



Université d'Abomey-Calavi

Faculté des Lettres, Arts et Sciences Humaines



Département de Géographie et Aménagement du Territoire

Ecole Doctorale Pluridisciplinaire
'Espaces-cultures-développement'

Mémoire de DEA

Option : Environnement et santé

Les effets de la gestion foncière décentralisée au Bénin: cas de la commune de N'Dali

Présenté par :

GANSARI Sanni

Sous la direction de:

Prof. HOUSSOU Christophe Sègbè

Professeur Titulaire des Universités
(CAMES)

Soutenu le 03 Mars 2015

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| Introduction | 7 |
| Chapitre 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude..... | 11 |
| 1.1. Cadre théorique de l'étude..... | 11 |
| 1.2. Méthodologie et outils de recherche | 20 |
| Chapitre 2 : Caractéristiques socioéconomiques et environnementales de la commune de N'Dali..... | 25 |
| 2.1. Traits physiques et environnementaux de la commune | 25 |
| 2.2. Organisation administrative et gestion foncière dans la commune de N'Dali | 30 |
| Chapitre 3 : Gestion foncière et marché foncier dans la commune de N'Dali..... | 41 |
| 3.1 Déterminants de la gestion foncière et dynamisme du marché foncier..... | 41 |
| 3.2 Fonctionnement et dynamisme du marché foncier..... | 46 |
| 3.3. Répercussions du marché foncier..... | 53 |
| Chapitre 4 : Contribution du foncier au développement local durable de la commune de N'Dali..... | 61 |
| 4.1 Rôle de la gestion foncière dans l'organisation de l'espace communal..... | 61 |
| 4.2. Importance de la gestion foncière dans la mobilisation des ressources locales | 72 |
| 4.3. Suggestions et Recommandations | 78 |
| Conclusion..... | 83 |

DÉDICACE

A

la famille Gansari

REMERCIEMENTS

- ✓ Nous tenons d'abord à témoigner particulièrement notre reconnaissance au professeur HOUSSOU Christophe Sègbè, notre Directeur de mémoire pour avoir accepté de diriger les travaux malgré le retard accusé dans sa sollicitation

- ✓ Nous remercions sincèrement le Docteur GIBIGAYE Moussa pour son soutien indéfectible

- ✓ Nous remercions également tous les enseignants de l'école doctorale pluridisciplinaire de l'université d'Abomey-Calavi pour leur contribution à notre formation de DEA

- ✓ Nous adressons notre gratitude à tout le personnel du LARES, en particulier les responsables pour leurs diverses contributions

- ✓ Nos salutations vont aussi aux parents et amis pour leur soutien

SIGLES ET ACRONYMES

ADeCOB : Association de Développement des Communes du Borgou

AFD: Agence Française de Développement

AUAT: Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire

ANCB: Association Nationale des Communes du Bénin

ANDF : Agence Nationale du Domaine et du Foncier

ASPEF: Appui Suisse à la Promotion de l'Education des Filles

AVIGEF : Association Villageoise de Gestion des Forêts

CIFAL: Centre International de Formation des Autorités/Acteurs Locaux (Ouagadougou)

CPF: Certificat de propriété Foncière

CA: Certificat Administratif

CA: Chef d'Arrondissement

CeCPA: Centre Communal pour la Production Agricole

CF: Certificat Foncier

CV : Convention de Vente

DAT: Délégation à l'Aménagement du Territoire

DDID: Direction Départementale des Impôts et des Domaines

DEA: Diplôme d'Etudes Approfondies

DESS: Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées

DFRN: Direction des Forêts et des Ressources Naturelles

ECRIS: Enquête Collective Rapide d'Identification des Groupes Stratégiques et de Conflits

ENAM: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FADeC: Fonds d'Appui au Développement des Communes

FAO: Food and Agricultural Organization/ Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation

IGN: Institut Géographique National

IRAM : Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement

LARES: Laboratoire d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale

MAEP: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche

MCA-Benin: Millennium Challenge Account-Benin

MCL : Maison des Collectivités Locales

MDGLAAT: Ministère de la Décentralisation de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

MDR: Ministère du Développement Rural

MEF: Ministère de l'Economie et des Finances

MUHRFEC: Ministère de l'Urbanisme de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de l'Erosion Côtière

PARFU: Projet d'Appui à la Réforme du Foncier et de l'Urbanisme

PDC: Programme de Développement Communal

PDM: Programme de Développement Municipal

PFNB: Plan Forestier National du Bénin

PGFC: Programme de Gestion Foncière des Communes

PGTRN: Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles

PGUD : Programme de Gestion Urbaine Décentralisée

PH : Permis d'Habiter

POS : Plans d'Occupation du Sol

ProCGRN: Programme de Conservation et Gestion des Ressources Naturelles

PTF : Partenaire Technique et Financier

RFU: Registre Foncier Urbain

RGPH: Recensement Général de la Population et de l'Habitation

RNIE: Route Nationale Inter-Etat

SA: Secrétaire de l'Arrondissement

SADE: Service des Affaires Domaniales et Environnementales

SDAC: Schéma Directeur d'Aménagement Communal

SERHAU-SA: Service d'Etude et de Recherche en Aménagement Urbain

SID: Service des Impôts et des Domaines

SIF: Système d'Informations Foncières

SAFER: Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats/Forces Faiblesses Opportunités et Menaces

TDL: Taxe de Développement Local

TEO: Taxe d'Enlèvement des Ordures

TFU: Taxe Foncière Unique

UA: Union Africaine

RÉSUMÉ

La terre a acquis au Bénin une valeur marchande et les transactions reposent généralement sur des contrats sans fondement juridique ni normes officielles de gestion foncière. La gestion du foncier se traduit par les disparités spatiales, les dysfonctionnements administratifs, les conflits fonciers puis la mafia foncière. La gestion foncière décentralisée est confrontée à d'énormes problèmes d'harmonisation de concepts, de principes et de règles, de pratiques et de procédures ainsi que de leur appropriation par les populations.

Grâce à la méthode participative et itérative basée sur des entretiens semi-structurés avec les acteurs répartis en focus group, l'étude a révélé une dégradation accélérée de l'espace communal à cause d'une gestion non prospective du patrimoine foncier. Les principaux résultats sont: le bradage des terres agricoles (≤ 300000 FCFA/ha), la faible contribution dans les ressources locales ($< 26\%$), la pression foncière grandissante, la recrudescence des conflits fonciers (11/mois réglés par les CA) qui se soldent souvent par des blessés graves et des morts (respectivement dix et six personnes en 2014 selon le Comité de Gestion des Domaines).

Mots clés : Commune de N'Dali, Bénin, Effets, Gestion foncière décentralisée,

ABSTRACT

The land acquired in Benin, a market value and its transactions are generally based on contracts without legal basis or formal land management standards. Land management results in spatial disparities, administrative malfunctions, land disputes and land mafia. Decentralized land management faces enormous problems of harmonization of concepts, principles and rules, practices and procedures and their appropriation by the population.

Through participatory and iterative method based on semi-structured interviews with the players divided into focus groups, the study found an accelerated degradation of communal space due to non-prospective management of land assets. The main results are: selling off farmland (≤ 300 thousands/ ha), the low share of local resources ($< 26\%$), the growing pressure on land, the increase of land disputes (11/month settled by the CA) that often result in serious injuries and deaths (ten and six people in 2014 according to the State Property Management Committee)

Keywords: Commune of N'Dali, Benin, Effects, decentralized land management

INTRODUCTION

Aujourd'hui, l'humanité est confrontée aux problèmes de l'environnement. L'une des principales causes est liée aux modes de gestion des ressources naturelles, en particulier la ressource foncière. La croissance démographique a révélé les risques de catastrophe encourus consciemment ou inconsciemment par l'humanité. Face à la dégradation et à la disparition progressive des ressources naturelles pourtant limitées, la question de l'environnement émerge progressivement depuis la conférence internationale sur l'environnement à Stockholm (Suède) en 1972 au niveau de tous les pays et dans la conscience collective et s'impose enfin comme une préoccupation du 21^{ème} siècle.

Parmi les défis du 21^{ème} siècle en Afrique au sud du Sahara se trouve la question foncière qui constitue un casse-tête, principalement pour les dirigeants de chaque pays. Elle est d'autant plus cruciale en Afrique de l'ouest qu'elle soulève des sensibilités et passionne tous les acteurs. La plupart des réformes foncières entreprises échouent pour diverses raisons (Dimitri, 2013). La redistribution des terres de plus en plus réduites et pauvres ainsi que leur grande valorisation en lien avec la démographie et l'urbanisation galopantes au cours des deux dernières décennies justifient les intérêts que suscite aujourd'hui l'exigence d'une meilleure gestion des terres (UA, BM et CENUA, 2009b). En effet, la gestion foncière devient plus complexe lorsqu'elle intègre les préoccupations environnementales (qu'elles soient urbaines ou rurales) étant donné que la finalité va au-delà des sensibilités individuelles pour s'intéresser au bien-être durable de l'humanité toute entière (ONU-Habitat, 2010). Ainsi, le défi majeur pour cette partie du continent est aujourd'hui de mieux gérer le foncier, de maîtriser le peuplement et l'urbanisation et s'en donner les moyens (PDM, 2003).

Au Bénin, les collectivités locales n'échappent pas à cette réalité puisqu'elles ont hérité d'un passé longtemps caractérisé par des dynamiques spatiales successives non ou peu organisées, parfois même contradictoires (UA, BM et CENUA, 2009a). La question foncière y est rendue complexe et délicate par trois événements historiques majeurs qui structurent l'espace national: la colonisation, l'indépendance et la décentralisation qui ont successivement introduit des modes de gestion nouveaux. L'urbanisation rapide qui les accompagne a entraîné ces dernières années la perte du contrôle de la gestion des terres tant en milieu urbain que

rural. On assiste ainsi à une juxtaposition de deux modes de gestion foncière au Bénin: la gestion coutumière et la gestion moderne (Lavigne, Mongbo, Ouédraogo, 2008).

La gestion foncière décentralisée en cours dans notre pays a rendu critique la question foncière devenue un enjeu pour tout le monde: administration publique ou privée, individus ou communautés. La réforme foncière MCA-Bénin dite « accès au foncier » dont le but est la sécurisation foncière basée sur le plan foncier rural (PFR) est réalisée dans un contexte de projet/programme ciblant seulement dix-huit communes sur soixante-dix-sept. Par contre, la gestion foncière communale s'appuie sur la formalisation des mutations foncières et la régularisation des propriétés foncières matérialisées par les documents fonciers (CV, PH, CA, CPF) pour réaliser le développement local durable. La mauvaise compréhension du processus de transition foncière a contribué au renforcement des interprétations et de la polémique sur la question foncière déjà préoccupante. Cette situation a éveillé la conscience des individus et des communautés sur les avantages du foncier et exacerbé la question de la terre. On assiste alors à une généralisation de la marchandisation de la terre et à des conflits fonciers de toutes sortes que les administrations communales n'arrivent pas à maîtriser.

La terre joue de nos jours plusieurs fonctions importantes dans la vie des individus et des communautés ainsi que dans le développement des entités administratives. En tant que support des activités humaines, elle a une fonction économique, sociale, politique, administrative et environnementale. Sa vente incontrôlée revêt aujourd'hui un caractère national et international. La présente étude s'intéresse particulièrement à la vente des terres agricoles à l'échelle communale dans un contexte de réforme foncière nationale.

Dans la commune de N'Dali, la pression de la ville de Parakou et le jeu des acteurs ont entraîné au cours de la dernière décennie le bradage des terres agricoles qui, à long terme, peut se solder par la perte de l'identité territoriale *baatonu* de ladite commune au profit de celle des populations allochtones comme c'est le cas de Parakou aujourd'hui. L'émergence et le développement rapide d'un impressionnant marché foncier informel dominé par les spéculations foncières provoque d'énormes difficultés de gestion aussi bien à l'administration communale qu'aux populations elles-mêmes. Or, la gestion foncière communale est limitée à la formalisation des mutations foncières, à la délivrance des documents fonciers et au règlement des conflits. Dans un contexte où la terre est en perpétuelle mutation (morcellement continu) sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs dont la croissance démographique, le fait

urbain, l'aménagement du territoire et le respect de l'environnement, les contentieux et conflits fonciers apparaissent comme une résultante de toutes les pratiques de gestion foncière (AUAT-SAFER, 2005). Ces conflits fonciers intéressent aussi bien les individus, les ménages, les familles, les villages, les arrondissements, les quartiers de ville que la commune entière. L'enjeu actuel pour la commune de N'Dali est avant tout la sauvegarde de son identité territoriale *baatonu*.

Les conflits fonciers et leur gestion influencent grandement les relations de bon voisinage et partant l'organisation de l'espace. Leur envergure varie avec les protagonistes et l'importance des intérêts en jeu. Lorsqu'il s'agit des entités administratives, les répercussions s'étendent aux populations qui peuvent être parfois des victimes innocentes mais aussi engagées pour des raisons de survie.

Face à la pénurie grandissante des terres cultivables, les forêts, les berges des cours d'eau et les secteurs frontaliers sont fortement sollicités par les agriculteurs, éleveurs et exploitants forestiers dont les effectifs sont croissants. Ainsi, une meilleure gestion des terres tant en milieu rural qu'urbain pour faire face aux exigences du développement durable demeure-t-elle le défi actuel des communes béninoises ? C'est dans ce contexte qu'elles sont appelées à repenser l'organisation de leurs espaces respectifs et assurer le développement durable. Comment repenser cette organisation des espaces communaux au Bénin?

C'est pour répondre à cette préoccupation que l'initiative de réfléchir, à partir du cas de la commune de N'Dali, sur les effets de la gestion foncière décentralisée au Bénin, est prise.

Pour ce faire, le présent travail s'articule autour de trois préoccupations, à savoir :

- Le cadre théorique et méthodologique de l'étude,
- Le rôle de la terre dans le développement durable de la commune de N'Dali,
- Les perspectives de la gestion foncière décentralisée dans la commune de N'Dali.

CHAPITRE 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre traite essentiellement de la problématique, de la méthodologie, de quelques outils et techniques de recherche.

1.1. CADRE THEORIQUE

1.1.1. Problématique

La terre est une ressource naturelle très importante dans la vie de l'homme. Les règles de son usage dans les sociétés traditionnelles garantissaient une parfaite symbiose entre l'homme et son milieu en même temps qu'elles évitaient la discrimination. La gestion communautaire du terroir était ancrée dans la mémoire collective des populations et se traduisait dans leurs actes de solidarité et d'assistance mutuelle. Mais, l'évolution de l'humanité a profondément modifié les normes traditionnelles de gestion de la terre et créé des déséquilibres qui menacent parfois la survie de l'homme. Aujourd'hui, la terre a partout acquis une valeur marchande et fait ainsi l'objet de fortes transactions commerciales et de mutations diverses. Or, ces transactions reposent généralement sur des contrats sans fondement juridique et sans aucune référence en termes de normes officielles de gestion foncière (Mustapha, 2008). Le manque de réglementation en la matière ou son non-respect dans les pays d'Afrique noire favorise la mauvaise gestion du patrimoine foncier qui se traduit par les dysfonctionnements administratifs, les disparités spatiales, les conflits fonciers puis la corruption sur toutes ses formes.

Dans la plupart des pays ouest africains, la question foncière induit des difficultés de développement. La principale difficulté vient de la conception du droit de propriété sur le foncier, étant donné que ce patrimoine est pendant longtemps considéré comme un trésor naturel au service de toute l'humanité. L'évolution du monde a aujourd'hui introduit d'énormes modifications tant dans la conception que dans l'utilisation du foncier, qui ne font pas l'unanimité. Des réformes qui en découlent pour adapter la gestion foncière aux exigences de l'évolution du monde ne manquent pas de poser d'énormes difficultés aussi bien aux populations qu'aux administrations publiques nationales ou communales. La gestion foncière

décentralisée qui est née à partir du processus de décentralisation engagé depuis les années 90 dans cette région du continent se caractérise par des variantes conformes aux réalités de chaque pays.

