

Revue du C.A.M.E.S.



SEMESTRIEL DE PUBLICATION DU **CONSEIL AFRICAIN**
ET **MALGACHE** POUR L'**ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

SCIENCES

HUMAINES

Nouvelle Série, Sciences Humaines, N° 005– 2^{ème} Semestre 2015

CONSEIL AFRICAIN ET MALGACHE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

01 B.P. 134 Ouagadougou / Burkina Faso

SOMMAIRE

Administration et normes éditoriales.....	IV
La production historique au Cameroun à l'épreuve de la critique historique, Achille Elvice BELLA, Ecole Normale Supérieure de Yaoundé, (Cameroun)	12
Les déterminants de la mobilité des travailleuses de sexe et prévention du VIH au Bénin : ethnographie des sites de prostitution à partir d'une enquête qualitative dans le cadre du projet « équité en santé », A C Kpatchavi T C Togbé, E Bédard, M Dugas, GBatona, F Guédou, M Alary Université d'Abomey Calavi(Bénin)	29
Inégalités liées au genre au ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation du Burkina Faso, Alkassoum MAIGA, Université d'Ouagadougou (Burkina Faso)	47
Le secteur informel, une solution au problème d'emploi ? Les leçons d'une étude empirique auprès des conducteurs de taximotos, Badji OUYI Université de Lomé (Togo)	71
Atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans la ville pilote de Tiassalé (Côte d'Ivoire) : un bilan de l'objectif 7 relatif à la mise en œuvre d'un environnement durable Bazouma DIARRASSOUBA Université Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire)	87
Fiscalité locale et développement des collectivités territoriales décentralisées du Congo, Clotaire Claver OKOUYA Université Marien Ngouabi (Congo)	107
La gestion du double legs culturel colonial comme cause de l'exode des compétences au Cameroun: le cas des Anglophones de 1990 à 2004, David MOKAM Université de Ngaoundéré, (Cameroun)	139
Fils adoptif, fils naturel et famille en Numidie de 139 à 112 av. JC. : le cas de Jugurtha à travers la Guerre de Jugurtha de Salluste, Eliane BOUENDJA Université Omar Bongo (Gabon)	169
La communication publique : quelle importance dans la gouvernance démocratique au Togo ? Gbati NAPO, Université de Lomé	191
Les motivations psychologiques et sociales des femmes brazzavilloises au sein des églises, Jean Didier MBELE, Université Marien Ngouabi(Congo)	209
L'Altogogovéanistique de Martin Alihanga : un champ novateur dans les sciences sociales africaines, Jean François OWAYE,	

Université Omar Bongo (Gabon), Jérôme OKOUNDZI, IRSH CENAREST(Gabon).....	229
Essai de caractérisation des unités d'occupation des terres en pays Kim au Tchad, DJANGRANG Man-na, Tob-Ro N'Dilbé, REOUNODJI Frederic, Université de Moundou (Tchad)..	251
L'imagination dans le langage de l'innovation sémantique à l'innovation pragmatique, Mawusse Kpakpo AKUE ADOTEVI, Université de Lomé (Togo).....	269
Politique publique locale foncière au Bénin : une catégorie sous l'emprise de l'aide internationale, Midjèou Béranger AVOHOUEME, Roch L. MONGBO, Université d'Abomey-Calavi (Bénin).....	281
Perception par les fonctionnaires togolais de la notation à travers les bulletins individuels de note et leur motivation au travail, Pazambadi KAZIMNA Université de Lomé (Togo).....	307
Parcours de femmes dans l'histoire du Congo (1892-1985) Scholastique DIANZINGA, Université Marien Ngouabi (Congo).....	331
Analyse critique de l'enseignement de l'éducation aux droits de l'homme et à la citoyenneté (edhc) selon les principes de l'approche par compétence, Zakaria BERTE, Institut Pédagogique National de l'Enseignement Technique et Professionnel (IPNETP)	365

ADMINISTRATION ET NORMES EDITORIALES

1. Administration et rédaction

Rédacteur en chef : M. KADANGA Kodjona: Professeur titulaire,
Histoire contemporaine, Université de Lomé

E-mail : kkadanga59@yahoo.fr

Comité scientifique

Histoire

ALPHA GADO Bouraïma, Professeur Titulaire, Histoire
contemporaine, UAM (Niger)

BAGODO Obarè, Professeur Titulaire, Archéologie, UAC (Bénin)

GAYIBOR Nicoué Lodjou, Professeur titulaire, Histoire précoloniale,
UL (Togo)

GOEH-AKUE Adovi, Professeur titulaire, Histoire contemporaine,
UL (Togo)

LAM Aboubacry Moussa, Professeur Titulaire, Egyptologie, UCAD
(Sénégal)

MOUCKAGA Hugues, Professeur Titulaire, Histoire ancienne, UOB
(Gabon)

NDINGA MBO Abraham, professeur titulaire, Histoire
contemporaine, U M Ngouabi (Congo)

SOME Magloire, Professeur Titulaire, Histoire religieuse
contemporaine, UO (Burkina Faso)

DIANZINGA Scholastique, Maitre de conférences, Histoire
contemporaine, UMNG (Congo)

Géographie

AKIBODE Koffi, Professeur Titulaire, Aménagement /Rural, UL
(Togo)

BOKO Michel, Professeur Titulaire, Climatologie, UAC (Bénin)

BOUZOU-MOUSSA Issa, Professeur Titulaire, Géomorphologie,
UAM (Niger)

HOUSSOU Sègbè Christophe, Professeur Titulaire, Climatologie,
UAC (Bénin)

OUEDRAOGO François de Charles, Professeur Titulaire, Géographie
rurale, UO (Burkina Faso)

TCHAMIE Thiou Tanzidani, Professeur Titulaire, Biogéographie, UL
(Togo)

ZOUNGRANA Pierre, Professeur Titulaire, Géographie rurale, UO
(Burkina Faso)

FAMAGAN Konate, Professeur Titulaire, Population-environnement, UB (Mali)

KENGNE Fo Donop, Géographie rurale, U Yaoundé (Cameroun)

LARE Lalle Yendoukoa, Maître de conférences, Aménagement/Rural, UL (Togo)

Sociologie/Anthropologie

AKINDES Francis, Professeur Titulaire, Sociologie, UC (Côte d'Ivoire)

GBIKPI-BENISSAN Daté, Professeur Titulaire, Sociologie, UL (Togo)

KOSSI-TITRIKOU Komi, Professeur Titulaire, Anthropologie, UL (Togo)

NZE NGUEMA Fidèle Pierre, Professeur Titulaire, Sociologie, UOB (Gabon)

TONDA Joseph, Professeur Titulaire, Sociologie / Anthropologie, UOB (Gabon)

BAKO Arifari Nassirou, Maître de conférences, Sociologie, UAC (Bénin)

Mme BADINI, Maître de conférences, Sociologie, UO (Burkina Faso)

TINGBE Azalou, Maître de conférences, Sociologie, UAC (Bénin)

Philosophie/Psychologie

AKA-EVY Jean-Luc, Professeur Titulaire, Esthétique, UM Ngouabi (Congo)

AKAKPO Yaovi, Professeur Titulaire, Histoire et philosophie des sciences, UL (Togo)

BADINI Amadé, Professeur Titulaire, Philosophie de l'éducation, UO (Burkina Faso)

BOWAO Charles Zacharie, Professeur Titulaire, Philosophie, Histoire des Sciences, UM Ngouabi (Congo)

DIAGNE Ramatoulaye, Professeur Titulaire, Histoire et Philosophie des sciences, UCAD (Sénégal)

DIBI Augustin, Professeur Titulaire, Philosophie, U Cocody (Côte d'Ivoire)

DIKENOU Christophe, Professeur Titulaire, Ethique, UL (Togo)

NIAMKEY Koffi, Professeur Titulaire, Philosophie africaine, Université Cocody (Côte d'Ivoire)

NZINZI Pierre, Professeur Titulaire, Logique, UOB (Gabon)

SAVADOGO Mahamanté, Professeur Titulaire, Ethique et politique, UO (Burkina Faso)

BROOHM Nicoué Octave, Maître de conférences, Philosophie politique, UL (Togo)

TSOKINI Dieudonné, Maître de conférences, Psychologie, UM Ngouabi (Congo)

Secrétaire de rédaction : Madame AMETOHOUN Adjoa Délalie, E-mail : delmet@yahoo.fr

2. Politique éditoriale

La Revue du CAMES publie des contributions originales (en français et en anglais) dans tous les domaines de la science et de la technologie et est subdivisée en 9 séries :

1. Sciences des structures et de la matière. Elle couvre les domaines suivants : mathématiques, physique, chimie et informatique,

- Sciences de la santé: médecine humaine, médecine vétérinaire, pharmacie, odonto-stomatologie, productions animales ;
- Sciences de la vie, de la terre et agronomie ;
- Sciences appliquées et de l'ingénieur ;
- Littérature, langues et linguistique ;
- Sciences humaines : Philosophie, sociologie, anthropologie, psychologie, histoire et géographie ;
- Sciences économiques et de gestion ;
- Sciences juridiques et politiques ;
- Pharmacopée et médecine traditionnelles africaines;

Toutes les séries publient en moyenne deux numéros par an. Les contributions publiées par la Revue CAMES représentent l'opinion des auteurs et non celle du comité de rédaction ou du CAMES. Tous les auteurs sont considérés comme responsables de la totalité du contenu de leurs contributions.

