habitants, mais les relations entre les différentes entités politiques et administratives sont ici rendues difficiles par le conflit portant sur la démarcation.

CONCLUSIONS : LES DIFFICULTÉS DE L'ACTION

Globalement l'action sur le territoire est rendue difficile pour la plupart des acteurs par ces différents décalages entre les cadres institutionnels et leur utilisation à des fins de légitimation des pouvoirs. Ainsi, par exemple, les nouveaux citadins sont installés sur des terres de *comunidad campesina*, lesquelles peuvent légalement faire l'objet d'une privatisation et d'un enregistrement au cadastre national lorsque l'assemblée générale décide de le permettre. Cependant la plupart des habitants ont acquis des droits d'usufruit, et non pas un droit de propriété sur des terres enregistrées au cadastre, souvent non pas des mains de la C.C. Jicamarca mais de celles de ses « néo-membres ». La municipalité de San Antonio a signé un accord institutionnel avec l'institution chargée de l'assainissement de la propriété, COFOPRI, mais la superposition des possessions, issue des modalités du trafic des terres, rend ce travail long et complexe. Or, sans titre de propriété, l'accès individuel au réseau d'eau potable reste théoriquement impossible.

Quant à l'absence de limites reconnues entre les entités politiques et administratives, elle empêche la réalisation de certains projets d'aménagement, refusés par le système national de l'investissement public (SNIP) qui en effectue le contrôle et exige que la propriété de la terre où seront installées les nouvelles infrastructures, comme la juridiction à laquelle appartient cette propriété, soient clairement définies. Ainsi, par exemple, le gouvernement régional de Lima n'a pas pu créer un collège public qu'il avait récemment prévu de construire dans les nouveaux quartiers urbains (selon une entrevue réalisée en mai 2015).

Les autorités, tant au niveau régional que local, sont conscientes de la nécessité de s'entendre sur de nouvelles bases pour faciliter la vie des habitants et réduire les risques sanitaires et parfois physiques qu'ils encourent du fait de cette situation. L'État central a quant à lui les compétences nécessaires pour procéder à la délimitation des entités politiques et administratives. La justice péruvienne peut contribuer à résoudre une partie des problèmes en faisant avancer les nombreux procès intentés aux trafiquants de terre par la C.C. Jicamarca. La confusion des territoires, à laquelle contribue l'isolement de l'institution coutumière, présente néanmoins un intérêt pour les spéculateurs et certains acteurs politiques, ce qui ralentit la recherche de solutions.

RÉFÉRENCES

- Chaléard J.-L. (dir.), 2014, *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala.
- Dammert Ego Aguirre M., 2012, *Las reformas progresistas impostergables*, Lima, Instituto Territorialidad.
- Diez A., 2012, "Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos", in Asensio R., Eguren F., Ruiz M. (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*, Lima, Sepia, 115-148.
- Gumuchian H., Grasset É., Lajarge R., Roux E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Économica.
- Huamantínco A., Sihuay T., 2012, "La diversificación del mapa social en la periferia Este de Lima Metropolitana. Segregación socioespacial y las características del lugar", *Revista de la Escuela de Posgrado*, Universidad Ricardo Palma Paideia de Lima, XXI, pp. 101-114.
- Le Roy É., 1995, « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in Blanc-Pamard C., Cambrézy L. (dir.), *Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières*, Paris, Orstom éd., 455-472.
- Lévy J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de Sciences po.
- Mesclier É., 2009, « Le titrage des terres, instrument d'une restructuration orientée de l'agriculture péruvienne », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard É. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 445-475.

LES AUTEURES

Alicia Huamantínco
Université nationale Mayor de
San Marcos (UNMSM, Pérou)
aliciahuamantínco@gmail.com

Évelyne Mesclier
PRODIG
IRD
evelyne.mesclier@ird.fr