A l'instar des autres pays ouest africains, le dualisme juridique dans la gestion du foncier au Bénin a favorisé plusieurs pratiques foncières (Lavigne, Mongbo, Ouédraogo, 2008). Le processus de la réforme foncière y a été long et marqué par plusieurs expériences menées çà et là à travers divers projets et programmes de gestion foncière (PGRN, PGRNT, RFU, ProCGRN, MCA) sur impulsion des partenaires techniques et financiers (AFD, GTZ, USAID...). Les expériences qui en découlent en termes d'acquis non coordonnées, tant au niveau communal que national, créent des difficultés d'adaptation aussi bien aux populations qu'aux administrations communales. Il s'agit des lotissements, des plans fonciers urbains et ruraux dont la gestion a partout révélé la pertinence des problèmes cruciaux de la gestion foncière décentralisée dans notre pays, particulièrement dans le sud et dans les zones cotonnières et d'élevage du nord et du centre (N'Dali, Banikoara, Gogounou, Kandi, Tchaourou...)

La question foncière est d'autant plus préoccupante que l'effectif des populations de chaque commune augmente considérablement du fait du croît naturel et de la mobilité des populations alors que l'espace disponible reste identique et toujours soumis à des mutations successives relevant des réformes foncières ou territoriales. Il s'ensuit inévitablement une pression foncière de plus en plus grande qui se traduit par un morcellement de l'espace agricole, la disparition de terrains agricoles et de pâturage et la déstructuration de l'espace rural. Par exemple, l'étalement de la ville de Parakou débouche sur une redistribution inéquitable des terres agricoles et des conflits d'usage sur des terrains agricoles mités par l'habitat (SAFER-AUAT, 2005). De plus, les forêts classées, les forêts galerie, les couloirs de passage et autres espaces protégées sont ainsi pris d'assaut par les agriculteurs, notamment les colons agricoles. La menace des écosystèmes forestiers est évidente puisque le plan forestier national indique un taux de déforestation de 70 000 ha/an sur un total de 2 650 000 ha pour le Bénin selon la couverture forestière réalisée en 2000 (Mahouna, 2004). Avec ce rythme et dans les mêmes conditions d'exploitation, toutes les forêts béninoises disparaîtront en 2039 soit dans 24 ans. Or, le constat est que la dégradation du couvert végétal en général et celle des forêts en particulier s'est accélérée depuis 2000 au Bénin malgré les dispositions prises, à en croire les

responsables forestiers. D'ailleurs, l'état actuel des forêts dans la commune de N'Dali en témoigne (Figures 8 et 9, pages 66 et 69). Le reboisement intensif et la lutte contre l'exploitation anarchique des écosystèmes forestiers demeurent cependant les actions prioritaires dans notre pays en matière de foresterie.

Par ailleurs, la question des limites administratives (internes et externes) des territoires décentralisés et de leur développement doit être abordée aujourd'hui sous l'angle de la gestion foncière dans laquelle les collectivités locales béninoises ont une grande responsabilité. Elle devra être analysée dans une approche globale de l'organisation de l'espace aussi bien communal que national dans la perspective de la relance de l'intercommunalité au Bénin (LARES, 2001). Cela est d'autant plus justifié qu'elle s'appuiera fondamentalement sur le principe de la libre circulation des biens et des personnes comme droit à l'établissement de la citoyenneté et des espaces nationaux et communautaires en Afrique de l'ouest (Koffi, 2012).

Après plus d'une décennie de pratique de gestion foncière communale dans un contexte de réforme foncière inachevée (pourtant perçue comme une aubaine pour le développement), les administrations locales béninoises se contentent toujours de formaliser les mutations de terrains et de délivrer les certificats fonciers moyennant des redevances alors que leur mission est d'assurer le développement local durable. Toutes les communes béninoises sont confrontées aux problèmes relatifs à la dynamique foncière, en particulier les communes rurales (soit plus des $\frac{3}{4}$ de l'effectif total) où la contribution financière est partout déficitaire et les recettes propres sont très faibles, ce qui compromet le développement local en l'absence d'assistance extérieure (subvention de l'Etat et appui des Partenaires techniques et financiers).

Le choix de la commune de N'Dali pour réfléchir sur la question foncière au Bénin est motivé par la pression qu'exerce la ville de Parakou sur cette commune en proie à une urbanisation "informelle" (Le Meur, 2008). En effet, la pression foncière liée à l'extension de l'agglomération de Parakou influence beaucoup le développement de la commune de N'Dali par suite de la demande croissante des citadins en terres à des fins diverses (agriculture, habitation, industrie, infrastructures). De plus, cette commune constitue depuis quelques années, une zone d'accueil des colons agricoles en provenance de l'Atacora, de la Donga, du Burkina Faso et du Togo. Enfin, elle est régulièrement traversée par les troupeaux de bœufs soit en transhumance vers la commune de Tchaourou soit en direction du Nigéria. La pression

foncière est si forte dans cette commune qu'elle entraîne depuis quelques années le bradage des terres agricoles et les conflits fonciers entre les populations, en particulier les migrants et les autochtones. La recrudescence de ces conflits suscite généralement l'intervention de l'administration d'où leur nom de conflits communautaires à caractère administratif entre villages, arrondissements voire communes, pour le moment latents, litigieux ou ouverts dont les effets socio-économiques, politico-administratifs et environnementaux sont mal connus. Ces constats et les interrogations qui en découlent sont à l'origine de la présente étude.

1.1.2. Problème de recherche

Le problème de la gestion foncière au Bénin et en Afrique est d'abord celui de l'inapplicabilité des concepts classiques (Koladé, 1975). L'exemple des régimes fonciers en témoigne long. Le foncier communal ne saurait être assimilé au territoire communal et par conséquent leur gestion est forcément différente en raison de la nature conceptuelle de chacun. Pour certains analystes du foncier, la gestion foncière dans un contexte de pluralisme juridique comme c'est le cas au Bénin, ne peut être simplement l'application d'un ensemble de règles définies et imposées par l'Etat ou par la collectivité décentralisée. Il s'agit plutôt de la régulation foncière basée sur la gouvernance foncière qui résulte d'un processus continu de négociations, de définitions et de stabilisation de règles, entre différentes sources légitimes, de règles assurant la paix et la cohésion sociale et le respect des droits (AFD, 2009). Cependant, pour opérationnaliser les réformes foncières et faciliter leur compréhension et leur appropriation par les populations, une adaptation des concepts classiques aux réalités locales s'avère indispensable. Mieux, en attendant la prise de service de l'ANDF chargée de gérer le foncier dans notre pays, c'est le marché foncier qui a toujours joué ce rôle sous l'autorité de la commune. Il faut reconnaître cependant que la commune ne peut cumuler la gestion foncière et la régulation foncière mais elle comble tant bien que mal le vide créé depuis quelques années par la crise d'attribution entre l'ANCB et l'ANDF au sujet de la gestion foncière.

Par ailleurs, l'absence de la politique de gestion foncière et d'aménagement du territoire favorise les pratiques de toutes sortes dans les communes béninoises. La gestion des PFR mis en place par le MCA par exemple crée de sérieuses difficultés de cohabitation entre les éleveurs et les agriculteurs (Alamou, 2013) dans plusieurs villages qui se soldent par les migrations. Plusieurs vagues d'éleveurs (locaux et transhumants) ont quitté les communes de Tchaourou, Gogounou et Banikoara en 2011, 2012 et 2013 pour le Togo à la recherche

d'espace de pâturage. De même, le manque de coordination des expériences acquises des différents projets et programmes de gestion foncière mis en œuvre depuis les années 90 et la crise entre l'ANCB et l'ANDF ont considérablement contribué aux errements des acteurs locaux. Mieux, l'absence du SDAC et de la politique foncière locale (assortie de modalités précises de gestion foncière) entraîne dans la commune de N'Dali, une gestion foncière communale non prospective, c'est-à-dire sans aucune vision de développement à long terme. Pour (Lavigne, 2010a), la sécurisation foncière, la formalisation des droits et des institutions de régulation foncière favorisent les investissements et partant le développement. Mais, la formalisation des mutations foncières basée essentiellement sur la fiscalité (en l'absence de culture fiscale) et la sécurisation des propriétés foncières dans un cadre institutionnel controversé et de pauvreté grandissante des populations semble incompatible avec les exigences du développement local durable. Elle est l'expression d'une faible maîtrise du contenu de la gestion foncière décentralisée par l'administration communale. Le bradage des terres agricoles qui s'accompagne de la fraude et l'évasion fiscales, de la thésaurisation foncière, de la dégradation accélérée des forêts, des points d'eau, des sols, du manque de terres fertiles et de la recrudescence des conflits fonciers dans la commune de N'Dali en est la preuve irréfutable.

1.1.3. Question de recherche

Les principales questions sont de savoir : i) quels sont les effets socio-économiques et environnementaux de la gestion foncière dans la commune de N'Dali? ii) Les pratiques actuelles de gestion foncière communale permettent-elles de réaliser le développement local durable? iii) la mise en œuvre lacunaire de la gestion foncière communale (absence de coordination des expériences des projets de gestion foncière, crise entre l'ANCB et l'ANDF, manque de politique locale de gestion foncière...) garantit-elle une transition apaisée et le succès de la gestion foncière dans la commune de N'Dali? Ces préoccupations constituent l'objet de notre réflexion. En effet, la gestion foncière dans la commune de N'Dali s'accompagne d'une sorte de profanation de la question foncière. Tout le monde s'improvise acteur de la filière foncière, en particulier dans les agglomérations, ce qui rend davantage complexe la gouvernance foncière (AFD, 2009). Aujourd'hui, le bradage des terres agricoles a sapé l'autorité coutumière et défié l'autorité administrative locale en même temps qu'il ôte à la terre son caractère sacré. Ce sont les communautés villageoises qui vendent leurs terres au mépris des règles coutumières et l'administration communale formalise les mutations

foncières. Le mouvement d'anticipation des acquéreurs (allochtones pour la plupart) pour de vastes domaines thésaurisés à la faveur de l'extension de l'agglomération de Parakou constitue à long terme une menace de l'identité territoriale *baatonu* de cette commune. Ce danger particularise cette commune dans le Borgou et c'est ce qui justifie cette étude en vue de sensibiliser les populations locales et inviter l'administration locale à plus de vigilance et de responsabilité dans ce processus de transition.

Pour mieux analyser la question foncière dans cette commune des objectifs et hypothèses de recherche sont ainsi formulés.

1.1.4. Objectifs de recherche

✓ Objectif principal

Le principal objectif de cette étude est d'apprécier les effets de la gestion foncière décentralisée au Bénin à partir de l'exemple de la commune de N'Dali.

✓ Objectifs spécifiques

L'étude vise essentiellement à:

- Examiner l'efficacité de la gestion foncière décentralisée à partir du dispositif national et communal mis en place.
- Analyser le rôle prépondérant de la gestion foncière dans l'aménagement du territoire communal et dans le développement local durable.
- Evaluer la part de la gestion foncière décentralisée dans les ressources propres de la commune de N'Dali

1.1.5. Hypothèses de recherche

Trois hypothèses permettent d'analyser la question foncière dans cette commune :

- Le déficit de collaboration entre les institutions locales d'une part et de coordination des actions d'autre part compromet le succès de la gestion foncière décentralisée et du développement local durable.

- La faible prise en compte des questions environnementales dans les politiques publiques locales hypothèque la réalisation de l'aménagement du territoire et du développement durable dans la commune de N'Dali
- La faible contribution de la gestion foncière décentralisée dans les ressources propres entrave le développement local durable

Pour faciliter la compréhension de l'analyse de la gestion foncière communale au Bénin à partir du cas de la commune de N'Dali, quelques concepts méritent d'être définis et clarifiés.

1.1.6. Définitions et clarification des concepts

Les effets: selon « Le Nouveau petit Robert édition 2003 », ils désignent le produit issu d'une cause, la conséquence, le résultat ou la répercussion d'une action.

Le foncier : Il désignait la propriété foncière et se rapporte à la terre y compris les autres ressources naturelles qu'elle porte (la végétation, les eaux, les animaux...). Il désigne aujourd'hui l'ensemble des règles définissant les droits d'accès, d'exploitation et de contrôle de la terre et des ressources naturelles renouvelables. Ce n'est pas un simple rapport entre l'homme et la terre, c'est un rapport social, entre individus ou groupes sociaux au sujet de la terre et de ses ressources (Lavigne, 2006). C'est l'ensemble des rapports qui s'établissent entre les hommes pour l'accès à la terre et son contrôle.

Le régime foncier : le rapport défini par la loi ou la coutume qui existe entre des individus ou des groupes et la terre qui inclut ici, les autres ressources naturelles telles que l'eau et la végétation; c'est une institution c'est-à-dire un ensemble de règles élaborées par une société pour régir le comportement de ses membres. Ces règles définissent la répartition des droits de propriété sur les terres, les modalités d'attribution des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres ainsi que les responsabilités et limitations correspondantes (FAO, 1975). Selon Kolade (1975), c'est une série de mesures visant à contrôler l'utilisation des terres et les principaux éléments du régime foncier que sont: terres, propriété, droits et règles d'utilisation.

La gestion foncière : l'application d'un ensemble de règles définies par les coutumes et/ou l'Etat (administration publique) pour canaliser le comportement des individus en matière

d'accès et d'exploitation du patrimoine foncier. Ce concept a évolué dans le temps et dans l'espace et selon l'AFD (2009), la gestion foncière ne peut être simplement l'application d'un ensemble de règles définies et imposées par le haut (l'Etat). Dans la pratique, il s'agit plutôt de la régulation foncière ou la mise en équilibre des principes de gestion du patrimoine foncier. Elle implique la gouvernance foncière qui résulte d'un processus continu de négociations, de définitions et de stabilisation de règles, entre différentes sources de légitimité, de règles assurant la paix sociale et le respect des droits, et rendant prévisible le jeu foncier. L'Etat ou la commune devrait jouer ce rôle à travers l'administration publique.

La gestion foncière communale au Bénin est pratiquée sur fond dualiste entre la coutume et le droit moderne comme l'ont constaté (Lavigne, Mongbo et Ouédraogo, 2008) en parlant du dualisme juridique institutionnalisé. Cette pratique devrait intégrer dans son processus, la négociation publique entre les différents acteurs de manière à fixer les règles et modalités équitables et consensuelles de gestion. Pour (André et Dossou, 2010), la gestion foncière est l'ensemble des modes d'appropriation de la terre dans le but d'une sécurisation du droit de propriété. Il s'agit pour nous, de la recherche de l'organisation optimale de l'espace communal relevant des règles, des institutions et des politiques à base consensuelle et durable. En d'autres termes, c'est la manière dont est utilisé et réparti le foncier sur la base des règles relevant à la fois des coutumes et des politiques publiques appliquées par les institutions au sein d'une communauté vivant dans un espace déterminé qui peut être un village, une ville, une commune ou un pays de façon à assurer la paix et la cohésion sociale.

Le système foncier : il couvre l'ensemble des régimes fonciers existant en un lieu donné. Il inclut toutes les règles régissant l'accès au sol, son utilisation et sa gestion par les différents groupes et individus. (AFD, 2009). Il donne l'idée d'un pluralisme d'éléments (régimes fonciers) en interaction.

La réforme foncière : elle désigne les modifications du cadre légal et institutionnel dans lequel sont mises en œuvre les politiques foncières. Elle vise à redistribuer la terre et à attribuer des droits de propriété. (AFD, 2009)

L'environnement : Selon « Le Nouveau petit robert 1993 », il désigne « l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants, en particulier l'homme se développent ». Ce sont des

conditions extérieures susceptibles d'agir sur le fonctionnement d'un système, d'une entreprise, de l'économie nationale ou locale.

Le développement durable ou développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins (conférence de Rio, 1992). Il est donc un processus de recherche permanente d'un mieux-être à partir de l'amélioration progressive des conditions de vie et d'existence des populations vivant dans un espace géographique déterminé.

Le développement local ou développement à la base : Selon le PNUD, il est «l'œuvre de réalisation visant à améliorer d'une manière durable les conditions de vie des populations résidant dans un espace déterminé, sur les plans institutionnel, géographique ou culturel». Il concerne plusieurs acteurs que sont l'Etat, les élus locaux, les populations, les organisations de la société civile, le secteur privé, les partenaires techniques et financiers, etc. Il se met en œuvre à travers des instruments tels que le plan de développement communal (PDC), le schéma directeur d'aménagement communal (SDAC) et le plan régional de développement. Il se fonde sur des principes tels que la contractualisation, le partenariat, le cofinancement, la participation, la gouvernance locale, la maîtrise d'ouvrage locale.