Soumission et forme des manuscrits

La soumission d'un manuscrit à la Revue CAMES implique que les travaux qui y sont rapportés n'aient jamais été publiés auparavant, ne soient pas soumis concomitamment pour publication dans un autre journal et qu'une fois acceptés, ne fussent plus publiés nulle part ailleurs sous la même langue ou dans une autre langue sans le consentement du CAMES.

Les manuscrits, dactylographiés en interligne double en recto sont soumis aux rédacteurs en chef des séries.

Les manuscrits doivent comporter les adresses postales et électronique et le numéro de téléphone de l'auteur à qui doivent être adressées les correspondances.

Les manuscrits soumis à la Revue CAMES doivent impérativement respecter les indications ci-dessous :

Langue de publication

La revue publie des articles rédigés en français ou en anglais. Cependant, le titre, le résumé et les mots-clés doivent être donnés dans les deux langues.

Ainsi, tout article soumis en français devra donc comporter, obligatoirement, «un titre, un abstract et des keywords», idem, dans le sens inverse, pour tout article en anglais (un titre, un résumé et des mots-clés).

Page de titre

La première page doit comporter le titre de l'article, les noms des auteurs, leur institution d'affiliation et leur adresse complète. Elle devra comporter également un titre courant ne dépassant pas une soixantaine de caractères ainsi que l'adresse postale de l'auteur, à qui les correspondances doivent être adressées.

Résumé

Le résumé ne devrait pas dépasser 250 mots. Publié seul, il doit permettre de comprendre l'essentiel des travaux décrits dans l'article.

Introduction

L'introduction doit fournir suffisamment d'informations de base, situant le contexte dans lequel l'étude a été entreprise. Elle doit permettre au lecteur de juger de la nationalité de l'étude et d'évaluer les résultats acquis.

Corps du sujet

Les différentes parties du corps du sujet doivent apparaître dans un ordre logique.

Conclusion

Elle ne doit pas faire double emploi avec le résumé et la discussion. Elle doit être un rappel des principaux résultats obtenus et des conséquences les plus importantes que l'on peut en déduire.

La rédaction du texte

La rédaction doit être faite dans un style simple et concis, avec des phrases courtes et en évitant les répétitions.

Remerciements

Les remerciements au personnel d'assistance ou à des supports financiers devront être adressés en terme concis.

Références

Les noms des auteurs seront mentionnés dans le texte avec l'année de publication, le tout entre parenthèses.

Les références doivent être listées par ordre alphabétique, à la fin du manuscrit de la façon suivante:

- **Journal** : noms et initiales des prénoms de tous les auteurs, année de publication, titre complet de l'article, nom complet du

journal, numéro et volume, les numéros de première et dernière page.

- **Livres** : noms et initiales des prénoms des auteurs et année de publication, titre complet du livre, éditeur, maison et lieu de publication.

- **Proceedings** : noms et initiales des prénoms des auteurs et année de publication, titre complet de l'article et des proceedings, année et lieu du congrès ou symposium, maison et lieu de publication, les numéros de la première et dernière page.

Tableaux et figures

Chaque tableau sera soumis sur une feuille séparée et numéroté de façon séquentielle. Les figures seront soumises sur des feuilles séparées et numérotées selon l'ordre d'appel dans le texte.

La numérotation des tableaux se fera en chiffres romains et celle des figures en chiffre arabes dans l'ordre de leur apparition dans le texte.

Photographies

Les photographies en noir & blanc et couleur, sont acceptées.

Procédure de révision

Les manuscrits sont soumis à la révision des pairs. Chaque manuscrit est soumis à au moins deux référés spécialisés Les auteurs reçoivent les commentaires écrits des référées. Il leur est alors notifié, par la même occasion, l'acceptation ou le rejet de leur contribution.

NB : Le manuscrit accepté doit, après correction conformément aux recommandations des référées, être retourné aux différents rédacteurs en chef des séries, en format WORD ou DOC.

3. Informations importantes

Les auteurs sont invités à envoyer directement leurs articles aux rédacteurs en chef des différentes séries :

- Sciences des structures et de la matière : Pr ABDOULAYE Alassane : aabdou@yahoo.com (Niamey)
- Sciences de la santé : Pr TOURE Meissa : mtoure@ised.sn (Dakar)
- Sciences de la vie, de la terre et agronomie : Pr GLITHO Adolé I. : iglitho@yahoo.fr (Lomé)
- Sciences appliquées et de l'ingénieur : Pr FALL Meissa : meissa.fall@univ-thies.sn (Thiès)
- Littérature, langues et linguistique : Pr AINAMON augustin : ainamonaugustin@yahoo.fr (Cotonou)
- Sciences humaines: Pr KADANGA Kodjona: kkadanga59@yahoo.fr (Lomé)
- Sciences économiques et de gestion : Pr ONDO Ossa Albert : saon4@yahoo.fr (Gabon)

- Sciences juridiques et politiques : Pr SOMA Abdoulaye : tikansonsoma@yahoo.fr (Ouagadougou)

- Pharmacopée et médecine traditionnelles africaines : Pr OUAMBA Jean Maurille: jm_maurille@yahoo.fr (Brazzaville)

Les auteurs dont les articles ont été acceptés doivent procéder au règlement des frais d'insertion (qui s'élèvent à 50 000 FCFA) auprès de l'agence comptable du CAMES par transfert rapide avant la parution de leurs articles dans les séries de la Revue.

**POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE FONCIERE AU BENIN :
UNE CATEGORIE SOUS L'EMPRISE DE L'AIDE
INTERNATIONALE**

Midjèou Béranger AVOHOUEME /Roch L. MONGBO

Département de Socio-anthropologie
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)
Email : bavohoueme@gmail.com

Résumé

Comment construit-on la politique publique dans un pays sous régime d'aide? En effet, les réformes foncières opérées dans la plupart des pays ouest-africains francophones ces dernières années ont ouvert le débat sur la place de l'aide internationale dans les processus de développement. Alors que certains observateurs estiment que l'ingérence croissante des bailleurs de fonds dans les politiques publiques des pays en développement comporte des risques d'extraversion, d'autres soutiennent le contraire. A partir de l'exemple de la politique de décentralisation de la gestion foncière, la présente étude vise à comprendre l'influence que les institutions d'aide peuvent exercer sur la gouvernance des terres au Bénin. Il en ressort que la réforme de la décentralisation foncière a pris corps depuis 1990 à travers la conception et la mise en œuvre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) jusqu'à l'adoption de la loi 2013-03 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin via l'installation des PFR dans les communes pilotes. A travers l'Unité de Coordination Foncière (UCF), les bailleurs de fonds sont parvenus avec l'appui de certains experts nationaux à modifier le cadrage des débats sur le foncier. D'une logique rurale et décentralisée, la réforme juridique de 2013 n'a fait qu'entériner la

procédure coloniale d'immatriculation foncière en rompant avec la reconnaissance des droits fonciers acquis selon la coutume.

Mots clés : Politique décentralisée foncière, projet, aide internationale, logique, Bénin

Abstract

How do we build public policy in a country under aid system? Indeed, land reforms in most French-speaking West African countries in recent years have reopened the debate on the role of international aid in the development process. While some observers believe that the growing interference of donors into public policies in developing countries involves risks extraversion, others argue the opposite. From the example of decentralization of policy land, the present study aims to understand the influence that aid agencies can have on land governance in Benin. It shows that the reform of land decentralization has taken shape since 1990 through implementation of the Natural Resource Management Project (PGRN) until the adoption of the Law 2013-03 of 14 August 2013 management of land and federal code in Benin via the LIC installation in pilot municipalities. Through the Land Coordination Unit (FCU), donors have managed with the support of some national experts to change the framing of the debate on land. To rural and decentralized logic, the 2013 legal reform has merely endorsed colonial land registration process through the recognition of land rights acquired by custom. recognition of land rights acquired. by custom.

Keywords: decentralized land policy, project, international aid, logic, Benin

Introduction

Considérée comme un maillon important des processus de conception et de mise en œuvre de politiques publiques dans les pays en voie de développement, l'aide internationale a gagné peu à peu le sous-secteur foncier en Afrique de l'Ouest. En effet, les réformes foncières opérées par plusieurs pays comme le Bénin, le Burkina-Faso, le Niger, le Madagascar etc. ont été réalisées sous l'égide des

bailleurs internationaux¹. Au Bénin, l'appui des institutions d'aide à la réforme foncière a débuté au milieu des années 90 suite à la transition politique intervenue après la crise sociopolitique des années 80 qui obligea le régime révolutionnaire de Mathieu Kérékou à négocier un plan d'ajustement structurel. Au Bénin comme ailleurs en Afrique subsaharienne, le fait que les pays puissent définir leurs propres politiques foncières de façon autonome fait débat. Certains analystes estiment que la façon dont l'aide se fait constitue une forme d'ingérence des bailleurs et enfreint à la souveraineté des États. Afin de mieux comprendre ce phénomène, un recul historique est nécessaire.²

La présente étude vise à retracer l'histoire du processus de décentralisation de la gestion foncière au Bénin en vue de questionner les effets de l'aide internationale sur l'évolution de la politique foncière. L'histoire foncière béninoise est marquée par deux réformes juridiques consécutives : (la loi n°2007-03 portant code foncier rural et la loi 2013-03 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin) auxquelles l'Agence Française de Développement (AFD), la Banque mondiale, la GIZ (ex GTZ), la coopération néerlandaise, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), les États-Unis à travers le *Millenium Challenge Corporation* (MCC) ont contribué de façon substantielle. Le processus de réforme foncière a été engagé au cours des années 1990-1992 par la conception du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) qui a permis l'installation des premiers Plans Fonciers Ruraux. Les opérations foncières ont été légalisées par arrêté interministériel 015 du 11 janvier 1994. Il s'en est suivi un long processus de négociation et de formulation qui a abouti à la prise de la loi n°2007-03 portant code foncier rural en République du Bénin. Cette loi prescrit la généralisation des PFR et confère de nombreuses prérogatives aux collectivités locales. Malgré l'introduction du nouveau bailleur de fonds dans les débats fonciers en l'occurrence le *Millenium Challenge Account* (MCA), les dispositions relatives au PFR et à la politique décentralisée³ du foncier ont été entérinées et

¹ Cf. Lavigne Delville (2010)

² J'applique ici une démarche méthodologique utilisée par Chauveau en 1994 en Côte d'Ivoire où il est parti de l'histoire foncière pour analyser le fonctionnement de la loi foncière.

³ Je désigne par politique décentralisée de sécurisation foncière, l'ensemble des mécanismes mis en œuvre au niveau des collectivités territoriales pour protéger et garantir de manière durable la jouissance des droits détenus par les populations locales.

renforcées au niveau de la loi 2013-03 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Par ailleurs, l'idée du PFR émane de l'AFD qui avait favorisé son expérimentation en Côte d'Ivoire à partir de 1989. Aujourd'hui malgré l'institutionnalisation et la généralisation du PFR, son appropriation par toutes les communautés locales est loin d'être acquise. Edja et Le Meur (2004) écrivent que le PFR proposé par l'AFD relève davantage d'un jeu de lutte d'influence entre agences de développement que d'une volonté de régler une crise d'insécurité foncière au Bénin. Aussi, l'intervention du MCA dans la politique de sécurisation foncière a-t-elle été objet de critiques (Lavigne Delville, 2010) et semble avoir entériné la conception coloniale de l'immatriculation foncière. Ainsi, la réforme juridique de 2007 qui accordait une reconnaissance administrative aux droits coutumiers semble avoir perdu de son exemplarité au point que de plus en plus de voix s'élèvent pour affirmer que « *tout a changé pour que rien ne change* »⁴. Outre ces critiques, la persistance des problèmes liés à la pression sur les terres, à la spéculation en milieu urbain et péri-urbain, aux achats massifs de terre en milieu rural, à l'insécurité foncière etc. posent effectivement une question de fond. Le changement institutionnel et législatif effectué sur le plan foncier depuis 1990 à ce jour constitue-t-il véritablement une césure ou n'est-il que le signe d'un jeu de lutte entre différents réseaux de politiques publiques ?

Contre une perspective d'action collective où les modalités d'accès foncier sont mises en évidence du point de vue des rapports communautaires entre les populations locales (Lescuyer, 2006), contre les analyses qui tendent à opposer l'État et les bailleurs de fonds, l'étude entend replacer la politique foncière béninoise dans son contexte de dépendance à l'aide (Naudet, 2000) et de pluralité des normes foncières. Ainsi, l'approche par l'enchevêtrement des logiques (Chauveau, 2007 ; Olivier de Sardan, 2009) est préférée aux autres approches en ce sens qu'elle permet de cerner la nature des rapports multiples existants entre les acteurs d'une part et de dépasser le clivage acteurs-structures d'autre part : le jeu foncier étant dynamique. Beal et al, (2010) écrivent que les relations foncières sont marquées tantôt par l'évitement, tantôt par la non-reconnaissance mutuelle. Pour comprendre les mutations foncières opérées par le Bénin depuis 1990 à aujourd'hui, il faut en effet s'attacher à l'analyse des logiques des acteurs, voir comment, dans un pays sous régime d'aide, la politique foncière au plan local a pu se construire puis

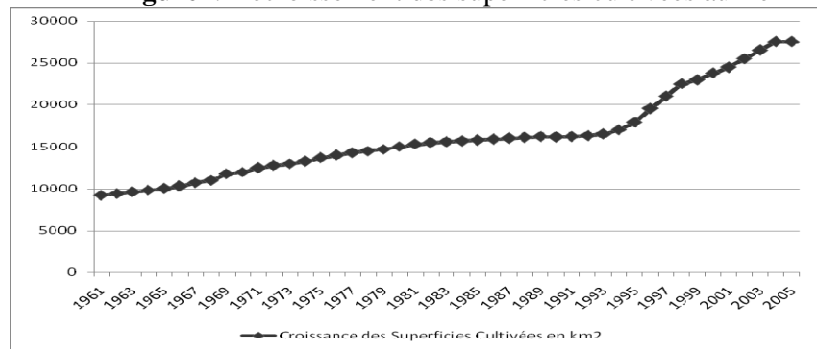
⁴ Cf. Banégas (1995)

mettre en évidence le rôle joué par chaque institution d'aide. Pour y arriver, le contexte de ce processus de changement sera d'abord présenté, ensuite les modalités de formulation de la politique de gestion décentralisée de la terre seront examinées puis enfin un recul sera fait au temps précolonial en vue de faire une comparaison.

I-Évolution de la pression sur les terres rurales

La superficie totale du Bénin est estimée aujourd'hui à près de 114 763 Km². Cette superficie comprend des terres cultivées. Celles-ci ont connu progressivement depuis 1961 un accroissement, d'après les indicateurs de développement en Afrique de la Banque mondiale 2008/2009 (voir figure; 1)

Figure1: Accroissement des superficies cultivées au Bénin



Source : Indicateurs 2008/2009 de la Banque Mondiale sur le développement de l'Afrique.