L'aménagement du territoire : Selon Igué (2005), il désigne l'ensemble des actions planifiées et menées par l'Etat et/ou les Collectivités locales afin de favoriser le développement des régions formant le territoire national ou communal. Agissant sur une échelle plus vaste que la politique de la ville, l'aménagement du territoire porte sur la disposition spatiale des hommes et des activités. Il conjugue donc développement économique, habitat, transports et communications, etc. Autrefois appelé planification régionale, l'aménagement du territoire vise essentiellement à réduire les grands déséquilibres spatiaux (disparités) dans un territoire.

La décentralisation: c'est le processus d'organisation de l'administration territoriale offrant l'opportunité d'engager résolument la nation dans la voie du développement (Laleye, 2003). Ainsi, elle est non seulement un instrument politique, mais aussi et surtout un outil de progrès économique, social et culturel. Elle consiste à rapprocher l'administration des administrés suivant des règles déterminées et des niveaux de décentralisation bien définis, susceptibles de favoriser la participation équitable des populations à la base à la prise de décision. La décentralisation s'accompagne de la déconcentration qui est un processus visant à

déconcentrer l'administration publique, ce qui se répercute sur la gestion territoriale de l'espace national et celui des collectivités décentralisées.

Ces concepts évoqués ci-dessus qui, *a priori* ne semblent pas déterminants dans la mission des communes (plus préoccupées par les aspects politiques) sont d'une grande importance dans une approche géographique pour maîtriser l'organisation de leur espace dans le sens d'un aménagement harmonieux des territoires communaux, du développement local et partant celui du territoire national. C'est dans cette optique que s'inscrit notre réflexion à partir de la commune de N'Dali, pour explorer et évaluer les possibilités offertes par la gestion foncière décentralisée dans notre pays.

1.2. METHODOLOGIE ET OUTILS DE RECHERCHE

1.2.1. Approche méthodologique de recherche

Il s'agit de collecter et d'analyser les données aussi bien qualitatives que quantitatives, primaires que secondaires, ce qui exige une combinaison de méthodes. La méthodologie utilisée s'inscrit dans une logique de recherche basée sur :

- a) Une approche historique qualitative qui décrit les actions antérieures engagées en matière de gestion foncière au Bénin en général et dans la commune de N'Dali en particulier et les résultats obtenus en se basant sur la revue de littérature, les entretiens avec les acteurs et les institutions impliqués dans le domaine.
- b) Une démarche participative et itérative de collecte des données qualitatives et quantitatives pour apprécier la structure et la dynamique de la gestion foncière dans la commune de N'Dali en se référant constamment au cadre national.

L'étude s'est déroulée en trois étapes essentielles: la recherche documentaire, l'enquête de terrain et le traitement des données recueillies.

1.2.1.1. Recherche documentaire

Elle a consisté à collecter les informations secondaires sur le thème aussi bien à l'internet que dans les bibliothèques et les centres de documentation de certaines institutions à Cotonou et à Parakou.

L'examen de la documentation constituée montre qu'une abondante littérature existe sur le foncier et la décentralisation mais celle qui traite de la gestion foncière décentralisée ou communale est très rare. Certains auteurs l'ont abordé à travers des approches variables selon la discipline scientifique:

Bachir (1993) évoque le rôle prépondérant de la gestion foncière dans la croissance des villes d'Afrique de l'ouest à partir des exemples de Cotonou et de Porto-Novo. Pour l'auteur, la qualité de l'environnement urbain résulte d'une bonne ou mauvaise gestion de l'espace aussi bien par l'administration municipale que par les populations. Il souligne cependant que le cadre physique et juridique joue également un rôle important dans l'organisation et la qualité de l'espace urbain.

Gansari (2001) indique dans son mémoire de DESS à partir des cas des communes de Dassa, Savè et Savalou que le registre foncier urbain est un moyen de mobilisation des ressources financières locales et d'aménagement urbain pour les collectivités décentralisées et partant pour leur développement local.

Hounmavo (2012) montre l'importance des divinités dans la gestion traditionnelle du foncier dans un contexte de gestion foncière décentralisée dans la commune d'Abomey-Calavi. Ce mode de gestion contribue non seulement à la mobilisation financière dans cette commune mais aussi à l'accroissement des revenus des populations.

Issotina (2010) souligne le rôle déterminant du marquage ou représentation symbolique dans la gestion coutumière ou traditionnelle de la terre. Il constate cependant que la grande faiblesse de ce mode réside dans l'imprécision de la durée de validité du marquage puisque la terre étant une propriété lignagère relève du droit successoral.

Pour Lavigne, Mongbo et Ouédraogo (2008), la sécurisation foncière est la base de la gestion foncière communale et partant celle du développement local en Afrique et à Madagascar. Après avoir dénoncé, la gestion dualiste institutionnalisée, ils proposent ensuite quelques démarches, stratégies et outils en termes de conditions de réussite d'une gestion foncière décentralisée dans ce continent.

Laleye (2003) met en relief les relations entre la décentralisation, l'aménagement du territoire et le développement local au Bénin. Selon l'auteur le développement local dépend de la

gestion de l'espace territoriale d'une commune. Il souligne en effet que le résultat de la gestion foncière et territoriale est essentiellement du ressort de l'administration communale qui organise l'espace de la commune et partant le développement local sur la base des objectifs déterminés de façon consensuelle.

Le SERHAU-SA (1992) a démontré à travers le RFU, l'importance de la gestion foncière dans l'aménagement urbain d'une part et celle de la fiscalité foncière d'autre part dans le développement harmonieux des villes au Bénin.

Par ailleurs, l'analyse documentaire a permis de réaliser un diagnostic global au niveau national qui a été ensuite complété par un mini-sondage rapide auprès des institutions comme le MCA-Bénin, l'ANCB, la MCL, le PDM, l'ADeCOB, la mairie de N'Dali afin de connaître les réels problèmes fonciers, leurs manifestations et leurs conséquences à court, moyen et long terme au Bénin. Cette analyse a fait ressortir trois remarques fondamentales :

- D'abord, la question foncière est transversale ou multidimensionnelle (sociologique, culturelle, socio-économique, environnementale, politique, administrative) et se pose différemment dans les communes selon les spécificités de chacune. Mieux, la mise en œuvre de la réforme foncière par les communes dans notre pays fait actuellement l'objet de conflit entre les institutions. Dans ces conditions et pour des raisons de crédibilité, nous avons opté pour un choix raisonné de la commune de N'Dali.
- Ensuite, la gestion foncière est caractérisée par le dualisme juridique institutionnalisé (Lavigne, Mongbo, Ouédraogo, 2008) hérité de la colonisation et qui s'approfondit davantage à l'échelle des communes.
- Enfin, elle est capitale pour le développement local même si elle fait toujours l'apanage des ONG et des projets/programmes financés par l'extérieur alors que la fin de ceux-ci signifie aussitôt l'arrêt des actions initiées sans une véritable appropriation des acquis par les bénéficiaires. Tirant leçon de cette réalité, la gestion foncière incombe prioritairement aux autorités communales avec la participation effective des populations en ce sens qu'elle permet d'abord la mobilisation durable des ressources propres. De ce point de vue, quatre enjeux sont pour le moment prioritaires pour la commune de N'Dali:

- Mobiliser les ressources (financières et humaines) propres à partir d'une gestion optimale des terres communales pour financer le développement local durable.
- Revaloriser les terres communales notamment agricoles en prenant en compte toutes leurs dimensions sociologique, anthropologique, culturelle, sociale, économique, environnementale et politico-administrative.
- Aménager le territoire communal dans la perspective de développement durable
- Moderniser l'agriculture pour soutenir dans la durée le développement local.

1.2.1.2. Enquête de terrain

La méthode d'enquête collective rapide d'identification des groupes stratégiques et de conflits (ECRIS) et le SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) sont utilisées dans la collecte des informations sur la base des entretiens semi structurés réalisés auprès des principaux acteurs (agriculteurs, éleveurs aussi bien autochtones que migrants et élus locaux).

La méthode ECRIS a permis de saisir le fonctionnement du marché foncier communale à travers l'organisation des acteurs, leurs stratégies et moyens d'intervention et la force de leurs actions pour dégager ensuite les groupes stratégiques cibles susceptibles de faire partir de la coordination communale en matière de gestion foncière. Le SWOT par contre, a permis d'identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces de la gestion foncière décentralisée à partir du cas de N'Dali et de proposer quelques approches de solution.

Les enquêtes ciblées sont réparties en trois groupes qui sont :

- les populations réparties en cinq focus group réalisés au niveau des cinq chefs-lieux d'arrondissement avec 60 personnes des deux sexes
- 25 personnes ressources (soit 5 par arrondissement) choisies au hasard. Elles sont des natifs ou des résidents qui s'intéressent à la question foncière.
- 20 institutions publiques (décentralisées et déconcentrées) ciblées.

Les données collectées ont porté essentiellement sur i) la pertinence de la gestion foncière communale à partir de douze indicateurs de pression foncière, ii) la maîtrise des procédures administratives de régularisation et de formalisation des mutations foncières, iii) la typologie

des conflits fonciers, leurs manifestations et leurs caractéristiques iv) la connaissance des modes de règlement des conflits fonciers, v) la maîtrise des procédures administratives de règlement des conflits fonciers et les voies de recours, vi) l'appréciation de la gestion foncière communale et ses conséquences et vii) les alternatives possibles pour une meilleure gestion foncière compatible avec le développement local durable.

1.2.1.3. Traitement et analyse des données

Le traitement à la fois manuel et informatisé (avec Excel) des données a permis de réaliser les tableaux descriptifs. L'analyse systémique a permis d'établir les relations entre les différents éléments de la gestion foncière décentralisée dans cette commune.

1.2.2. Outil et techniques de recherche

1.2.2.1. Guide d'entretien

Le guide d'entretien a été le principal outil de collecte des données. Il a été destiné à l'administration communale et aux populations à la base

1.2.2.2. Echantillonnage

Sur la base d'un choix raisonné, l'échantillon comprend 105 personnes des deux sexes réparties en trois groupes : les populations locales, les institutions et les personnes ressources impliquées

Le focus group et les interviews sont utilisés dans la collecte des données.

CHAPITRE 2 : CARACTERISTIQUES SOCIOECONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES DE LA COMMUNE DE N'DALI

Ce chapitre présente les traits physiques, humains et socioéconomiques de la commune étant donné que leur connaissance contribue à une meilleure compréhension de la gestion foncière.

2.1. TRAITS PHYSIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX DE LA COMMUNE

2.1.1. Situation géographique de la commune

Située au centre du département du Borgou entre 2° et 2°40' de Longitude Est et 9° et 10° de Latitude Nord, la commune de N'Dali est limitée au nord par les communes de Bembéréké et de Sinendé, au sud par celles de Parakou et de Tchaourou, à l'est par les communes de Pèrèrè et de Nikki et à l'ouest par celles de Djougou et de Péhunco (Figure 1). Elle couvre une superficie de 3748 km² (374 800 ha) soit 14,50% de celle du Borgou et 3,27% de la superficie nationale (Monographie de la commune, 2006). N'Dali, chef-lieu de la commune est à l'intersection des routes nationales bitumées inter-Etats 2 et 6 et constitue par conséquent une ville-carrefour reliant N'Dali-Djougou (126 km) à l'ouest, N'Dali-Malanville (260 km) au Nord, N'Dali-Parakou (56 km) au sud, N'Dali-Nikki (54 km) puis à la frontière du Nigeria (77 km) à l'est. Cette position carrefour est un atout pour le développement de la commune parce qu'elle offre des possibilités de développement du commerce, du transport, de la communication et de l'intercommunalité à promouvoir avec les communes limitrophes.

Par ailleurs, la commune de N'Dali est située sur la trajectoire des troupeaux sahéliens (Burkina Faso, Niger, Mali) en transhumance vers la commune de Tchaourou ou en direction du Nigéria (principal marché de bétail en Afrique de l'ouest). Sa richesse en ressources naturelles (forêts classées, forêts galerie, nombreux cours d'eau, terres fertiles, etc), a fait d'elle depuis quelques années, une zone d'accueil de la transhumance nationale et transfrontalière, de commerce de bétail, de colons agricoles en provenance de l'Atacora, du Burkina Faso et du Togo mais aussi une zone d'extension privilégiée de la ville de Parakou.

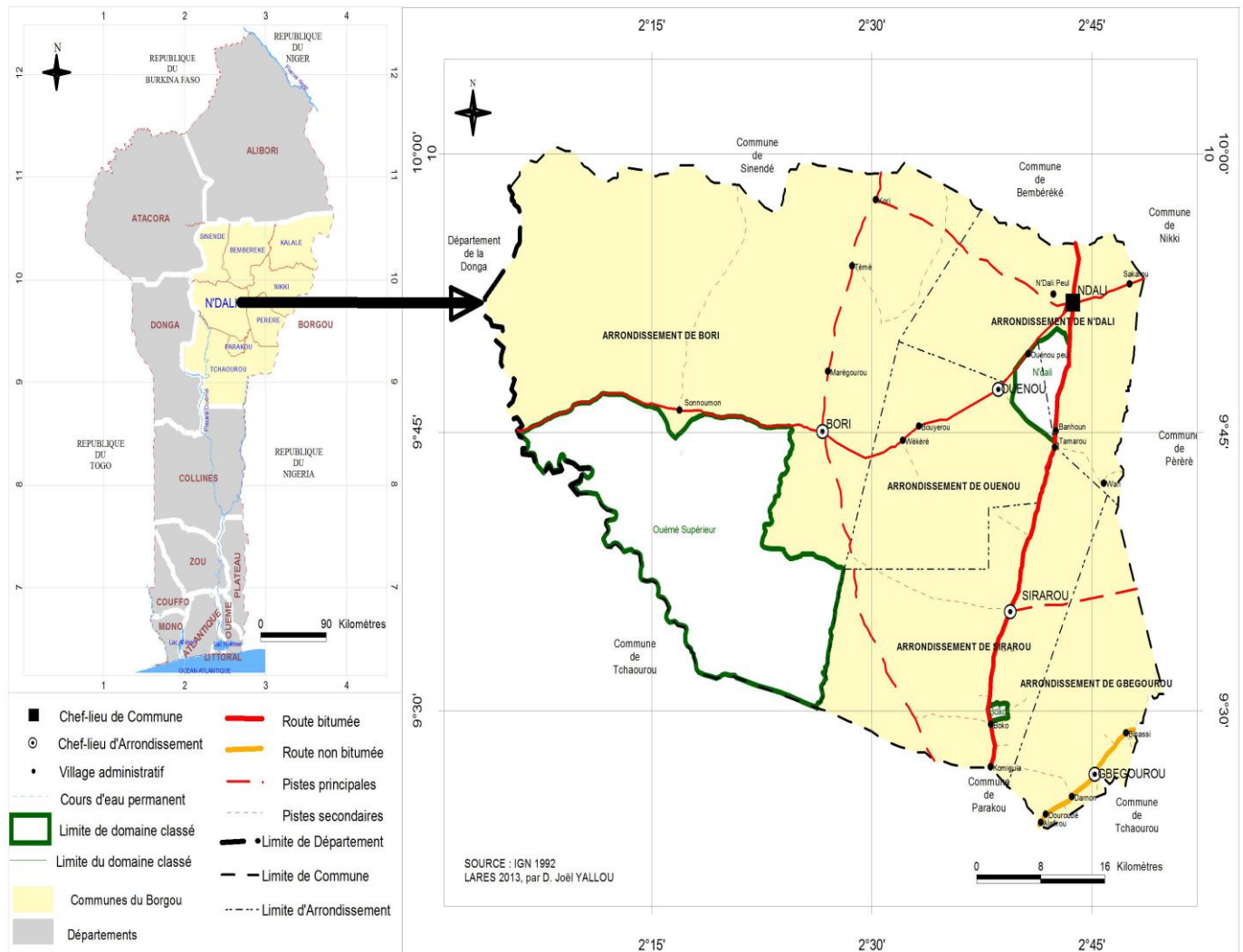


Figure 1 : Situation de la commune de N'Dali

La situation géographique de la commune en lien avec l'extension de la ville de Parakou explique l'importance de la terre dans cet espace en pleine mutation. Cette dynamique dépend essentiellement des facteurs endogènes mais également exogènes.