D'après la figure1, la superficie des terres cultivées du Benin est passée de 14 420 km² en 1961 à 35 670 km² en 2005, soit un accroissement de 148%. Dans les zones agricoles, la plus grande partie des terres est placée sous le régime coutumier⁵. En effet, le contrôle foncier des territoires ruraux relève de manière dominante du ressort de la chefferie traditionnelle. Il s'agit de chefs de terre chargés de faire respecter et de perpétuer les règles traditionnelles. Malgré leur caractère non écrit, les règles sociales s'imposent et s'appliquent de génération en génération. Pour la plupart du temps, elles constituent des traditions héritées des ascendants, premiers occupants. L'application stricte de ces principes fait que la femme ainsi que les jeunes continuent d'être exclus pour l'accès à la terre.

⁵ Cf. Livre Blanc de politique foncière et domaniale, 2011

La résolution des difficultés d'accès à la terre ainsi que la réduction de la récurrence des cas de conflits fonciers sont tous autant de défis à relever. C'est dans une pareille configuration foncière marquée par la forte présence des règles coutumières que les commissions décentralisées de gestion foncière (CoGEF et SVGF) sont appelées à opérer.

II-Accès inéquitable à la terre rurale générant exclusion sociale et litige

Le code foncier et domanial stipule que « *L'Etat et les collectivités locales en tant que garant de l'intérêt général doivent entre autres : assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, personnes physiques et personnes morales de droit public et de droit moral...* »(Article, 6).

Pourtant, la réalité foncière des communes contrarie ce principe légal. Aujourd'hui, on constate que les femmes et les jeunes sont presque exclus de l'accès à la propriété foncière. Il y a une inégale répartition des terres agricoles suivant l'âge, le sexe et le statut de l'exploitant. Dans une récente étude menée dans l'arrondissement de Kpanroun (Allada) au Bénin, Adjilé (2010) révèle que plus de la moitié soit 57,34% des superficies en faire valoir indirect pourraient être retirées à tout moment par leurs propriétaires dès que le besoin se fait sentir, la durée d'utilisation n'étant pas prévue. Les retraits de parcelle occasionnent parfois des discordes violentes entre les deux parties contractantes. Ces genres de remise en cause débouchent parfois sur des dépossession massives d'agriculteurs autochtones

On voit émerger également depuis quelques années, une nouvelle stratégie consistant, pour les descendants des autochtones, à mettre en vente à des fonctionnaires en ville, les terres en litiges entre autochtones et allochtones. De telles pratiques contribuent à l'augmentation des disparités sociales dans l'accès aux terres en milieu rural. Des communes comme Djidja, Ouèssè⁶ tiennent le haut du pavé en cette matière. En conséquence, les paysans sans terres ou marginalisés sont devenus plus nombreux tant dans les zones de forte pression démographique que dans les zones de colonisation agricole. Les marginalisés sont contraints aux droits précaires et révocables non compatibles avec le développement d'une agriculture moderne et intensive en capital. De plus, les perspectives en termes de pression au niveau de ces espaces sont très alarmantes. Le taux d'accroissement

⁶ Cf. Le Meur (2004)

démographique dépasse 7%, ce qui suppose une élévation du niveau de pression foncière et une certaine pénurie foncière. Les jeunes déjà en butte aux problèmes d'accès aux terres se ruent vers les centres urbains. Quant aux femmes malgré leurs performances (Houinsa, 2008) sont laissées pour compte dans la répartition des terres agricoles. Elles peuvent néanmoins acquérir par le mariage un droit d'usufruit sur les terres appartenant à leur époux (PSIA, 2006). Ce droit est en général assorti de restrictions importantes, pouvant aller jusqu'à l'interdiction de pratiquer des cultures pérennes. Dans certaines zones rurales, ce droit reste précaire car, il peut être retiré à la fin de la saison agricole ou en cas de séparation entre la femme et son époux. Face à ces lacunes notées dans les modes locaux d'appropriation foncière, la décentralisation de la gestion foncière devenait un impératif pour la transformation des milieux ruraux au Bénin.

III- Décennie 1990-2000 : Signes avant-coureurs de l'action politique foncière décentralisée au Bénin

L'idée de transférer des compétences foncières aux collectivités locales a germé depuis longtemps. Différentes mesures ont été prises en vue de concrétiser cette vision.

3-1. Le PFR, les prémisses d'une gouvernance foncière locale

Au Bénin, l'histoire de la gestion décentralisée de la terre coïncide avec la trajectoire du PFR. Le pouvoir exécutif, dans sa quête de solutions appropriées aux problèmes fonciers en milieu rural, a retenu depuis 1993 le plan foncier rural (PFR) comme outil d'investigation et de gestion foncière dans certaines localités. L'objectif est de sécuriser et de promouvoir les investissements dans la production agricole. Il a été donc autorisé l'expérimentation du PFR dans les communes de Klouékanmè, Djidja, Sinendé, Kpomassè, Ouèssè, Ouaké et Boukoubé et ce, dans le cadre de la mise en œuvre du PGRN de 1993 – 1999, puis du PGTRN de 2000 à 2005. Ainsi, grâce au PFR, l'espace rural a bénéficié d'une intervention étatique censée relever certains défis à savoir : réduire l'insécurité et les conflits fonciers, faciliter l'accès au crédit, l'investissement⁷. Les droits fonciers issus

⁷ Cf. Félix-Agué JOSEPH (2013) « étude diagnostique des défis et effets de l'installation des plans fonciers ruraux et de la délivrance des certificats fonciers

de la coutume, des pratiques et des normes locales sont reconnus, constatés et enregistrés au PFR. La collecte des informations nécessaires à la réalisation de ce cadastre simplifié (Houngpodote, 2000) a requis une enquête contradictoire *in situ* dont le but est de limiter autant que possible les revendications ultérieures à l'enregistrement des droits fonciers. Dans cette perspective, les pouvoirs infra-étatiques ont été associés aux opérations foncières à travers les commissions foncières. Cet outil a été entériné par la loi 2007-03. Cette dernière fait du maire un acteur incontournable dans la gestion du PFR.

L'ouverture des opérations pour l'établissement du PFR était prononcée par arrêté du maire⁸. Elles étaient clôturées sous la même forme. De même, il est tenu dans chaque commune, un registre communal du PFR devant retracer tous les actes intervenus sur chaque parcelle de terrain enregistré au dit plan. Cela va permettre une mise à jour régulière du registre. Initialement conçues sous la forme des CVG⁹/PFR du PGRN, ces structures sont devenues COGEF sous le PGTRN¹⁰. La participation des populations locales répond aux exigences de transparence et d'équité. La COGEF et ses démembrements à savoir la SCGFA et la SVGF sont institués à travers la loi 2007-03. Cette option concertée et décentralisée de la gestion foncière a été entérinée par la loi N° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. La transformation des CVG/PFR du PGRN en COGEF sous le PGTRN est révélatrice de la volonté politique d'inscrire le PFR dans une logique de neutralité et non d'imposition des rationalités technico-scientifiques aux acteurs locaux. Il s'agit de placer les nouvelles instances au centre de la démarche et de leur faire jouer un rôle central non seulement d'enregistrement des droits fonciers mais aussi et surtout d'arbitrage des différends pouvant survenir (Edja et Le Meur, 2004). De ce fait, le PFR apparaît comme une innovation institutionnelle (Olivier de Sardan, 1995) dans la mesure où il se situe à un niveau médian des principes fonciers locaux et de la législation étatique. Aussi, a-t-il permis de rompre avec le caractère oral des

ruraux sur le vécu des populations bénéficiaires », Organisation Néerlandaise de Développement, SNV-Bénin

⁸ Cf. Félix-Agué JOSEPH (2013) « étude diagnostique des défis et effets de l'installation des plans fonciers ruraux et de la délivrance des certificats fonciers ruraux sur le vécu des populations bénéficiaires », Organisation Néerlandaise de Développement, SNV-Bénin

⁹ Comité Villageoise de Gestion

¹⁰ Cf Edja et Le Meur, 2004 « Le Plan foncier rural au Bénin Production de savoir, gouvernance et participation » IRD-REFO, GRET, Paris

droits fonciers coutumiers¹¹. Le projet PFR concilie de ce point de vue, les approches foncières par le haut et par le bas. C'est pourquoi, il a été inséré *in fine* dans une politique de sécurisation foncière généralisée à toutes les zones rurales. La politique instituante¹² du PFR a été perçue par certains acteurs comme un début de solution à la situation d'insécurité foncière qui constituait un frein à la productivité agricole en milieu rural. Elle a connu une évolution fulgurante depuis le PGRN (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Evolution de la politique locale foncière au Bénin

Période	Faits marquant l'institutionnalisation de la gestion foncière décentralisée		Acteurs impliqués
1990	Élaboration et mise en œuvre du PGRN		AFD, Banque Mondiale, GTZ, PNUD, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, MAEP
1991	Réalisation des études foncières en vue de la conception du processus du PFR		
11 Janvier 1994	L'institution du plan foncier rural par arrêté interministériel du 11 janvier 1994 (Ministères du Développement Rural	Création des comités villageois de gestion CVG/PFR Levé topographique, arbitrage et enregistrement des droits coutumiers	PGRN, agences internationales

¹¹ Sur la question du régime foncier coutumier au Bénin, lire la thèse de Gauthier Biaou « Régime foncier et gestion des exploitations agricoles sur le plateau adja », Côte d'Ivoire : Faculté des sciences économiques-Côte d'Ivoire, 1991, VII-XX, 206p.

¹² Bruno Jobert, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », dans Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999 (Droit et société. 24), p. 119-144, dont p. 137

	et de l'Intérieur) dans le cadre du PGRN	dans les villages concernés	
1998	Transmutation du PGRN en PGTRN	Modification de l'enquête foncière	GTZ, AFD et MAEP
		Malentendus entre bailleurs de fonds et retrait de la banque mondiale,	
		Restructuration du Projet autour de deux axes : gestion des ressources naturelles et du terroir	
1998-2003	Extension du PFR à 41 villages pour une surface de 53.304 hectares	Création des Commissions de gestion foncière (COGEF)	GTZ, AFD et MAEP
		Extension des travaux de terrain	
1999-2002	Rédaction de l'avant-projet de loi instituant les comités locaux de gestion foncière en République du Bénin ainsi que la généralisation du PFR		Experts nationaux, ministères sectoriels concernés (MAEP, MJDLH, MFE) et agences internationales
2002-03	Premières élections municipales et installation des élus communaux sur toute l'étendue du territoire national		Bailleurs de fonds, Etat
2002-2003	Elaboration d'un schéma d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière faisant le lien entre la décentralisation et la réforme foncière		PGTRN
2003-	Construction d'un consensus, négociation		Société civile,

2007	entre les parties prenantes suivie du vote de la loi N° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural	baillleurs de fonds et Etat
2008	Appui du nouveau partenaire MCA à l'installation et à la formation des SVGF, SCFA et COGEF dans les communes d'intervention du programme	MCA, gouvernement et les collectivités locales
2008-2014	Réalisation par le MCA-Bénin de 300 PFR dans tous les départements administratifs sauf du Littoral, de l'Atacora et de la Donga déjà pris en charge par la GTZ pour 66 plans fonciers ruraux	MCA-Bénin, Etat
2008-2012	Transfert de technologie et d'équipement informatique par le MCA-Bénin pour la conservation et la production de l'information foncière dans les communes pilotes	MCA-Bénin, Etat
14 Août 2013	Vote de la nouvelle loi N°2013-01 du 14 Août 2013 conférant de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales dans le contrôle foncier relevant de leur territoire : <i>l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux (02) et vingt (20) hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal ou municipal, d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 368 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général. Au-delà de vingt (20) et jusqu'à cent (500) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé respectivement par l'Agence nationale du domaine et du foncier et par le conseil des ministres » article 361</i>	MCA-Bénin, Etat, société civile

Il apparaît que la décentralisation des dispositifs de gouvernance foncière au Bénin constitue une entreprise de longue haleine mais minutieusement préparée sous l'égide des bailleurs de fonds depuis les années 90. En effet, le Bénin venait d'engager une transition démocratique à l'issue d'une historique conférence des forces vives de la Nation à partir de laquelle, la réforme territoriale et la décentralisation administrative ont été l'une des principales recommandations. C'est dans un tel contexte favorable à la coopération internationale que le PGRN a été conçu. La mise à l'agenda a mobilisé un univers cosmopolite d'acteurs à savoir : les experts, les bureaucrates, les bailleurs de fonds, les chefs projets, les populations locales. Ainsi, la construction de cette politique publique foncière au Bénin sert de terrain propice pour comprendre et analyser les pratiques et les représentations liées aux actions de développement et aux réactions qu'elle suscite (Olivier de Sardan, 1995). Au départ, le processus a conduit à la mise au point d'une loi N°2007-03 dont le point fort était : la reconnaissance des droits établis ou acquis sur la terre selon les règles issues des traditions, des usages et des pratiques de chaque localité. Cependant, depuis l'intervention du nouveau bailleur de fonds : MCA, le cadrage des débats sur le foncier a connu un changement en particulier sur les aspects liés à l'encadrement de la vague croissante d'investissements fonciers à grande échelle au Bénin (Dossou, 2011) ainsi que sur la remise en cause du Certificat Foncier Rural (CFR). A l'exemple des débats de société, chaque partie a déployé des stratégies pour imposer son point de vue. Selon la logique du MCA, il faut une loi de type libérale afin qui donne des ouvertures pour le marché foncier formel. Cette tendance a trouvé des supporteurs dans le rang des décideurs publics. D'un autre côté, la société civile voulait d'un code foncier et domanial socialement juste et équitable qui met l'accent sur l'exploitation familiale. Pour une frange de la société civile, le MCA qui est un opérateur du MCC au Bénin a conclu des accords occultes avec le gouvernement béninois en vue d'offrir aux ressortissants américains des facilités pour « accaparer » les terres agricoles. Abondant dans la même logique, Durand-Lasserre et Le Roy (2012 :43) soulignent que « les réformes

initiées avec le soutien des coopérations internationales et fréquemment accompagnées de réformes constitutionnelles, sont cependant allées jusqu'ici dans le sens d'une libéralisation des marchés fonciers et d'un désengagement des Etats, ceux-ci renonçant progressivement à une partie de leurs prérogatives foncières au profit des collectivités locales dans le cadre des politiques de décentralisation ». Finalement, la nouvelle loi foncière a été votée sans toutefois concilier toutes les positions antagonistes. Au demeurant, l'article sur la reconnaissance des droits coutumiers a été supprimé, l'immatriculation des droits fonciers à l'occidental a été magnifiée sans que les dispositions légales ne donnent satisfaction à la société civile en lutte contre les acquisitions foncières à grande échelle. En *se faisant apôtre d'une socio-anthropologie de la production des politiques publiques*, Lavigne Delville (2010 :1) explique que « loin des oppositions trop simples entre État et bailleurs de fonds vus comme deux groupes homogènes, le cas béninois montre que la définition des politiques publiques met en jeu des luttes entre différents réseaux de politiques publiques, réunissant chacun des agents de l'État, des experts, des bailleurs de fonds, etc. ». Par ailleurs, l'installation de ces commissions foncières dans les communes n'a pas été suivie d'un transfert de ressources et de compétences. La plupart d'elles sont confrontées à des problèmes de fonctionnement. Malgré ces instruments fonciers, les problèmes sont toujours patents et s'amplifient au fur et à mesure que le temps passe.

3-2. La mise à l'agenda des problèmes fonciers : scène sociale et univers de sens

Au Bénin, la mise à l'agenda institutionnel de la question foncière rurale contemporaine met en évidence deux périodes phares de l'histoire politique. Il s'agit du régime socialiste des années 1970-1980 et de la transition démocratique de 1991. En effet, la faillite de l'Etat, situation caractéristique de la longue crise politico-économique d'avant conférence des forces vives de la nation de février 1990 n'avait pas épargné la question foncière. La législation foncière qui est censée contribuer à la résolution des déviances foncières, reste calquée sur le legs colonial. La loi apparaît très décalée par rapport à la réalité foncière contemporaine. Aux termes de la loi N° 65-25 du 17 août 1965 en vigueur en ce moment, les acteurs ruraux sont considérés comme de simples spectateurs fonciers face à l'Etat central détenteur des terres. Devant un Etat dépositaire des terres de l'ensemble du

territoire national, les populations ne sont que de présumées propriétaires.