2.1.2. Caractéristiques physiques et environnementales de la commune

La rareté des terres cultivables suite à la dégradation accélérée de l'environnement constitue la caractéristique fondamentale de la commune de N'Dali. Le paysage actuel est dominé par les savanes (herbeuse, boisée et arbustive). On y rencontre des forêts claires mais également des forêts galerie et des forêts classées dans les arrondissements de Bori (prolongement de la forêt classée de l'ouémé supérieur) et de N'Dali qui sont en permanence sous l'emprise des

activités humaines. Les champs et les jachères qui parsèment le paysage communal sont le résultat de l'action anthropique. Les espèces ligneuses les plus rencontrées dans les champs et les jachères sont le karité et le néré dont les fruits et amandes participent à l'économie locale après leur transformation par les femmes individuelles ou groupées en associations.

Le réseau hydrographique est essentiellement composé de deux affluents du fleuve Ouémé: Okpara et Apro. La commune regorge cependant de nombreux petits cours d'eau favorables à la pêche artisanale mais sous exploités.

Le climat de la commune de N'Dali est de type soudano-guinéen : une grande saison de pluies (avril- octobre) et une grande saison sèche (novembre-mars). La pluviométrie moyenne varie entre 1100 et 1200 mm et peut descendre jusqu'à 900 mm. L'harmattan y souffle de novembre à février.

Située sur la ligne de partage des eaux entre les bassins du Niger et de l'Ouémé, la commune de N'Dali se caractérise par une vaste pénéplaine granito-gneissique comportant quelques collines dans la région de Témé et Kori. Les principaux types de sols sont ferrugineux tropicaux de profondeur importante (1 à 4 m voire plus) très bien drainés au moins sur 1 m de profondeur. Bien qu'ils soient peu profonds, les sols sont riches en éléments minéraux et donc favorables à plusieurs cultures mais sensibles à l'érosion.

2.1.3. Traits humains de la commune de N'Dali

Pour comprendre la gestion foncière dans la commune rurale de N'Dali, il est nécessaire de connaître les différents groupes socioculturels qui y vivent, leur répartition spatiale, leurs structures ainsi que leurs activités.

2.1.3.1. Histoire du peuplement de commune de N'Dali

Selon l'histoire de la région, les Bariba seraient les premiers à s'installer dans la commune de N'Dali suivis des Peuh éleveurs puis des Yoruba venus du Nigeria. Plus tard viennent s'établir d'autres groupes comme les Otamari, Lokpa, Berba et Yom de l'Atacora, les Gourmantché du Burkina Faso et les Kotokoli du Togo, à la recherche de terres fertiles pour l'agriculture : ce sont des colons agricoles. Une bonne partie de ces migrants constitue également la main d'œuvre agricole pendant la saison des pluies et durant la récolte du coton.

2.1.3.2. Structure de la population et vie économique de la commune

La commune de N'Dali est constituée d'une multitude de groupes socioculturels d'origine diverse et le RGPH3 indique deux groupes majoritaires à savoir les Bariba (55 %) et les Fulbés ou Peul (19 %) suivis de Otamari (10 %), Yom et Lokpa (7%), Yoruba (2,03 %) et Dendi (1,56 %) (PDC2, 2010). D'autres groupes minoritaires (haoussa, dendi, djerma, ibo, fon) sont venus s'installer à la faveur du commerce, de l'administration nationale ou autre. On constate que les cinq principaux groupes socioculturels (Bariba, Peul, Otamari, Yom, Lokpa) représentant 91% de la population communale pratiquent l'agriculture, l'élevage, la chasse et la cueillette. L'agriculture y reste la principale activité des populations avec une prédominance des cultures vivrières (maïs, sorgho, mil) pour les céréales, (igname et manioc) pour les tubercules et racines, (haricot, niébé, arachide) pour les légumineuses, (mangue, orange, citron, goyave, papaye, pamplemousse) pour les fruits. Le Coton et l'anacarde sont les principales cultures de rente. Parallèlement, les colons agricoles s'adonnent à la fabrication du charbon de bois à partir de l'exploitation anarchique des forêts. Toutes ces activités impactent négativement les ressources naturelles surtout lorsque la gestion n'est pas rationnelle ou contrôlée dans un contexte de croissance rapide de la population comme c'est le cas dans la commune de N'Dali (Tableau I)

Tableau I : Evolution de la population par arrondissement

| Arrondissement | Superficie (km ²) | 1992 | 2002 | Projection | |
|----------------|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | | | | Est. 2010 | Est. 2014 |
| BORI | 1961 | 7875 | 18003 | 24714 | 28957 |
| GBEGOUROU | 308 | 2911 | 5757 | 7903 | 9260 |
| N'DALI | 422 | 9092 | 15314 | 21023 | 24632 |
| OUENOU | 683 | 7891 | 12245 | 16810 | 19695 |
| SIRAROU | 374 | 11059 | 16060 | 22047 | 25832 |
| COMMUNE | 3748 | 38315 | 67379 | 92497 | 108375 |

Source : PDC2, 2010

Selon le PDC2 (2010), la projection de la population est faite sur la base du taux de croissance obtenu lors du RGPH3 avec l'hypothèse que la population de cette commune croît suivant la loi normale c'est-à-dire sans aucune catastrophe naturelle ou autres phénomènes de nature à réduire la population. En analysant la projection de 2014, on s'aperçoit que l'arrondissement de Bori vient en tête avec 28 957 habitants suivi de celui de Sirarou (25 832 habitants) puis de N'Dali (24 632 habitants). Ces trois arrondissements concentrent 73% de la population totale

en 2002 et le reste (27%) est partagé entre Ouénou (19 695 habitants) et Gbé gourou (9 260 habitants) soit respectivement 18% et 9%.

Aujourd'hui, le niveau élevé de la pression foncière (due à l'augmentation de la population) dans chaque arrondissement traduit le niveau d'inquiétudes des populations face à la rareté des terres agricoles et à la dégradation des ressources naturelles (végétation, sols, cours d'eau, espaces de pâturage) y compris dans les aires protégées.

D'une manière générale, la population de la commune est passée de 67379 habitants en 2002 à 114 659 habitants en 2012 selon les résultats provisoires du RGPH4 (INSAE, 2013) soit un taux d'accroissement de 70,17% contre 49% entre 1992 et 2002. On constate que cette population a plus que doublé en 20 ans soit multipliée par plus de 2,5 entre 1992 et 2012. Cela traduit non seulement une forte demande en terres agricoles et d'habitation mais induit également des difficultés de gestion. Cet accroissement démographique relève plus de l'immigration dans la commune au cours de la dernière décennie à cause de l'affluence des citadins de Parakou et des colons agricoles. Mieux, le bitumage de la RIN6 a favorisé l'installation de plusieurs personnes d'horizon divers et d'organismes (ONG, projets et programmes) et a ainsi augmenté le bradage des terres, en particulier à N'Dali devenue une ville d'avenir. Actuellement elle concentre un effectif croissant de conducteurs de taxi-moto à la faveur de la déscolarisation à l'instar de toutes les communes du Borgou

Cette immigration qui s'accompagne de bradage des terres agricoles est analysée à deux niveaux. Le premier niveau est celui de l'occupation de la commune à long terme par les allochtones entraînant ainsi la perte de l'identité territoriale *baatonu* de cette commune et le second niveau est celui de la gestion des conséquences qui en découleront. Le risque que court la commune de N'Dali est d'une extrême gravité et c'est pourquoi la présente étude est intéressante pour comprendre les grands enjeux de la gestion foncière aussi bien pour les communes que pour les populations locales.

2.1.3.3. Fondements socioculturels de l'identité territoriale dans la société baatonu

Dans la tradition *baatonu*, le concept de la terre a un fondement culturel et cultuel conférant à sa gestion un caractère religieux, sacré et identitaire. Cette société s'identifie par rapport à un territoire qu'elle occupe et à travers lequel tous les membres (vivants et morts) communiquent

et se reconnaissent comme tel grâce à leur tradition et à leur coutume. Le lignage constitue le lien le plus puissant qui unit les membres d'une famille au sein de la communauté *baatonu*. Les considérations selon lesquelles les morts qui reposent dans la terre continuent de surveiller les vivants confèrent à la terre nourricière le caractère sacré. Profaner la terre c'est offenser ses morts dont la vengeance est souvent mortelle ou conduit au rejet du contrevenant par sa communauté d'origine.

Selon l'histoire ancienne de la commune de N'Dali, deux localités appelées *Tinré* et *Mondouro* contrôlaient l'espace couvert par les communes actuelles de N'Dali et de Parakou. *Tinré* contrôlait le sud (actuelle commune de Parakou) jusqu'à la limite du pays Nagot tandis le nord (actuelle commune de N'Dali) était sous le contrôle de *Mondouro* jusqu'à la frontière de la zone contrôlée par la principauté de Guinagourou (représentant le royaume *baatonu* de Nikki) à l'est. Les descendants de *Tinré* résident actuellement à Komiguia et ceux de *Mondouro* à Gbégorou mais sans aucune influence face à l'administration communale et à la mafia foncière locale. Le déclin de ces deux hameaux suite au regroupement des villages par le feu président Hubert Maga en 1964-65 aura favorisé la perte de contrôle de gestion de la terre dans cet espace désormais soumis à une gestion administrative néocoloniale. Du point de vue traditionnel, l'échec de la puissance des dignitaires desdites localités dans les villages d'accueil s'explique par le principe selon lequel « la terre appartient au premier occupant ». Ce mouvement de regroupement des villages aux abords des routes en vue d'un meilleur encadrement des administrés et de la réduction des disparités, explique aujourd'hui en partie les problèmes de gestion de la terre dans certaines localités de la commune.

2.2. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION FONCIERE DANS LA COMMUNE DE N'DALI

La gestion foncière est globalement une question d'organisation de l'espace territorial. En tant que telle, elle intéresse au premier chef l'administration publique, qu'elle soit coloniale, nationale ou communale. L'analyse de la gestion foncière dans la commune de N'Dali est essentiellement basée sur l'évolution du cadre administratif national dont elle est l'émanation depuis mai 1978.

2.2.1. Régimes fonciers traditionnels au Bénin avant la colonisation

La gestion foncière durant la période coloniale est liée à l'avènement des anciens royaumes du Dahomey (aujourd'hui Bénin). Il s'agit des royaumes d'Allada, d'Abomey, de Kétou au sud et de Nikki au Nord dont le rayonnement respectif dépassait les actuelles frontières nationales. Cette époque était caractérisée par des conquêtes ou guerres d'expansion entre les royaumes. La terre conquise avait une valeur hautement inestimable que l'on doit sauvegarder à tout prix. La structuration de l'espace dépendait de l'organisation politique et sociale des royaumes et de leurs chefferies traditionnelles associées. Le système foncier traditionnel reposait sur la gestion communautaire des terres. Ce mode primitif de gestion foncière caractérisé par la libre occupation de la terre est resté longtemps en vigueur dans les sociétés traditionnelles. En effet, l'occupation d'un espace conquis conférait non seulement la légitimité mais également le pouvoir absolu et incontesté au conquérant, à sa famille, à son clan et à sa tribu, sans toutefois mettre en cause la tenure traditionnelle de la terre. Mieux, l'organisation politique et sociale des royaumes a renforcé le caractère sacré de la terre à travers un personnage religieux appelé « chef de terre » qui est le garant du patrimoine foncier au sein des communautés regroupés en villages. Le rôle politique, social et économique impose aux responsables des villages créés, la défense des intérêts des communautés dont ils ont la charge, en particulier la terre qui est un important facteur de production et par conséquent un enjeu stratégique de développement de leurs localités respectives. La gestion communautaire mais sous contrôle du chef de terre est le mode d'occupation prépondérant dans tous les villages où l'essentiel pour les ténors était d'assurer par tous les moyens la sécurité, la stabilité et la souveraineté de leurs peuples respectifs. Cela ne modifie guère l'ordre du système foncier traditionnel qui repose fondamentalement sur les coutumes. Rappelons au passage que la commune de N'Dali est située dans le département du Borgou (faisant partie autrefois de l'espace du « *Bornu* »), donc dans l'aire culturelle *baatonu* représentée par le royaume de Nikki dont le rayonnement a couvert tout le nord du pays et une grande partie du centre. D'ailleurs, selon les monographies des chefs-lieux des arrondissements (N'Dali, Bori, Gbégourou, Ouénou et Sirarou) de la commune de N'Dali réalisées par les étudiantes de ASPEF, l'histoire des chefferies traditionnelles et du peuplement desdites localités fait toujours référence au royaume de Nikki, notamment à la caste wassangari qui y est intervenue soit pour fonder la chefferie soit pour sécuriser le

souverain de l'époque. Cela signifie que l'espace de l'actuelle commune de N'Dali a vécu les réalités foncières des anciens royaumes du Dahomey, principalement celui de Nikki.

2.2.2. De la gestion communautaire à la gestion administrative du foncier au Bénin

Toute communauté humaine aspire au développement. Il en est de même pour les entités géographiques créées qu'elles soient politico-administratives, sociales ou économiques. Pour Igue (2014), le développement ne peut se faire que s'il bénéficie d'un cadre institutionnel bien pensé, en particulier la nature et l'évolution du cadre administratif national à partir duquel se fait la mobilisation des hommes pour des tâches de production et de diffusion des innovations qui viennent du sommet. Les unités administratives selon lui, sont les meilleurs cadres d'application de toutes les propositions et décisions gouvernementales. Pour illustrer ses propos, l'auteur évoque l'organisation administrative du territoire du Dahomey à l'époque coloniale constitué de treize cercles et de seize subdivisions et l'actuelle commune de N'Dali appartenait administrativement au cercle du Borgou dont le chef-lieu était Parakou. La gestion territoriale et la gestion foncière ont des liens étroits, en ce sens qu'elles procèdent toutes deux à l'organisation de l'espace occupé par une communauté qui lui imprime ses marques.

Pourtant, la caractéristique fondamentale de la colonisation en Afrique noire a été la mise en cause par le colonisateur, de l'ordre traditionnel existant dans tous les domaines. Dans celui de la gestion de la terre au Bénin par exemple, sa préoccupation essentielle a été de nier d'abord l'existence de tout système foncier traditionnel en vue de mieux asseoir sa politique coloniale. Sa seconde stratégie a été l'œuvre dite émancipatrice des peuples colonisés à partir de l'évangélisation et de la scolarisation. Après quelques résistances locales non coordonnées animées par endroits par les héros nationaux (Bio Guerra, Béhanzin, Kaba), le colon finit par s'installer au nom des protectorats signés çà et là avec les dignitaires de l'époque, foulant au pied les régimes fonciers traditionnels, principalement à partir des villes telles que Cotonou et Porto-Novo où les enjeux étaient plus grands. Il distingua le domaine des individus des terres vacantes c'est à dire sans propriétaires, désormais destinées à l'administration coloniale qu'il représente. Il institua ainsi le domaine public (décret du 29 septembre 1928) et les règles générales de son utilisation. Très tôt, il y créa des institutions et mit en place des quartiers "blancs" administratifs et d'habitation dans les secteurs stratégiques. Il y introduit un régime foncier "importé" dit moderne aujourd'hui « droit positif » qu'il généralise ensuite au

Dahomey par le biais de son administration à l'instar de toutes les colonies françaises d'Afrique de l'Ouest (AOF). Depuis lors, les modes (coutumier et moderne) de gestion de la terre coexistent dans la colonie du Dahomey devenue aujourd'hui République du Bénin. L'analyse chronologique de la gestion foncière dans ce contexte est nécessaire et s'appuie essentiellement sur un point de vue administratif et socioéconomique.