Par ailleurs, les conflits fonciers se sont multipliés sans que les autorités locales ne soient investies de réel pouvoir d'arbitrage. Dans le même temps, les lois foncières sont souvent méconnues par les villageois. Comme la nature a horreur du vide, les acteurs locaux dépourvus de toute compétence officielle en terme de régulation foncière, se cramponnent néanmoins aux principes coutumiers. Cependant, la constitution du 27 août 1977, élaborée pendant la période radicale du régime militaro-marxiste de Mathieu Kérékou de 1972 à 1990, ne mentionne plus les droits coutumiers (Le Meur, 2006). La situation foncière nationale à l'époque semble aboutir à une impasse. Bako-Arifari (2002) en s'inscrivant dans la même logique conclut à partir de l'analyse des limites de la loi foncière N° 65-25 du 17 août 1965 que le foncier béninois d'avant la réforme foncière de 2007 était un espace de négociation libre en milieu rural. Par ailleurs, exaspéré par la crise financière des années 80, l'Etat entre en négociation d'ajustement structurel et a restructuré son administration (Lavigne Delville, 2010). Ce changement social a mis en scène de manière exacerbée la question du droit à la propriété. Il a suscité également de multiples prises de positions de la part des intellectuels, des syndicats, de la presse et de la chefferie traditionnelle par rapport au non-respect du principe de l'Etat de droit. Pour ces derniers, l'Etat central doit concéder une partie de ces prérogatives aux acteurs locaux. La gestion foncière doit s'effectuer dans une approche concertée avec les pouvoirs préexistants à l'Etat. La preuve en est que le rapport général de la conférence des forces vives de la nation de février 1990 a dénoncé le fait que l'Etat révolutionnaire avait une main mise sur toutes les propriétés y compris même les épouses des Béninois. A cet effet, les participants à la conférence ont abordé la question de la propriété comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (Neveu, 1999). Ainsi, la démocratisation a renouvelé les discussions sur la propriété privée. L'accès et le contrôle fonciers sont redevenus une question cruciale de débats publics. En effet, selon les études sur le climat des investissements au Bénin, l'accès à la terre est l'une des contraintes majeures au développement des affaires dans ce pays¹³. Afin de contribuer à l'inversion de cette tendance, les bailleurs

¹³Une récente enquête de la Société Financière Internationale pour le Service Conseil aux Investissements Etrangers (FIAS) sur le climat des investissements au Bénin a recommandé un programme de réforme très semblable à la proposition soumise au financement de MCC

internationaux ne sont pas du reste. En 1991, la Banque mondiale, l'AFD et la GTZ préparent un projet de gestion des ressources naturelles, le PGRN. C'est un programme qui s'inscrit dans une stratégie de restructuration du secteur agricole et doit faire la preuve de la pertinence d'actions de développement rural menées par des équipes indépendantes de l'administration. Depuis lors, la gestion décentralisée ne cesse d'enregistrer d'importants appuis de la coopération bilatérale et multilatérale. Les projets visent à créer un régime foncier sécurisé surtout en milieu rural. Aussi ont-ils pour objectif d'instaurer une gouvernance efficace et transparente des questions relatives au foncier et à la propriété. Loin d'être statique, la construction de la politique publique foncière a subi diverses métamorphoses au Bénin à travers les initiatives de lois, projets de transformation des permis d'habiter en titres fonciers, PFR et du RFU.

IV-Législation foncière et gestion du foncier rural au Bénin

L'univers législatif foncier s'est enrichi depuis l'adoption de la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin (Tableau 2). Ainsi, sont abrogées, la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey, la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey, la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, ainsi que toutes dispositions antérieures contraires au présent code (Article : 537). En effet, la loi de 2013 est l'aboutissement d'un processus de production politique enclenché depuis 2007 afin de répondre aux enjeux et aux défis fonciers contemporains. La réforme foncière et domaniale s'est basée sur la vision : « *Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et une marche dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse*¹⁴ ». La réduction de la pauvreté se trouve donc être au cœur de la politique foncière et domaniale du Bénin. On pouvait le remarquer aisément dans les « Orientations Stratégiques de Développement » (OSD) 2006-2011 ». Il est question de faire du Bénin « *un pays qui attire les investissements, accélère la croissance économique et en redistribue équitablement les effets induits, un pays qui s'intègre avec succès dans l'économie mondiale grâce à ses capacités d'exploitation* ». C'est dans cet état d'esprit de lutte contre la pauvreté à travers les investissements que le Programme MCA-Bénin

¹⁴ Cf. Livre Blanc de la politique foncière et domaniale (2011)

est intervenu pour appuyer la réforme foncière au Bénin. Dans un premier temps, il a appuyé le gouvernement béninois à approuver, par décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009, la lettre de cadrage de la réforme foncière. Ensuite, vient l'adoption du livre blanc de politique foncière et domaniale et surtout de la Déclaration de Politique Foncière et Domaniale dont l'objectif général est d'assurer un accès équitable et sécurisé au foncier et à la propriété. Pour atteindre cet objectif, la gestion foncière se repose sur certains principes directeurs. Au nombre de ceux-ci, on peut citer la bonne gouvernance, la décentralisation et la prise en compte de l'environnement. Au sujet de la décentralisation de la gestion foncière, il apparaît que son importance est reconnue à travers les principaux documents d'orientations de politique. (Encadré ci-après)

***Un principe phare de gestion du foncier au Bénin :
La décentralisation de la gestion du foncier***

« La décentralisation est très importante pour satisfaire pleinement les besoins de développement économique, social et politique. Aussi, la loi n°2007-03 du 16 Octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin, la gestion foncière dispose-t-elle clairement que la gestion foncière est du ressort de la Commune. C'est pourquoi, la décentralisation de la gestion foncière constitue aujourd'hui un des principes directeurs de la Politique Foncière et Domaniale du Bénin. Mais la décentralisation, ne peut être effective ou efficiente sans un contrôle par les autorités locales sur les ressources de la localité. En effet, les institutions décentralisées ont besoin de ressources nécessaires pour impulser le développement local. C'est fort de cette réalité que les documents de politique tels que la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP) ainsi que les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) ont tous pris en compte cette nécessité de la gestion décentralisée des ressources ».

Source : Livre Blanc de politique foncière et domaniale, p91

Tableau 2: Structuration du texte de loi n° 2013-01 du 14 Août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin

Titres	Intitulé et nombre de chapitres	Contenu
I	Des dispositions générales (3 chapitres)	Objet-Champ d'application-Orientations- Définitions-Principes de gestion du foncier
II	De la propriété (4 chapitres)	Des modes d'accès à la propriété, de la prescription extinctive-Types et effets des droits réels immobiliers- de la copropriété
III	De la protection et de la reconnaissance administrative du droit de propriété (2 chapitres)	Procédures et effets de confirmation des droits fonciers- La publication des droits réels immobiliers et les formalités d'inscription au registre foncier
IV	Des atteintes au droit de propriété (2 chapitres)	Modalités d'expropriation pour cause d'utilité publique
V	Du domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales (6 chapitres)	Composition et règles de gestion de ces domaines ainsi que de leurs concessions
VI	Des dispositions relatives aux terres rurales et coutumières (1 chapitre)	<ul style="list-style-type: none"> • Confirmation et constatation des droits fonciers coutumiers • Appropriation, transfert et de la constitution de droits sur les terres rurales • Mise en valeur et de la gestion des terres rurales
VII	De la preuve et du contentieux foncier (2 chapitres)	<ul style="list-style-type: none"> • Preuve des droits fonciers des mesures préventives du règlement des conflits • Compétence juridictionnelle, recevabilité et procédure contentieuse en matière foncière
VIII	Du cadre institutionnel de gestion du domaine et du foncier (2 chapitres)	Institutionnalisation de l'agence nationale du domaine et du foncier, de l'instance nationale et des instances locales de gestion foncière - Le cadastre, l'équipement, des

		archives et des documents
IX	Des infractions et des sanctions (4 chapitres)	des infractions et des sanctions relatives : au régime de la confirmation des droits fonciers, aux ressources naturelles, au plan foncier rural, autres
X	Des dispositions transitoires et finales	Modalités d'exécution des décisions de justice entraînant des démolitions massives - Prise en compte des aspects de droits de l'Homme - Institutionnalisation d'un fonds de dédommagement foncier - Délai d'adoption des décrets d'application,

Source : loi de 2013

L'analyse du tableau 2 montre que le corpus destiné aux titres II, V et IX est plus volumineux que celui consacré aux autres titres : I, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X. On pourrait dire que la question d'accès aux terres, leur concession et les sanctions en cas de délit ont été mieux détaillées par le législateur. Cette attitude peut être interprétée comme une volonté politique de répondre aux défis relatifs aux difficultés d'accès et de gestion des transactions foncières particulièrement très amplifiées ces derniers temps. La terre est devenue une question centrale de la vie quotidienne tant au Nord qu'au Sud. « Peu de choses sont plus fondamentales dans la vie sociale et politique que ce que nous avons et qui nous sommes : avoir et être » (Lund et Deslaurier, 2013 :7). Les prétentions à la propriété sont montées d'un cran. Ainsi la régulation des appétits fonciers demeurent un casse-tête chinois pour la plupart des gouvernements au Sud. Pour mieux affronter cette problématique, la logique d'action du législateur a été de la décentralisation des compétences de gestion foncière. Quelle est la portée socioculturelle d'une telle vision dans un contexte où la chefferie traditionnelle est encore très présente en matière de gestion foncière?

VI-Régulation coutumière des terres : Du temps des rois du Danxomê à aujourd'hui

Malgré les interventions étatiques, la majorité des terres rurales est gérée suivant les normes sociales. En effet, signe d'une vitalité de l'organisation sociale traditionnelle ; la terre est vue comme un don

des dieux, ce qui justifie sa sacralité et fait d'elle un objet de culte. Dans l'aire culturelle *adja-fon* et au Bénin en général, la terre représente une divinité très privilégiée dans le panthéon *vodun*. La divinité *Sakpata* des *Adja-Fon*, *Tchakpana* des *Yoruba*, s'identifie à la terre. C'est la divinité inter-ethnique par excellence comme l'explique Wosh (2004). Elle l'est précisément parce qu'elle intéresse d'une manière générale tous les peuples du Sud et centre du pays. Pour cette région, la terre est une donnée permanente de la vie sociale et économique. Le chef de terre est le premier personnage, qui a noué le premier pacte avec la divinité terre et qui a installé sur cette terre les divinités protectrices du territoire de son ressort. Il y a un complexe relationnel dans lequel s'insèrent les entités invisibles, les portions du territoire et les lignages (Juhé-Beaulaton, 2013). De ce fait, la terre appartient à la communauté des vivants, des morts et des générations à venir. Les droits fonciers sont collégialement exercés par l'intermédiaire d'une communauté représentée par le clan, le lignage, la famille élargie et même, tout simplement, le ménage. Il faut reconnaître comme le souligne Mongbo (2006) que depuis l'époque de la décolonisation, on assiste à un relâchement des liens lignagers. Les lignages tendent à perdre leur emprise sur les membres. L'individualisme gagne du terrain au point où les descendants des lignages revendiquent de plus en plus le morcellement des terres coutumières. Toutefois, le lignage représente encore pour beaucoup de Béninois, une réalité plus vivante, une structure de référence au sein de laquelle s'exercent bon nombre d'activités. Le lignage joue un rôle de passerelle dans la société d'autant plus qu'elle sert de trait d'union entre l'individu et les autres membres du lignage¹⁵. Outre ces éléments, le lignage revêt toute son importance aujourd'hui du fait qu'il joue un rôle prépondérant dans la résolution des conflits fonciers intrafamiliaux. Les cérémonies annuelles de libation pour les ancêtres continuent de drainer du monde vers les villages. Ainsi, la fonction de chef lignage recouvre aussi une dimension religieuse que foncière. La signification religieuse de la terre semble emporter sur les considérations économiques. Verdier R. et Rochegude A. (1986) ont montré que la terre est au plan cosmologique une entité naturelle et spirituelle participant tout à la fois de l'ordre de l'univers et de l'ordre humain. Il était interdit à tout membre du groupe familial de faire sortir une parcelle de la terre du patrimoine foncier parental au profit d'un tiers appartenant à une autre communauté (Mensah, 1971). Il semble que ce principe justifie le faible nombre de femmes

¹⁵ Cf. Livre blanc de politique foncière et domaniale (2011)

susceptibles d'hériter des biens fonciers communautaires au niveau d'un ménage. Il s'agit en réalité d'une mesure conservatoire qui permet à la communauté d'éviter tout risque de perte d'une parcelle au moment d'un mariage entre une femme autochtone et un homme allochtone. De nos jours, quelques instances traditionnelles de gestion foncière existent encore et continuent de fonctionner. Les Chefs de terre ont la prérogative de gestion du foncier. Ils ont entre autres pour attributions essentielles de : veiller au respect des règles traditionnelles d'accès à la terre. Ce sont ces règles qui régissent l'héritage, le métayage, le don, le gage, les attributions coutumières, la gestion communautaire etc. Ils sanctionnent tous ceux qui enfreignent à ces règles transmises de génération en génération. Par exemple il est interdit à toute personne qui ne jouit que des droits d'exploitation des terres (métayage, gage etc.) de planter des arbres. Dans le Département du Zou, lorsqu'un étranger ou allochtone recherche la terre pour créer une exploitation agricole, il prend contact avec le chef de collectivité ou une autre personne qui l'introduit auprès d'un propriétaire foncier. Le demandeur accède à la terre sous certaines conditions socio-économiques et symboliques. Les négociations sont facilitées par la personne de contact qui sert d'intermédiaire entre le propriétaire et le requérant. L'allochtone se doit de contribuer annuellement aux cérémonies traditionnelles dites *houétanu* organisées dans la famille d'accueil. Il négocie par cet acte son alliance avec les ancêtres qui constituent les vrais détenteurs des terres. C'est le Chef de collectivité (le *hinnougan*) qui est chargé d'organiser ces cérémonies qui procurent entre autres la paix aux exploitants agricoles; de sanctionner ceux qui enfreignent aux règles et de rendre compte de ses activités au roi. Les règles traditionnelles ont prévu des sanctions à l'encontre des personnes indécates. Celles-ci peuvent aller jusqu'à l'exclusion du fautif du domaine exploité. En réalité, comme l'explique Precht (2003), le système coutumier précolonial de gestion foncière en Afrique de l'Ouest a subi trop de mutations depuis les périodes pré-étatiques jusqu'à cette ère de décentralisation. Les modalités de gestion des affaires politiques ont agi sur les normes coutumières en les transformant. Indépendamment de ces raisons, il faut dire que la montée de l'individualisme et l'évolution des représentations sociales ont eu des impacts sur la trajectoire de régulation coutumière du foncier (Cf. Tableau) en Afrique de l'Ouest (Durand-Lasserve, 2013 ; Ouédraogo, 2009). De fait, il existe une flopée de facteurs qui affectent les normes coutumières de régulation foncière. L'institutionnalisation des commissions locales de gestion foncière par la loi a provoqué une

concurrence entre les normes étatiques et les principes coutumiers. Eu égard au poids politique des gardiens de la tradition, les autorités communales font tout le « possible » pour éviter les conflits susceptibles de fâcher la chefferie traditionnelle. La reproduction du pouvoir de l'élite communale (Feizhou, 2007) constitue de ce point de vue, un facteur déterminant dans les modalités de gestion foncière par les organes locaux. Ainsi face à la tradition, les autorités communales se voient obliger, par souci de maintenir l'équilibre, de fonctionner dans une logique de coexistence pacifique avec la chefferie traditionnelle en ce qui concerne la gestion locale de la terre. Bien que la formule trouvée à l'occasion de la prise de la loi de 2013 ne confère expressément aucun privilège à la chefferie traditionnelle, les élus locaux semblent comprendre qu'il est hors de question d'ignorer la pouvoir symbolique de la chefferie traditionnelle.