- Du point de vue administratif, la gestion foncière est vue sous l'angle de l'organisation territoriale qui incombe à l'administration publique, coloniale, nationale et locale (Tableau V, annexe 2, p.96). Les institutions hiérarchisées, les politiques, les stratégies et les infrastructures incarnent un système politique qui fonctionne dans une aire géographique précise ayant des limites définies et placée sous l'autorité d'un administratif. L'organisation de l'espace territorial est le reflet du système politico-administratif mis en place. Le maillage administratif est fixé par le découpage territorial suivant un niveau donné de territorialisation. Ce découpage change très peu en raison des problèmes de consensus national qu'il génère. Par exemple, deux principaux découpages territoriaux marquent l'histoire de notre pays jusqu'à ce jour : celui qui a subdivisé la colonie du Dahomey en cercles puis en six départements (l'Atlantique, l'Atacora, le Borgou, l'Ouémé, le Mono, le Zou) après l'indépendance de 1960 et celui de 1999 qui fait toujours l'objet d'ajustements pour des raisons multiples. Cette approche de gestion foncière est calquée sur le modèle français dont la finalité est l'encadrement des administrés. Selon Igué (2014), elle n'a pas permis d'organiser le territoire béninois en véritables pôles économiques susceptibles d'induire le développement national. Elle a cependant l'avantage de faire circuler les informations entre le sommet (l'Etat) et la base (les populations) à travers les unités administratives.

- Du point de vue socioéconomique, la gestion foncière est analysée par rapport aux diverses activités des populations imprimant leurs marques dans l'espace. Les principales formes d'occupation visibles sont généralement les établissements humains (habitats) et les paysages agraires. L'occupation du sol est souvent individuelle, familiale ou communautaire et peut donc être analysée à l'échelle d'une localité. L'échelle d'analyse est variable selon qu'il s'agit d'une ville ou d'un village. En ville, la parcelle est généralement l'unité de base d'analyse tandis que l'exploitation agricole l'est pour la campagne. L'occupation du sol dans les deux cas

se réalise le plus souvent sur des bases non juridiques mais conformément aux coutumes, aux relations sociales et aux objectifs prioritaires. C'est justement à ce niveau que l'on enregistre le cafouillage dans la gestion des terres, en particulier en milieu rural puisque la législation rurale dans notre pays est faiblement vulgarisée et presque pas appliquée. L'analyse de la gestion foncière devient par conséquent complexe et l'application de toute réforme butte contre les résistances des populations du fait qu'elle bouscule leurs intérêts immédiats sans se préoccuper du long terme.

Les deux approches sont intimement liées mais la nuance apparaît lorsque l'on considère l'échelle d'analyse spatiale. La limite n'est pas nette pour le commun des béninois surtout que les entités administratives (communes, arrondissements, villages administratifs) connaissent aujourd'hui les mêmes problèmes fonciers que les individus et les familles. Ce contexte particulier masque la question des régimes fonciers et de la propriété foncière dans notre pays.

2.2.3. Régimes de la propriété foncière au Bénin

La question de la propriété foncière au Bénin ne date pas d'aujourd'hui. Elle fut l'objet de la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière mais son application reste marginale en raison des contraintes générées. Cette loi organise l'immatriculation foncière qui se définit comme « le statut juridique dans lequel un immeuble est placé après son inscription dans un livre foncier par un numéro d'identification, complété par des mentions faisant état des caractéristiques du bien immatriculé (PGTRN, MAEP, GTZ, 2003). L'immatriculation intervient au terme d'une procédure rigoureuse et permet au titulaire du bien immatriculé de jouir d'un droit de propriété définitif et inattaquable. L'acte qui matérialise ce droit de propriété est le titre foncier appelé aujourd'hui le certificat de propriété foncière (CPF) dont l'octroi est soumis à des conditions de fond (articles 84 à 88) et de forme (articles 90 à 98) qui sont trop contraignantes, à la limite insupportables pour le contribuable ordinaire béninois.

Plusieurs observations se dégagent de l'application de cette loi. D'abord, le régime foncier moderne malgré ses avantages est plus opérationnel au niveau du foncier urbain, alors que la grande partie de l'espace demeure rurale. Ensuite, son application est marginale jusqu'aujourd'hui à cause du protocole administratif tracassant et les faux frais qui l'accompagnent. Les contraintes de l'application de cette loi portant sur la propriété foncière

expliquent le renforcement des résistances et de la coexistence des modes de gestion foncière débouchant enfin sur le développement du marché foncier informel dans notre pays.

2.2.4. Régimes fonciers après l'indépendance du pays

2.2.4.1. Régimes fonciers durant la période 1960-1972

Ils sont hérités de la période coloniale. S'il est vrai que l'administration publique est une continuité, il est également vrai que le contexte a radicalement changé. Hélas ! Rien n'y fit particulièrement pendant plusieurs années dans le domaine de la gestion foncière.

En effet, la période de l'indépendance au Dahomey correspond à une nouvelle expérience politique, administrative, économique et sociale pour les principaux leaders nationaux. Elle combine à la fois, l'euphorie pour accès à la souveraineté nationale et l'angoisse pour l'incertitude du futur. Elle a été caractérisée par la recherche permanente de la stabilité politique nationale, des voies et moyens et surtout de meilleures stratégies de développement à travers des initiatives politiques, sociales, économiques et administratives. Il a été question pour les leaders politiques nationaux de prouver leurs propres capacités de gestion des affaires publiques.

Tirant leçons des premières années d'expériences de gestion et pour faciliter un meilleur encadrement administratif du pays, le président Maga a entrepris en 1963-64 une campagne de regroupement des villages à proximité des routes. La réduction du désenclavement des localités, des disparités spatiales et des dysfonctionnements administratifs pour un meilleur accès des populations aux services publics (santé, scolarisation, information, émancipation,...) contribue à mieux asseoir la politique administrative nationale. Malheureusement, la politique politicienne s'est vite emparée de ceux-ci pour des errements politiques marqués par des coups d'Etats répétés. Ce contexte n'a pas permis à la jeune République d'opérer de véritable mutation en matière de politique foncière, privilégiant ainsi le cadre administratif hérité de la colonisation française.

Retenons pour l'essentiel qu'après l'indépendance en 1960, les anciens cercles et subdivisions hérités de la colonisation, ont fait place à six départements (Atacora, Borgou, Zou, Atlantique Mono, Ouémé) et à trente sous-préfectures (Igué, 2014)

2.2.4.2. *Régimes fonciers durant la période révolutionnaire (1972-1990)*

Cette période est caractérisée surtout par la violence et la dictature politique et administrative instituées par le régime militaire. Toutefois, des acquis indéniables existent parmi lesquels on peut citer la discipline, le respect des institutions républicaines, la salubrité, l'ébauche de la décentralisation, etc. Ce régime a le mérite d'avoir expérimenté en premier lieu la décentralisation dans notre pays au point où la dénomination "délégué" a survécu jusqu'ici.

Dans le domaine de la gestion foncière par exemple, la période 70-80 a été marquée par la création tout azimut des fermes d'Etat dans l'illégalité totale, sur la base d'expropriations et de redistributions à des « clients » et des alliés politiques du régime, à des coopératives agricoles de type marxiste-léniniste. Les problèmes fonciers qui en résultent sont aujourd'hui énormes et complexes en termes de propriété ou de gestion foncière. Dans les agglomérations urbaines par contre, l'occupation anarchique des domaines publics était réduite à cause du rôle influent des « délégués » et des « conseillers » qui étaient des élus locaux, ce qui avait considérablement diminué l'ampleur des conflits fonciers urbains. On a cependant constaté à Cotonou l'occupation anarchique des «VONS» ou Voie Orientée Nord -Sud par des barons du régime marxiste-léniniste. La plupart des différends fonciers étaient réglés à l'amiable, généralement sur fond de corruption et d'influence politique.

Rappelons par ailleurs que cette période a coïncidé avec l'avènement mondial sur l'environnement à partir de la conférence internationale de Stockholm (suède) en 1972 où tous les pays étaient appelés à protéger leur environnement et améliorer la gestion des ressources naturelles. Ainsi, conformément aux engagements pris, les autorités nationales avaient renforcé les mesures de protection des ressources naturelles. Il s'agit par exemple de la loi 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau et plus tard de la loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin. Ces lois réglementent la gestion des eaux et des forêts, en particulier celles relevant du domaine public avec des dispositions diverses: protectrices, coercitives et pénales. Vraisemblablement, les questions environnementales ont pris le pas sur la gestion foncière globalement réglée depuis longtemps sous l'angle territorial et administratif.

C'est finalement à la faveur de l'organisation des états généraux de l'administration nationale en 1999 que la décision d'une nouvelle réforme territoriale est prise et immédiatement exécutée. En effet, notre pays est subdivisé depuis le 15 janvier 1999 en douze départements (soit par dédoublement des six premiers départements hérités de la colonisation) répartis en soixante-dix-sept communes. Six nouveaux départements ont alors été créés : l'Alibori, les Collines, le Couffo, la Donga, le littoral et le Plateau. Si la configuration administrative a satisfait bon nombre de citoyens béninois, la question des chefs-lieux de départements ou préfecture a par contre suscité des contradictions, en particulier dans les collines où la tension sociale a été vive sans pouvoir réaliser le consensus. Plusieurs propositions ont été alors élaborées sans pouvoir être appliquées par défaut de consensus lié à la politisation à outrance de la question qui est restée en veilleuse jusqu'en 2008 où l'attribution officielle a été effective malgré quelques réticences. C'est donc à partir de 2008 que le Bénin dispose de l'actuelle physionomie de l'administration décentralisée composée de 77 communes et 12 départements.

2.2.4.3. Régimes fonciers pendant la période 1990-2003

Il faut retenir globalement que la réforme territoriale de mai 1978 qu'on peut qualifier d'« ajustement de l'administration territoriale » aura érigé N'Dali tout comme d'autres localités, en chef-lieu de district (nouvelles dénomination de la sous-préfecture pendant la période révolutionnaire) ce qui porte désormais l'effectif des unités administratives de 30 à 44 à l'échelle nationale.

C'est donc à partir de mai 1978 que le District de N'Dali (actuelle commune) existe en tant qu'entité administrative "autonome". En tant que telle, elle est gérée conformément à la politique nationale, principalement en matière de planification territoriale et d'administration à l'instar de ses homologues. Il a fallu attendre la mise en œuvre effective de la décentralisation à la faveur de la première élection communale de 2003 au Bénin pour élaborer son premier Programme de Développement Communal (PDC1). C'est finalement à partir de cette date que la commune de N'Dali, tout comme ses homologues, a commencé par exécuter sa propre politique locale en matière de gestion foncière.

2.2.4.4. Gestion foncière décentralisée dans la commune de N'Dali

2.2.4.4.1. Bref aperçu de l'histoire de la gestion foncière décentralisée

Face à la question foncière devenue préoccupante et éminemment inquiétante, la volonté affichée de l'Etat béninois s'exprime à travers la création depuis le 02 février 2007 du Ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de l'érosion côtière (MUHRFEC) et le lancement à la même année du programme "accès au foncier" du MCA pour la période 2007-2012 qui a ciblé dix-huit communes sur soixante-dix-sept. Malheureusement la Commune de N'Dali ne figure pas sur cette liste. Les résultats dudit programme sont impressionnants en termes de documentation mais quelque peu mitigés concernant l'efficacité des plans fonciers ruraux qui continuent de poser de nouveaux problèmes conceptuels et d'appropriation auprès des bénéficiaires, des élus locaux et de toute la population en général.

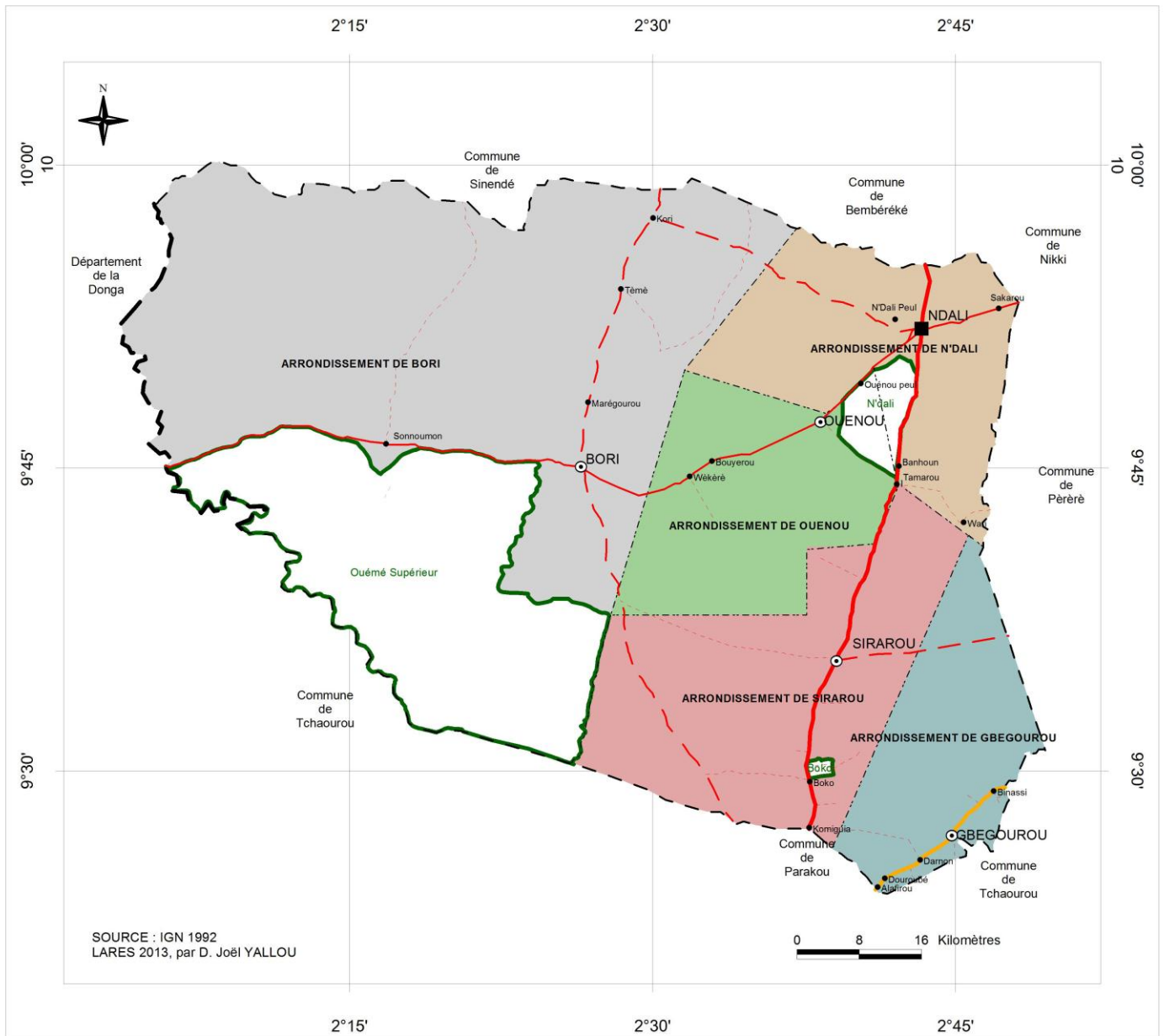
Il est à reconnaître que la compétence dévolue aux communes en matière de gestion foncière n'est pas pleinement exercée juridiquement à cause de l'incompatibilité entre la loi de la décentralisation (qui a retenu les communes pour exécuter la réforme foncière) et le code foncier et domanial voté le 14 juillet 2013 (qui a plutôt retenu l'Agence Nationale du Développement du Foncier (ANDF) sans même indiquer ses relations avec les communes. Cette incompatibilité a créé un conflit d'attribution qu'il convient de régler. Cette situation ambiguë fortement politisée a entraîné le blocage de tout le dispositif (structures installées) de mise en œuvre de la réforme foncière de MCA. La fin du projet intervenue en 2012, sur fond de crise institutionnelle a renforcé la polémique sur la réforme foncière d'une part et la gestion foncière décentralisée d'autre part. C'est dans cette ambiance qu'est intervenue en mars 2014 la promulgation de ce code foncier qui constitue tout de même, malgré l'attente du décret d'application, une étape décisive dans la mise en œuvre de la gestion foncière communale.

Pour l'essentiel, retenons que l'organisation administrative et territoriale du pays depuis la colonisation jusqu'à maintenant a impacté sensiblement la gestion foncière, qu'elle soit coutumière, administrative ou décentralisée.