Tableau3: Trajectoire des dispositifs de régulation foncière : du temps des rois du Danxomè à aujourd'hui

Régime politique	Stratégies de régulation de l'espace foncier	Acteurs
Royauté (féodalité)	roi, l'unique propriétaire des terres, contrôle foncier à travers des alliances politiques, matrimoniales et religieuses, collectivisation de la régulation foncière, collecte du <i>kuzu</i> comme tribut auprès des territoires conquis	Le roi, les chefs de terre
Colonial	Règlementation du foncier par le coutumier du Danxomè et la législation foncière française, instauration des cantons pour veiller au respect des règlements officiels fonciers, prise de décret et autres ordonnances foncières, sécurisation du droit foncier par les titres fonciers. L'instauration du permis d'habiter, imposition foncière	Le gouverneur, le commandant de cercle, les chefs cantons et les commis
Révolutionnaire et Marxiste	Régulation par les dispositions de la loi 65-25 du 17 août 1965, sécurisation du droit foncier par les titres de propriété, la création des fermes d'Etat	Le président de la République, les ministères sectoriels, les Préfets, les sous-préfets, les

		maires, les délégués
Décentralisation	Réforme foncière faite par la prise de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 et de la 2013-01, communalisation de la gestion foncière, instauration des commissions communales et des sous-sections de gestion foncière, introduction des Plans Fonciers Ruraux pour sécuriser le foncier, création de l'agence nationale de gestion foncière, incitation à la mise en valeur de l'espace foncier, régulation des cessions foncières, limitation de la concentration foncière.	Le président, les ministres sectoriels, les préfets, les maires, les chefs d'arrondissements, les chefs-villages, la chefferie traditionnelle, les lignages

Source : enquête et revue documentaire (2014)

L'analyse du tableau révèle que les stratégies de régulation foncière varient globalement en fonction de deux grandes phases correspondantes au passage du régime foncier africain au régime foncier moderne. Les difficultés que connaît la gouvernance de la question foncière sont en partie liées à la méthode de gestion foncière coloniale. Sous la colonisation française, les pouvoirs fonciers étaient centralisés au niveau de l'Etat colonial. Contrairement à l'approche française, les colons britanniques ont conçu un régime foncier très décentralisé qui s'est positionné en terrain d'éclosion des réalités endogènes africaines (Mortimore, 1997).

Conclusion

L'appui des bailleurs de fonds a permis au Bénin d'initier une réforme foncière allant dans le sens de la décentralisation plus approfondie, qui donne de nouvelles prérogatives aux collectivités locales en matière de gestion du foncier. La mise en œuvre du processus a permis de comprendre que chaque partie prenante avait un agenda personnel qu'il a tenté de faire passer. Ainsi, la réforme juridique de 2013 qui devrait être une réponse aux aspirations des populations locales s'est transformée en un champ d'affrontement de logiques et de revendication entre les différents réseaux de la politique publique foncière. Compte tenu de leur influence socio-économique dans la mise en route du processus, les bailleurs de fonds ont toujours su parfois de manière détournée faire accepter leur proposition sans toutefois chercher à les imposer. C'est ainsi que la logique coloniale

de l'immatriculation à laquelle le Bénin a tourné dos à la faveur de la réforme de 2007 a été réintroduite dans le code foncier et domanial réalisé grâce aux financements des États-Unis. Ce qui a changé le cadrage des débats fonciers. Toutefois certains acquis ont été préservés comme c'est le cas du PFR dont l'introduction au Bénin est l'œuvre de la coopération française au Bénin.

Bibliographie

- Adjilé Alida (2010), « Effets des pressions foncières sur les moyens d'existence des petites exploitations agricoles au Sud-Bénin : cas des communes d'Abomey-calavi et d'Allada » Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA), Faculté des Sciences Agronomiques (FSA), Université d'Abomey-calavi (Non publié)
- Bako-Arifari N., (2002). « La politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomprou (Bénin), Parakou ». Niamey. Etudes et Travaux n° 8, Lasdel
- Beal Vincent, Dormois Rémi, Pinson Gilles, "Relancer Saint-Etienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin", Métropoles (en ligne) consulté le 10 novembre 2015. URL: <http://metropoles.revues.org/4380>
- Bromley, D., (2009), « *Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady* », *Land Use Policy*, Vol. 26, Issue 1, P. 20–27
- Charles-Dominé J., (2012). « Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du sud-Bénin. Le registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la Décentralisation », Thèse de l'Université d'Aix-Marseille, géographie. (Document non publié).
- Chauveau, J.-P., et Lavigne Delville, P. Le Roy E., (2010), (eds). « Les dispositifs locaux de régulation foncière: description empirique et premières analyses », comité foncier et développement, à paraître, rapport d'atelier
- Coeurdray, M., et Banchet, T., (2012). « Légitimités asymétriques et hybridations organisationnelles face à l'importation de pratiques étrangères : le secteur de l'eau en Allemagne » Critique Internationale, Presses de Sciences Po. Paris. N°48, P.244 (Bénin)
- Comité technique « Foncier et développement ». (2008). « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud ». Livre blanc des acteurs français de la coopération. Ministère français des Affaires étrangères et européennes

- Durand-Lasserve et Le Roy (2012). « La situation foncière de l'Afrique à l'horizon 2050 » Paris, BAD – AFD
- Edja, H., et Le Meur P- Y., (2004) « Le Plan foncier rural au Bénin, production de savoir, gouvernance et participation
- Hesseling, G., (1992). « Réformes et pratiques foncières à l'ombre du droit : quelques réflexions », Leiden, African Studies Centre.
- Houinsa, D., (2008) « Femmes du Bénin au cœur de la dynamique du changement social », Cotonou, Friedrich Ebert Stiftung
- Houkpodote, M., (2000). « L'opération pilote du Plan foncier rural au Bénin: acquis et perspectives ». Dans P. Lavigne Delville, C. Toulmin, et S. Traoré (dir.) *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques locales et interventions publiques, Paris et Saint-Louis, Karthala-URED-Ministère des affaires étrangères*, p. 225–238.
- Juhé-Beaulaton, D., (2011) « Organisation et contrôle de l'espace dans l'aire culturelle aja-fon (Sud-Togo et Bénin – XVIIe-XIXe siècle) », *Afriques* [En ligne], 02 | mis en ligne le 02 février 2011, consulté le 14 janvier 2014. URL : <http://afriques.revues.org/738>
- Kossoubé, E., (2014) « Sécurisation foncière et développement agricole en Afrique subsaharienne »,
- Lavigne Delville, P., (2006). « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre « Community failures », « market failures » et « state failures », construire de nouveaux « communs » in Bertrand A et Montagne P. dir., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, CIRAD/L'Harmattan, pp. 143-162.143
- Lavigne Delville, P., (2010). « La réforme foncière rurale au Bénin Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », Paris, Presses de Sciences Po | *Revue française de science politique*, Vol. 60 p. 467 – 491
- Lund, C., et Deslaurier, C., (2013). « Propriété et citoyenneté. Dynamiques de reconnaissance dans l'Afrique des villes », *Politique africaine*, N° 132, p. 5-25.
- Lund, C., 2000, « Régimes fonciers en Afrique : Remise en cause des hypothèses de base », *Institut international pour l'environnement et le développement*, N° 100.
- Le Meur, P. Y. (2002). « Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin ». In : Juul, Kristine & Christian Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann : 135-155
- Le Meur P.,Y.,(2008). « L'information foncière, bien commun et ressource stratégique, Le cas du Bénin » Londres, IIED

- Mensah N.G., 1971, « Droit et développement rural en Afrique : l'exemple du Dahomey ». Université de Paris. (Thèse de doctorat d'Etat)
- Michozounnou, R., (1992), « Le peuplement du plateau d'Abomey des origines à 1889, » thèse de doctorat, université. Paris 1 (non publié)
- Mongbo R., Lavigne Delville, p., Ouédraogo, H., (2009). «La gestion foncière communale: état actuel de la question, défis et perspectives », Comité technique « foncier et développement »
- Mongbo, R., (2006) « Les conflits de frontière intra et intercommunaux au Bénin : replis identitaires et communalité contestée », in actes du Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues", Montpellier, (Non publié)
- Mortimore, M., (1997), « Histoire et évolution des régimes fonciers et de l'administration en Afrique occidentale », London, IIED.
- Olivier de Sardan, J.-P., (1995). « Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social », Paris : Karthala/AP AD, 221 p.
- Olivier de Sardan J.-P., (2007) « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains. », *Revue Tiers Monde* (n° 191) , p. 543-552
- Ouédraogo, H., M. G., (2006) « Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales, *Mondes en Développement*, vol. 34, n° 133, p.9-29.
- Technical committee on « Land tenure and development » (2015) « Formalising land rights in developing countries : moving from past controversies to future strategies » Paris, Ministère des Affaires étrangères et du développement international (Maedi), Agence française de développement (AFD), 82 p
- UN-Habitat (2004) « Handling land, innovative tools for land governance and secure tenure », Nairobi, International Institute of Rural Reconstruction
- Wosh, A., (2004) « Dynamiques foncières autour des villes historiques du Sud-Bénin : Cas de la commune d'Abomey », Mainz, Arbeitspapiere / Working Papers N°51