2.2.4.4.2. Organisation administrative de la commune de N'Dali

Dans le cadre de sa mission, la commune de N'Dali est structurée administrativement en cinq arrondissements et vingt-quatre villages administratifs : N'Dali (06 quartiers), Sirarou (03 villages), Bori (05 villages), Gbégourou (05 villages) et Ouénou (05 villages) (Figure 2 ci-contre).

Parallèlement à cette organisation spatiale et administration, la commune dispose de services publics déconcentrés de l'Etat dont les principaux se trouvent concentrés au chef-lieu. Il s'agit de la recette-Perception, la poste, le CeCPA, le Service des Impôts et des domaines, la CS, le service de l'élevage, les TP, la SONEB, l'interconnexion électrique de la SBEE, la douane, la brigade de gendarmerie, etc. Elle dispose également de structures privées comme les hôpitaux confessionnels, la mission catholique, l'usine d'égrenage de coton, la station d'essence, etc. La commune dispose aussi d'un important parc automobile desservant les marchés ruraux qui participent quotidiennement à l'animation de la vie communale.



SOURCE : IGN 1992
LARES 2013, par D. Joël YALLOU

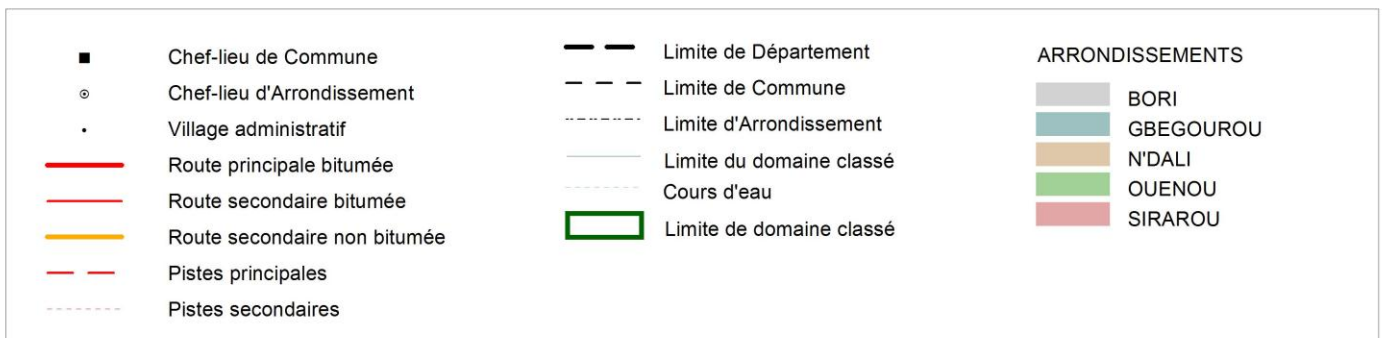


Figure 2 : Administration de la commune de N'Dali

CHAPITRE 3 : GESTION FONCIERE ET MARCHE FONCIER DANS LA COMMUNE DE N'DALI

Ce chapitre présente une analyse critique de la gestion foncière décentralisée à travers le fonctionnement du marché foncier dans la commune de N'Dali pour dégager les lacunes, les enjeux et les défis dans la perspective du développement local durable.

En effet, analyser la gestion foncière décentralisée revient à identifier les déterminants/piliers évaluer la pression foncière, ses causes et ses conséquences en vue de proposer des solutions réalistes.

3.1 DETERMINANTS DE LA GESTION FONCIERE ET DYNAMISME DU MARCHE FONCIER

3.1.1 Système foncier et gestion foncière dans la commune

Traditionnellement, le système foncier dans la commune de N'Dali repose sur le régime foncier des populations autochtones dominantes que sont les *baatombu* (55%) en 2002. L'installation d'autres populations telles que les peul (19%) et les colons agricoles originaires de l'Atacora (Otamari, Lokpa Yom et Berba (17%)), du Burkina Faso et du Togo y a progressivement modifié les règles d'accès et d'exploitation des terres. Le dualisme juridique institutionnalisé qui caractérise la gestion foncière au Bénin et en Afrique confère à l'administration le rôle de régulation foncière étant donné que les terres rurales (non immatriculées) sont régies par les coutumes et appartiennent donc aux populations.

3.1.1.1. La terre, base de l'identité culturelle baatonu dans la commune de N'Dali

La dimension sociologique de la terre lui confère un caractère culturel, spirituel, religieux et sacré. Pérennisée dans la tradition et la coutume puis ancrée dans la mémoire collective de la communauté *baatonu*, elle incarne des liens forts (le lignage notamment) entre les hommes et les familles de plusieurs générations à travers les cultes célébrés pour les mânes des ancêtres représentés par divers esprits communément appelés « divinités ».

3.1.1.2. La terre, un symbole d'attachement à ses origines profondes

Dans de nombreuses civilisations du monde, singulièrement celle de l'Afrique, la terre incarne des divinités protectrices de l'homme, de sa famille et de ses biens. A ce titre, elle est adorée de plusieurs manières par les hommes pour implorer sa puissance, sa protection, sa grâce, ses bénédictions, ses bienfaits, principalement en cas de danger ou risques dans le sens de conjurer le mal. Sacrée, la terre incarne une puissance surnaturelle et est perçue comme un Dieu omnipotent et omniprésent. De plus, elle a une fonction inaliénable de trait d'union entre les morts, les vivants et les générations futures. Elle représente le cordon ombilical dans l'existence humaine. Cette perception donne également lieu à des adorations (cérémonies cultuelles, rituelles) et des représentations sous formes d'idoles, vénérées à travers des cérémonies cultuelles. Ainsi, le rapport entre la terre en tant que divinité et l'homme relève de la croyance et de la foi dont le niveau est variable. Certains pensent à le représenter par un symbole donnant lieu à des cérémonies d'adoration variables selon les coutumes et les traditions fortement ancrées dans la société traditionnelle incarnée aujourd'hui par les chefs religieux, les féticheurs, les chefs de terre et autres personnes détentrices du pouvoir traditionnel. Aujourd'hui, les sociologues étudient les liens entre la terre et l'homme à travers les rites, les symboles ou représentations allant dans le sens de la conservation des valeurs traditionnelles garantes de l'harmonie et de l'équilibre social autrefois très forts et solides mais actuellement fragilisées par la modernisation de la vie et la monétarisation à outrance de la terre.

Dans l'univers sociologique et anthropologique des populations d'Afrique noire, la gestion de la terre repose sur des principes sacrés contenus dans le système foncier traditionnel à caractère communautaire ou collectif. Ainsi, cette gestion communautaire fondée sur la libre occupation de l'espace a caractérisé la période précoloniale. Autrefois considérée comme un trésor naturel mis à la disposition de l'humanité, la terre a pendant longtemps revêtu en Afrique noire un caractère spirituel, religieux et sacré qui puise son fondement dans les considérations socioculturelles, cultuelles et historiques symbolisées par les légendes, contes, proverbes et dictons populaires. A ce titre, elle n'est pas la propriété de quelqu'un et ne peut être vendue mais sa gestion fait l'affaire de toutes les communautés en présence sur la base de leurs coutumes respectives. Le respect strict de cette tradition ancestrale selon laquelle l'être vivant est toujours sous la hantise et le contrôle des morts traduit l'attachement profond des dahoméens de l'époque (béninois d'aujourd'hui) à la terre sacrée de leurs aïeux. Ce

symbolisme illustre bien la déclaration d'un chef traditionnel nigérian en 1912 « la terre appartient à une grande famille dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns vivent et le plus grand nombre est encore à naître » (Ibrahima, 2009 tiré de Biaou, 1994). Cette dimension sociologique de la terre établit des liens étroits entre les morts et les vivants que nul ne doit violer sous peine de sanctions graves de la part des invisibles. Elle est traduite par Birago Diop qui disait « les morts ne sont pas morts, ils sont dans l'eau qui coule, dans l'air qui se déplace, dans le vent qui souffle... ». La crainte de ces sanctions conduit à l'obéissance inconditionnelle de la tradition, de la coutume et des cultes. Ainsi, la libre occupation de la terre vacante conférait au premier occupant tous les privilèges pour son utilisation dans l'intérêt de la communauté à laquelle il appartient. Cette assertion est d'ailleurs résumée dans un adage populaire en Afrique « la terre appartient au premier occupant » qui sert de référence dans le contrôle de la terre par les instances coutumières. A ce propos, des représentations ou marquages physiques persistent dans plusieurs coutumes béninoises (bariba, dendi, yom, lokpa...). Il s'agit par exemple du néré et du karité d'une part et du baobab, iroko, rônier (incarnant le mystère par leur longévité) d'autre part, permettent le règlement des litiges fonciers par les instances locales. Ces réalités tendent à disparaître de nos jours puisque leur efficacité se trouve limitée par l'évolution actuelle de la société qui accorde plus la priorité à la loi qui est l'instrument moderne de contrôle du foncier.

Cette position traditionnaliste est réconfortée par le constat selon lequel l'africain en général et le Béninois en particulier s'identifie par rapport à la nature pour immortaliser un fait, un évènement ou venter la bravoure et la puissance des anciens. Les exemples sont nombreux parmi lesquels on peut citer des noms de lieux, de régions, de pays et même de personnes etc donnés en référence à des cours d'eau (rivière, fleuve, marigot, marre), considérés ainsi comme des divinités protectrices. Il s'agit par exemple des départements de l'Ouémé, l'Atacora, du couffo, du Mono, des collines, des républiques du Niger, du Tchad, du Congo, de l'Amazonie, etc. En Afrique au sud du Sahara, les enfants nés par suite de la demande auprès de ces divinités par des personnes considérées « stériles » doivent porter chacun le nom de la divinité qu'il incarne. Ces divers comportements traduisent l'attachement à la tradition, à la nature que représente la terre qui est un symbole fort dans l'univers spirituel ou religieux. Dans cette logique, la terre incarne les esprits protecteurs des hommes à conditions de ne pas les offenser car leur revanche est toujours violente et mortelle dans le monde invisible et occulte réservé aux initiés. La disparition progressive de cette grande richesse africaine a

inspiré avec nostalgie Amadou Ampaté Ba qui disait « quand un vieux meurt en Afrique, c'est toute une bibliothèque qui brûle ». Considérant le passé, on s'aperçoit que le monde vit actuellement une crise morale sans précédent qui trouve son explication dans l'évolution de la modernité à laquelle l'humanité est fortement attachée. Les conséquences sont nombreuses, parfois irréversibles. Le secteur foncier n'est guère épargné de ce fléau qui crée aujourd'hui dans la plupart des communes du pays des bouleversements énormes dans les modes de cohabitation des populations. Au nombre de ceux-ci figure en bonne place la question de la marchandisation de la terre.

3.1.2. Conséquences du phénomène de bradage des terres agricoles dans la commune de N'Dali

Le marquage physique apparaît comme un moyen efficace de sécurisation des domaines. Il en existe plusieurs sortes parmi lesquelles la haie, la clôture et la plaque sont les plus rassurantes en raison de leur caractère physique et moderne mais elles n'échappent guère au stellionat.



Photo 1: Vue partielle d'une propriété foncière délimitée par des Mérina à komiguia (arrondissement de Sirarou)

Prise de vue: Sanni, octobre 2014

Le témoignage de certains interlocuteurs à Bori lors du focus group explique la question foncière dans cette commune. «On vend partout la terre aujourd'hui mais la particularité de la commune de N'Dali est le bradage des terres agricoles et surtout de vastes domaines sous

forme de réserve foncière pour l'avenir alors que la vente de la terre est formellement interdite par la coutume locale. La vente des terres ressemble selon les déclarations d'un dignitaire local, à un «scandale» dont l'explication réside dans l'évolution actuelle du monde. Pouvons-nous arrêter ce phénomène dans notre commune, s'exclama l'un des enquêtés? « C'est un malheur que Dieu nous a envoyé pour précipiter la fin du monde en guise de représailles contre nos péchés commis, répliqua un autre. Dans tous les cas, nous nous acheminons progressivement vers un suicide collectif car pas de terre pour produire la nourriture, pas de vie. Ce phénomène ne laisse personne indifférent », conclut-il.

Par contre, pour les élus locaux (délégués et chefs d'arrondissements), la vente des terres intervient généralement pour régler en urgence un problème pressant tels que «se faire opérer ou soigner un membre de la famille, célébrer les funérailles d'un ou des défunt (s), célébrer un évènement (mariage, baptême, deuil), payer la dote de libération d'un apprenti, préparer la rentrée scolaire des enfants, achat de moto, réaliser les travaux champêtres (labour, buttage), acheter les intrants agricoles (semences, engrais, produits phytosanitaires), acheter les bœufs d'attelage, construire une case, renouveler la toiture d'une case suite à un incendie ou un orage, payer une amende à la gendarmerie ou au tribunal, mettre fin aux conflits fonciers au sein d'une famille», sont généralement les raisons évoquées par les vendeurs de terrains auprès des élus locaux pour demander leur indulgence afin de sortir de l'humiliation. Ces derniers sont alors contraints d'engager la procédure de formalisation de la mutation en leur signant tour à tour les conventions de vente et autres documents.

Le souci de sécuriser les domaines dans un contexte de gestion foncière décentralisée a créé et amplifié le bradage des terres agricoles puisque la plupart des domaines vendus sont préalablement des propriétés familiales ou lignagères souvent dispersées dans l'espace rural et dont la gestion incombe de fait au patriarche ou au chef de famille selon la coutume locale. Le clivage social introduit par la force de l'argent dans la gestion du bien commun a bouleversé les bonnes manières et instauré le désordre au nom de la prétendue 'modernité'. Il est à reconnaître que l'accroissement démographique et ses conséquences peuvent expliquer en partie cette situation pour laquelle force est à la loi pour mieux gérer désormais le patrimoine foncier aussi bien dans les villages que dans les villes. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'actuelle initiative de la gestion foncière décentralisée dans notre pays. Malheureusement, cette transition se déroule avec beaucoup de lacunes provenant pour

l'essentiel de l'impunité, de la corruption et de la complicité plus ou moins généralisées, particulièrement au sein de l'administration communale.

3.2 FONCTIONNEMENT ET DYNAMISME DU MARCHÉ FONCIER

Le dynamisme du marché foncier dans la commune de N'Dali repose sur le jeu des acteurs qui profitent de la conjoncture locale défavorable pour renforcer la pression foncière qui constitue la principale variable de la gestion foncière.

3.2.1. Profil des principaux acteurs du marché foncier

Les principaux acteurs de la filière foncière sont :

◆ *Les vendeurs* : Premier maillon de la filière, ils sont généralement des agriculteurs, âgés de 60 ans et plus, investis socialement d'une responsabilité parentale et/ou familiale. Ils sont chefs de ménage ou de famille, parfois une autorité coutumière, religieuse ou traditionnelle. Ils sont généralement pauvres du point de vue monétaire et lorsqu'intervient un problème de grande dépense dans la famille, ils deviennent aussitôt désemparés et soucieux. « En l'absence de réserve de vivres ou d'animaux à vendre, l'unique possibilité pour le chef de famille est de vendre une partie du patrimoine foncier de la famille quand bien même cela donne lieu à des interprétations diverses compte tenu des déviances et des exagérations observées aujourd'hui » a dit un sage au cours de l'entretien. On rencontre cependant des adultes de moins de cinquante ans parmi eux. L'intervention de ceux-ci dans la filière est souvent frauduleuse soit pour tromper le chef de famille ou les autres membres de la famille soit pour se faire justice, estimant qu'ils sont marginalisés et laissés pour compte dans l'utilisation de l'héritage familial que représente la terre.

◆ *Les acheteurs* : Deuxième maillon de la filière, ils sont des personnes des deux sexes dont la plupart proviennent des villes, principalement du centre et du sud du Bénin et d'ailleurs. Les fonctionnaires d'Etat ou de l'administration privée, les commerçants, les entrepreneurs, les artisans sont les plus nombreux. On compte également quelques riches paysans désireux d'avoir de vastes domaines. La plupart de ces acheteurs ne s'affichent pas dans la recherche de terrains mais profitent souvent des opportunités que leur offrent les démarcheurs ou les

géomètres ou même leurs ‘amis’ paysans, généralement pressés de régler une situation embarrassante en leur proposant l’offre.

◆ *Les intermédiaires ou démarcheurs* : Troisième maillon de la filière, ils sont généralement des déscolarisés locaux ayant des relations avec leurs homologues installés ailleurs au sein d’un creuset clandestin ou non. Ils mettent en contact les vendeurs et les acheteurs de parcelles d’une part puis les acheteurs et les géomètres d’autre part. Ils sont généralement à la recherche d’emploi et vivent dans la précarité et la débrouillardise, ce qui les amène à rançonner les paysans. Ils sont les principaux animateurs de la mafia foncière, à en croire les enquêtés.

Il existe également au niveau de certaines agglomérations urbaines (Cotonou, Parakou, Porto-Novo), une classe d’intermédiaires privilégiés qui détiennent localement le monopôle de la filière foncière. Il s’agit selon Rasmus (2000) des néo-coutumiers ou acquéreurs-transformateurs de grands domaines. Ces derniers procèdent à la formalisation des mutations des domaines acquis et peuvent aller jusqu’au titre foncier. Après ces opérations foncières, ils morcellent ces domaines pour ensuite les revendre plus cher. Ils se distinguent par leur capital, leurs capacités d’intervention et de négociation. Ils sont généralement dans des réseaux sociaux impliquant même les autorités publiques et privées à divers niveaux et résident le plus souvent dans les centres urbains. Ils entretiennent la mafia foncière et sont par conséquent les plus dangereux de la filière.

◆ *Les géomètres* : Quatrième maillon de la filière, ils sont des prestataires de service topographique. Ce sont des entreprises légales ou parfois informelles (une personne indépendante) installées à Parakou et intervenant dans la commune. Ils réalisent les travaux techniques (levé topographique, lotissement) sur le terrain. Les géomètres et les démarcheurs ont souvent des affinités dans le cadre du marché foncier.

◆ *L’administration communale* est le cinquième maillon de la filière. Elle est représentée par i) le Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) et ses démembrements et ii) les services déconcentrés de l’Etat (recette-perception, gendarmerie, tribunal...).

- *Le SADE*: service chargé de la gestion foncière au niveau de la commune de N’Dali. Il est animé par un agent qui assure la formalisation des mutations foncières, la

régularisation des propriétés foncières, délivre les certificats fonciers (CF), collecte les redevances. Il est membre du comité local des affaires domaniales chargé des règlements des conflits fonciers dans la commune. De ce fait, le SADE est à l'interface entre les vendeurs, les acheteurs de terrains et les géomètres. L'obtention de la convention de vente, du certificat administratif ou du permis d'habiter auprès du SADE/mairie confère à l'acquéreur le droit d'usage et non le droit de propriété conformément à la loi. A ce stade, il est juridiquement le "présupposé propriétaire" du domaine et pour devenir propriétaire, il lui faudra obtenir le CPF ou titre foncier qui est du ressort du service des impôts et des domaines. Les démembrements du SADE sont:

- *Les chefs d'arrondissements*: Ils représentent le premier niveau de démembrement. Ils n'ont que des indemnités ou primes de responsabilité contrairement à leurs secrétaires qui ont des salaires. Ils sont assistés chacun d'un conseil d'arrondissement.
- *Les délégués*: élus au niveau des villages administratifs au sein des populations, ils représentent le second niveau de démembrement. Ils sont des paysans et chefs de famille. Ils ont des primes de responsabilité et sont assistés localement dans leur rôle par *les conseillers locaux* dont l'effectif varie avec l'importance de la population. Les délégués sont assistés chacun par un comité villageois des affaires domaniales. En milieu urbain, chaque conseiller est assisté par un comité local de lotissement.

-Les services déconcentrés de l'Etat assistent en cas de sollicitation le SADE et autres services de la commune ainsi que les populations dans la gestion correcte du patrimoine foncier communal. Il s'agit de :

- SID : Il est spécialisé dans l'élaboration de l'assiette fiscale, la distribution des avis d'imposition et le recouvrement des impôts et taxes fonciers appelés « contribution des propriétés foncières bâties et non bâties ». Il vient de prendre service en juillet 2013 et son rôle était assuré précédemment par la direction départementale des impôts et des domaines de Parakou.
- La recette-perception loge et gère les comptes bancaires de la mairie
- La brigade de Gendarmerie de N'Dali

- La brigade de recherche de Parakou
- Tribunal de première instance de Parakou

Le marché foncier communal fonctionne sur une base administrative et repose sur un régime mixte combinant l’informel et le formel. Il est centré autour du Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE), organe de coordination des actions foncières communales qui est assisté dans la gestion des conflits fonciers par le comité local des affaires domaniales. Ce marché est animé par trois catégories d’acteurs: les populations, l’administration communale représentée par le SADE et les structures déconcentrées de l’Etat

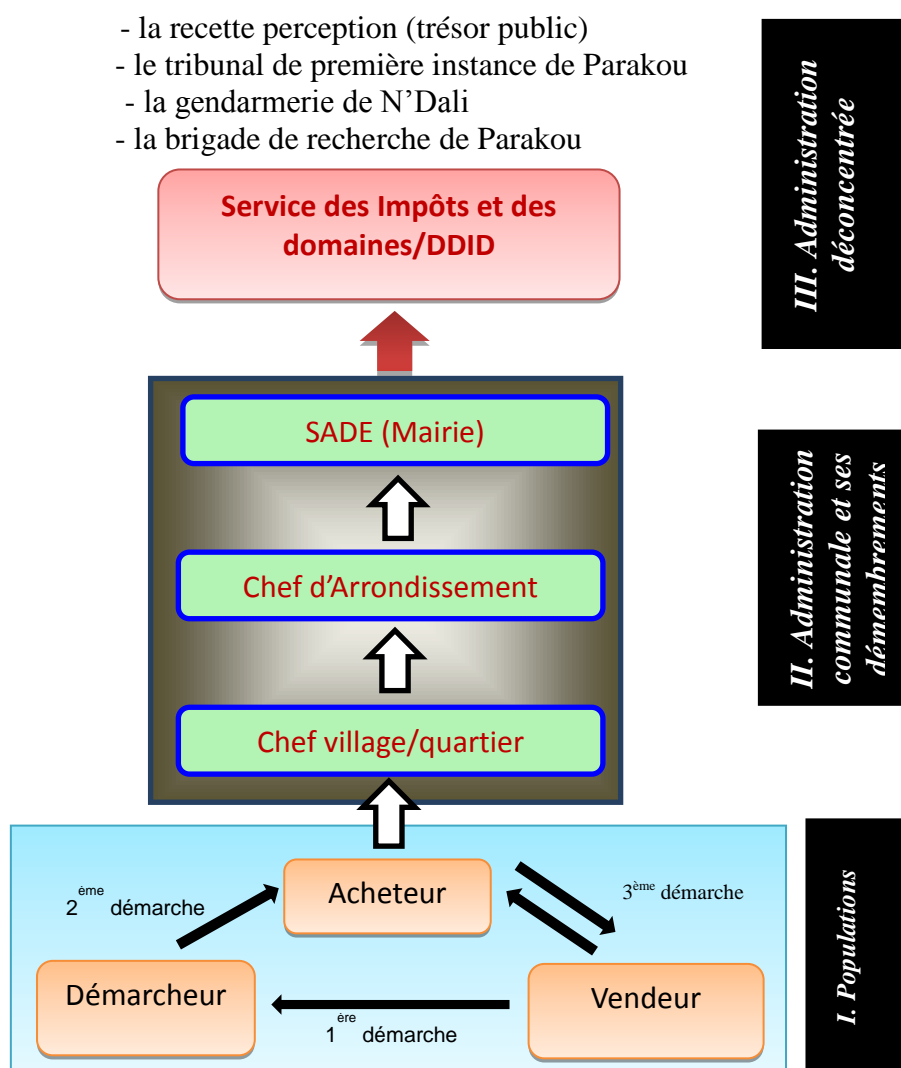


Figure 3: Dispositif de fonctionnement du marché foncier communal hors PFR

Source: Résultat d’enquête, 2014

3.2.2. Fonctionnement et répercussions du marché foncier dans la commune

Le fonctionnement du marché foncier repose fondamentalement sur les stratégies et les mécanismes d'intervention des acteurs, la formalisation des mutations et l'enregistrement.

3.2.2.1. Mécanismes de fonctionnement du marché foncier

Ils se fondent sur la spéculation foncière et donnent toujours lieu à la négociation entre les acteurs en présence étant donné le caractère informel du secteur. Le marché foncier est régulé par la loi de l'offre et de la demande.

Il a été constaté au cours des enquêtes que l'espace agricole est inégalement réparti dans cette commune. Les terres agricoles sont rares autour des grandes agglomérations. Par exemple, les terrains agricoles apparemment non occupés sont rares voire absents jusqu'à une distance comprise entre 5km et 10km autour de N'Dali suivant les principales routes. Il n'existe pratiquement pas d'espace non occupé le long de la route bitumée (RNIE 2) depuis N'Dali jusqu'à Parakou. Mieux, les localités proches de Parakou comme Komiguia, Maréborou, Koroborou et Darnon ne disposent plus d'espace vacant. Les terrains agricoles sont visibles lorsqu'on s'éloigne de Parakou et de part et d'autre de la route bitumée et par conséquent leurs prix en dépendent.

3.2.2.2. Evolution des prix des terrains agricoles dans la commune

Tableau II : Evolution du prix d'1ha non loti par arrondissement selon les déclarations des enquêtés (focus group)

| | avant 2000 | 2000-2005 | 2005-2010 | 2010-2014 | Observations | Niveau de pression |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|-----------------|---|--------------------|
| Gbégourou | Vente de terre inconnue | forfaitaire et discrète | 50 000-100 000 | 50 000-150 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | 4 ^{ème} |
| Bori | Vente de terre inconnue | forfaitaire et discrète | 50 000-100 000 | 50 000-100 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | 5 ^{ème} |
| Ouénou | Vente de terre inconnue | forfaitaire et discrète | 50 000-100 000 | 50 000-150 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | 3 ^{ème} |
| Sirarou | forfaitaire et discrète | forfaitaire et discrète | 100 000-200 000 | 100 000-300 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | 1 ^{er} |
| N'Dali | forfaitaire et discrète | forfaitaire et discrète | 50 000-100 000 | 50 000-150 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | 2 ^{ème} |
| Commune de N'Dali | Vente de terre inconnue | forfaitaire et discrète | 50 000-200 000 | 50 000-300 000 | suivant la position, la nature du site et la qualité du sol | |

Source : Résultat d'enquête, 2014

Du tableau II réalisé à partir des données déclarées en focus group par les délégués, les conseillers locaux et les notables de chaque arrondissement, il ressort que le bradage des terres agricoles est un phénomène relativement récent (moins de 10 ans) dans la commune. Cependant, il a longtemps existé par endroits sous forme voilée et dans la discrétion totale entre le vendeur et l'acheteur (fonctionnaire, opérateur économique, évangéliste), souvent sur la base de l'amitié ou en guise d'assistance pour un problème ou encore en termes de reconnaissance à un service rendu. Il est devenu une pratique quotidienne des populations et sans crainte ni scrupule. Le classement des arrondissements en fonction du contact avec le phénomène, son évolution et le coût de l'hectare traduit le niveau de pertinence de la pression foncière qui caractérise chaque arrondissement. Komiguia, localité située à 10 km de Parakou dans l'arrondissement de Sirarou (chef-lieu à 30 km de Parakou), est particulièrement victime du bradage des terres. Les terrains agricoles non lotis y sont excessivement chers avec des prix plafonds négociables compris entre 300 000F et 400 000F l'hectare selon les endroits contre 500 000F la parcelle lotie de 30m x 20m/ (600m²) ou de 25m x 25m/ (625m²) en 2014.

Par ailleurs, l'enquête de terrain a révélé qu'un terrain est mieux prisé lorsqu'il est à proximité de Parakou, ce qui signifie que la localisation (situation géographique) du terrain joue un rôle important dans la structure du prix, ce que confirme le tableau II concernant l'arrondissement de Sirarou. Il a été constaté que le prix du terrain dépend également de son site c'est-à-dire de sa nature topographique et pédologique. Ainsi, les parcelles en hauteur sont préférables à celles qui sont dans les vallées surtout encaissées et exposées aux inondations. Les terrains fertiles sont mieux prisés que ceux qui sont pauvres lorsqu'ils sont évidemment destinés à l'agriculture. De plus, l'accessibilité d'un terrain est une donnée capitale dans la fixation de son prix, en particulier dans un secteur urbain. Plus les infrastructures (route, adduction d'eau, électricité, école, centre de santé, marché, etc) existent dans le voisinage, plus le terrain est cher. Par contre, la présence d'un cours d'eau à proximité d'un terrain agricole accroît son prix en zone rurale. Toutes ces considérations permettant de valoriser un terrain mis sur le marché participent des argumentaires de négociation des spéculateurs fonciers. Elles permettent aussi d'apprécier l'intensité de la pression foncière et partant le niveau du bradage comme le témoigne le tableau III ci-après.

Tableau III : Terres vendues officiellement et montants des ventes dans le village de Sirarou

| Année | Superficies vendues | Montant (FCFA) | Coût moyen de l'ha (FCFA) | coût moyen du m ² (FCFA) |
|-------|---------------------|----------------|---------------------------|-------------------------------------|
| 2008 | 96 ha 59a 70ca | 11 520 000 | 120 000 | 12 |
| 2009 | 120 ha 62a 45ca | 15 600 000 | 130 000 | 13 |
| 2010 | 198 ha 28a 75ca | 25 740 000 | 130 000 | 13 |
| 2011 | 246 ha 78a 45ca | 34 440 000 | 140 000 | 14 |
| 2012 | 386 ha 70a 45ca | 57 900 000 | 150 000 | 15 |
| 2013 | 541 ha 50a 45ca | 86 560 000 | 160 000 | 16 |

Source: DGAE, 2014

Le tableau III, provenant de l'ONG « synergie paysanne » montre que les superficies vendues ont régulièrement augmenté d'une année à l'autre de 2008 à 2013. Calculés en considérant uniquement la partie entière (en ha) des superficies vendues, la tendance du coût moyen de l'hectare (ha) ou du m² indique l'évolution du niveau de bradage des terres agricoles dans la localité de Sirarou, chef-lieu de l'arrondissement. Cet exemple est symptomatique de l'ampleur du phénomène de bradage des terres dans la commune de N'Dali et dans une certaine mesure dans les communes rurales du nord-Bénin, en particulier Tchaourou et Banikoara. Des mesures hardies sont attendues dans le sens de décourager à jamais la pratique afin de préserver le patrimoine foncier au service du développement local durable.

La spéculation foncière constitue le principal mode opératoire des démarcheurs et la part qui leur revient justifie leur motivation et dévouement dans le processus de négociation.

3.2.2.3. La redistribution de la rente foncière

En tant que résultat de la négociation, la rente foncière concerne exclusivement les intermédiaires ou démarcheurs. Elle représente la part de l'intermédiaire en fonction du rôle joué dans le marché foncier. C'est d'ailleurs, cette part (commission) qui le motive. Dans la pratique du marché foncier informel au Bénin, le taux de la commission est de 10% du prix de vente du terrain ou de location d'un logement est admis pour le démarcheur mais il est négociable. Ce taux donne parfois lieu à un renchérissement de la valeur vénale ou locative par certains démarcheurs indéliçats en termes d'escroquerie. En plus, il existe dans certaines agglomérations urbaines, le coût des déplacements qui reste pour le moment sous la forme de forfait négociable et qui varie selon la distance, la localité et le rang social de l'acheteur

/demandeur. A Cotonou par exemple, il est de 1000F en zone urbaine dans un rayon d'environ 5km et de 2000F voire plus dans la zone d'extension de la ville ou dans la banlieue.

Pour l'essentiel, le marché foncier communal fonctionne sur la base des spéculations foncières qui s'appuient sur la pression foncière variable suivant les localités et les arrondissements. En conséquence, la structure des prix des terrains varie beaucoup avec les spécificités locales.

3.3. REPERCUSSIONS DU MARCHE FONCIER

3.3.1. Marchandisation de la terre: immoralité ou adaptation au contexte moderne

L'insécurité foncière marquée par le bradage des terres agricoles a renforcé le morcellement de l'espace rural caractérisé par le marquage physique des domaines privés et publics par des plaques, ce qui matérialise du coup l'individualisme dans l'exploitation du foncier rural.



Photo 2 : vue partielle d'un vaste domaine privé interdit d'accès dans l'arrondissement de Sirarou

Prise de vue: sannu, octobre 2014

La monétarisation de la terre a sonné le glas de la tradition foncière en Afrique, principalement en Afrique de l'ouest où le développement du marché foncier a été spectaculaire ces dernières années. Au Bénin, la situation reste préoccupante au regard de l'expansion rapide et phénoménale de la vente de terres. L'exemple de la commune de N'Dali en témoigne long. La vente des terres est connue à Parakou et dans sa périphérie il y a des années. S'il est vrai que le phénomène évolue avec la croissance urbaine, l'inquiétude provient du rythme accéléré de sa progression et l'implication généralisée de toutes les couches de la population. Il en résulte l'émergence et le développement d'un marché foncier informel et tentaculaire qui mobilise plusieurs catégories d'acteurs (paysans, citadins, commerçants, élus locaux, etc) et d'importantes superficies (des centaines d'ha pour un seul individu) à des prix dérisoires variant de 50 000 à 300 000 FCFA par hectare contre 5 millions dans la commune rurale de Zè et 1, 5 million pour une parcelle bien située de 25m x 20m (500m²) en zone rurale d'Abomey-Calavi avant le recasement. Ces comportements s'apparentent à l'immoralité en ce sens que le patrimoine foncier ne devrait pas faire l'objet de vente. Mieux, même si la vente des terres peut être justifiée par l'évolution de l'humanité, il ne faut quand même pas en abuser. Les pratiques actuelles des populations de la commune de N'Dali, impliquées de quelle que manière que ce soit dans un vaste réseau de bradage des terres agricoles ressemblent à de l'exagération surtout à l'ère du 21^{ème} siècle, à la limite de la cupidité et de l'inconscience collectives au mépris du développement local durable. Chacun doit se sentir redevable envers sa commune d'origine et son pays.

Le bradage des terres agricoles dans la commune de N'Dali est particulièrement inquiétant pour son avenir au point où le conseil communal a dû anticiper le lotissement dans certaines localités (Alafiarou, Komiguia et Boko) proches de Parakou en vue de "bloquer" son extension incontrôlée et sauvegarder les limites territoriales de la commune. La stratégie de la mairie est d'autant plus salubre qu'elle permet non seulement de mobiliser les taxes foncières mais également de préparer les populations à participer activement et progressivement à l'aménagement du territoire et au développement local dans une perspective durable.

3.3.2. Evolution de la pression foncière dans la commune de N'Dali

Le niveau de la pression foncière varie beaucoup dans cette commune. Selon les résultats de l'étude, six facteurs pertinents concourent à la pression foncière dans la commune. Il s'agit

de: i) l'extension de Parakou, ii) du prix croissant de la terre en lien avec iii) la pauvreté monétaire recrudescente, iv) de l'essor retentissant du marché foncier, v) du désir de disposer de réserve foncière pour faire face aux incertitudes du futur et vi) l'appauvrissement des sols. Ces facteurs ont évolué dans le temps et dans l'espace avec un rythme variable en fonction de la conjoncture locale, du niveau d'influence de la ville de Parakou et du dynamisme du marché foncier local. Les effets cumulés de ce marché foncier se traduisent dans l'espace par une occupation permanente des plantations (manguiers greffés, orangers, agrumes, anacardiés, tecks), des champs (érigés en fermes agricoles) et jachères, en particulier le long des routes RNIE 2 et 6 et des principales pistes rurales (Figures 8 et 9). Cette dynamique s'accompagne de l'accroissement de certaines localités riveraines des routes bitumées induisant du coup une forte pression foncière locale.

3.3.3. Répartition spatiale des indicateurs de pression foncière dans la commune de N'Dali

Dix-sept indicateurs de pression foncière sont identifiés pendant l'enquête. Le niveau de pertinence de chacun d'eux varie dans l'arrondissement en fonction du quota que lui donnent les enquêtés en focus group et individuellement, ce qui a permis le classement ci-dessous.

1. Manque/rareté des terres cultivables et multiplication des conflits fonciers
2. Evolution du prix de la terre
3. Courte durée ou absence de la jachère
4. Utilisation croissante d'engrais chimiques dans l'agriculture
5. Exploitation des terres de cultures dans les terroirs voisins
6. Fréquence élevée de conflits fonciers communautaires (intra et inter villageois)
7. Multiplication des conflits fonciers administratifs (inter communes et arrondissements)
8. Eloignement des champs des villages
9. Occupation des forêts classées et des forêts galerie
10. Occupation des couloirs de transhumance par les exploitants agricoles/agriculteurs
11. Exploitation des terres pauvres ou marginales
12. Vente massive de terres agricoles par les paysans et de réserves foncières communales par l'autorité communale
13. Réduction des dimensions des champs et des parcelles (morcellement des terres)
14. Migrations saisonnières agricoles/ maisons des champs lors des travaux champêtres

- 15. Fréquence des ventes multiples de parcelles/domaines ou stellationat
- 16. Absence de migrants agricoles dans les villages
- 17. Pratique d'affermage et de métayage

Les résultats du dépouillement des fiches d'enquête par arrondissement indiquent que les douze premiers indicateurs sont communs à tous les arrondissements et par conséquent ils se révèlent plus pertinents dans la commune de N'Dali. Leur répartition par arrondissement est donnée par la figure 4 ci-dessous

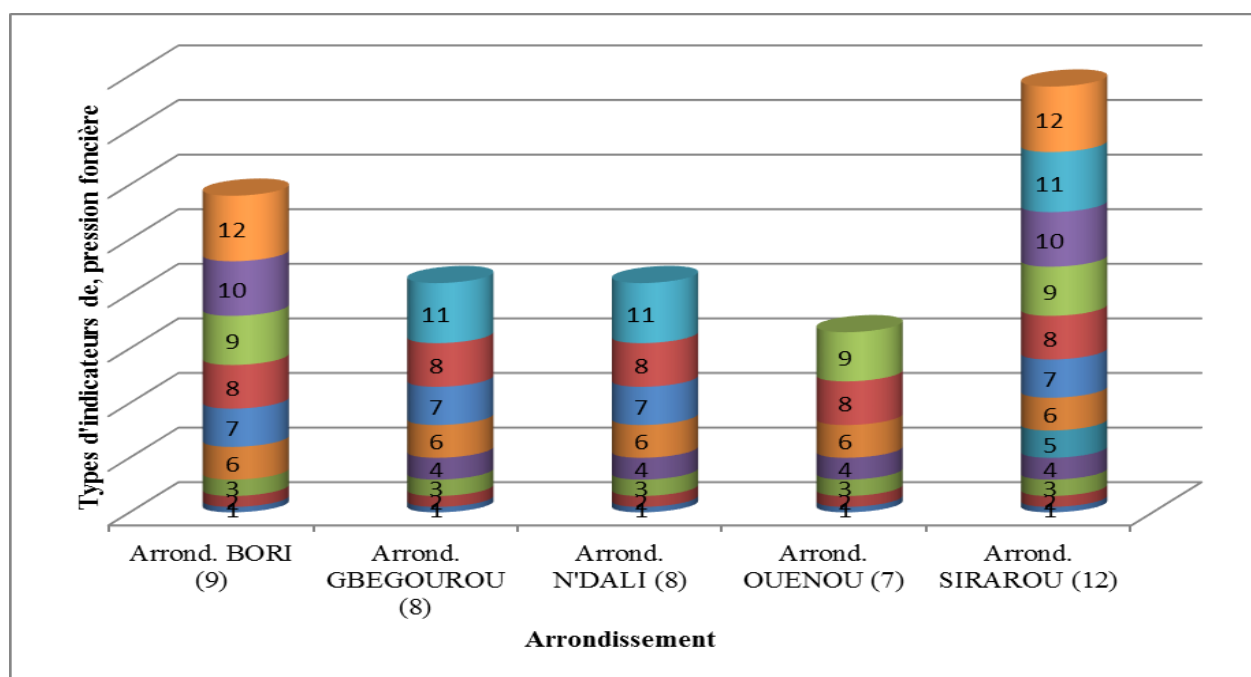


Figure 4 : Répartition des indicateurs de pression foncière par arrondissement

Source: Résultat d'enquête, 2014

La figure 4 montre l'inégale répartition de la pression foncière à travers le nombre d'indicateurs pertinents par arrondissement. Ainsi, l'arrondissement de Sirarou (12) sent plus le poids de la pression foncière suivi respectivement de celui de Bori (9) en raison de l'affluence actuelle des actifs agricoles à la recherche de terres fertiles aux abords de la forêt classée de l'Ouémé supérieur et de ceux de Gbégourou (8) et N'Dali (8) puis celui de Ouénou (7). Cette pression se mesure généralement à partir de l'évolution des prix des terrains liés aux spéculations foncières et immobilières. Elle se traduit aussi par la courte durée voire l'absence de la jachère (1 an à Sirarou, N'Dali et Ouénou contre 2 ans à Bori et à

Gbégourou). Elle s'exprime également par la fréquence élevée ou non des conflits fonciers réglés par mois par les CA (4 à Sirarou, 3 à Bori, 2 à Ouénou et 1 à N'Dali et Gbégourou) soit 11 conflits fonciers réglés en moyenne par mois dans cette commune. L'enquête a révélé par exemple que l'augmentation des conflits fonciers est liée à la disparition des espaces de pâturage suite à des ventes massives de terrains agricoles ou à leur morcellement, entraînant du coup l'occupation des couloirs de transhumance ou de passage des troupeaux de bœufs par les agriculteurs déplacés. Les conflits fonciers entre agriculteurs et éleveurs sont les plus redoutables car ils sont souvent meurtriers (près de six morts, d'une dizaine de blessés graves et de nombreux dégâts matériels en 2014 selon la gendarmerie locale et le Comité Communal de Gestion des Domaines) et difficiles à régler à l'amiable. Les règlements des conflits fonciers suivent un processus administratif comme le montre la figure 5 ci-dessous.

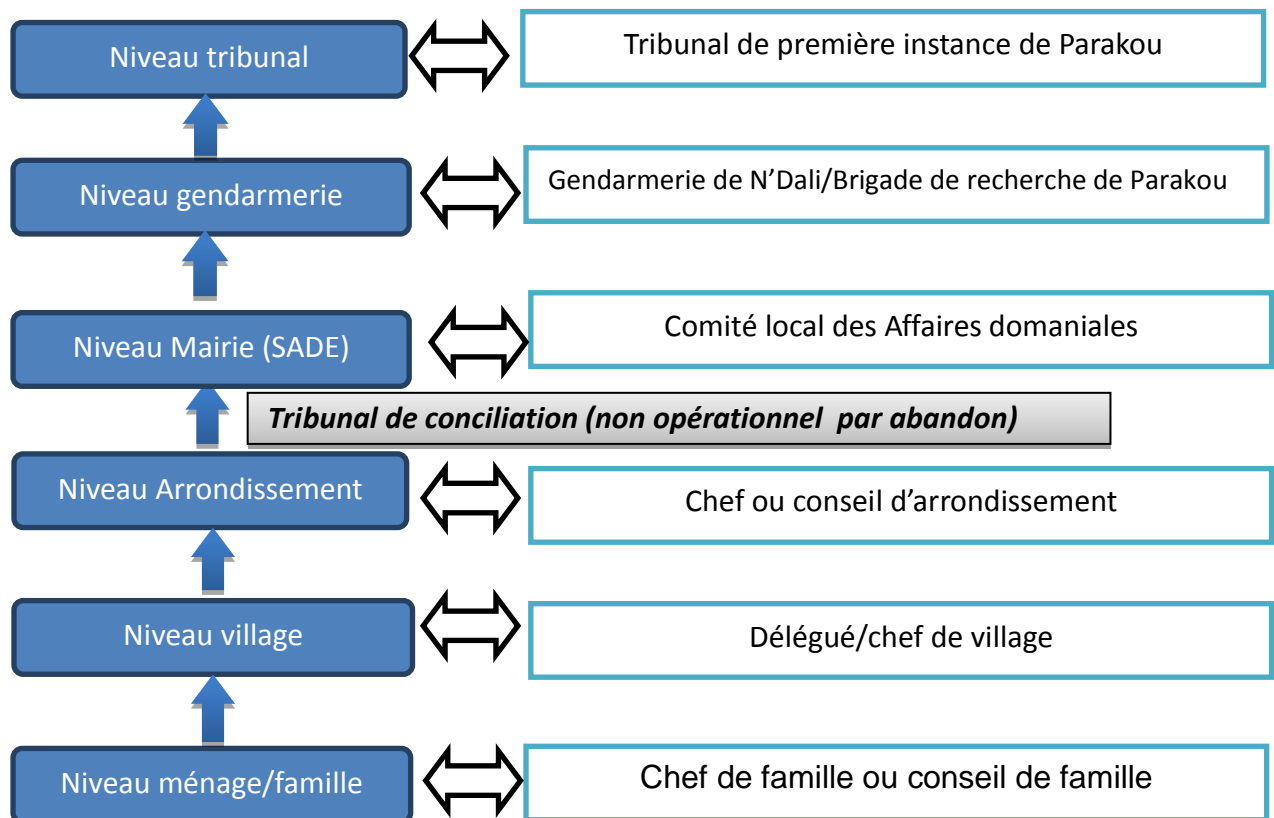


Figure 5 : Processus de règlement des conflits fonciers dans la commune de N'Dali

Source: Résultat d'enquête, 2014

Ce processus est reconstitué à partir des voies de recours des plaignants et confirmé par les chefs d'arrondissements. Dans la pratique, les plaignants ne respectent pas ce cheminement normal, non pas parce qu'ils l'ignorent mais le plus souvent parce qu'ils veulent des raccourcis en profitant d'une connaissance susceptible de les aider dans la résolution du différent afin de minimiser les tracasseries et les charges éventuelles (dépenses de corruption, perte de temps, etc). Il en résulte souvent plusieurs combinaisons possibles suivant les facilités offertes et les niveaux d'information du plaignant. Généralement, ceux qui n'ont aucune connaissance sont contraints de se contenter des règlements au niveau famille ou niveau village et au pire des cas, au niveau arrondissement.

Considérant la fréquence des conflits fonciers estimés par arrondissement, on constate que la pression foncière est plus grande dans les secteurs d'influence directe de la ville de Parakou et se traduit aussi par le prix élevé des terrains. En d'autres termes, l'exposition au phénomène de bradage des terres dans la commune de N'Dali est fonction de la distance qui sépare Parakou du lieu concerné, de ses caractéristiques, de son accessibilité (route, infrastructures et équipements). L'élément déterminant est donc la proximité de Parakou suivant les grands axes de communication. Elle impulse naturellement une impressionnante dynamique au marché foncier dont le rayonnement dépasse les frontières communales.

3.3.4. Typologie des conflits fonciers enregistrés dans la commune de N'Dali

La terre étant toujours une ressource stratégique partout dans le monde, sa gestion relève plus de l'administration publique qu'elle soit nationale, communale ou régionale. Certains auteurs parlent même d'accaparement ou d'appropriation des terres par l'administration publique au détriment des populations, ce qui entraîne des conflits de toutes sortes (Tableau VI, annexe 2, pp.96-97).

L'analyse des conflits fonciers identifiés à partir des déclarations des enquêtés fait ressortir deux catégories (conflits intra communaux et intercommunaux) réparties en cinq types de conflits fonciers communautaires: conflits intra villageois, inter villages, inter arrondissements, inter communes et inter communautés (autochtones/allochtones et agriculteurs/éleveurs). La particularité de ces conflits est leur caractère administratif et communautaire c'est-à-dire qu'ils mobilisent à la fois plusieurs communautés d'horizons

divers et de conditions de vie variées, organisées ou non, intervenant individuellement ou collectivement dans la filière foncière. Ils sont généralement latents ou sous forme de litige et concernent l'exploitation des ressources naturelles (terres de cultures, pâtures, point d'eau, limites territoriales avec parfois une revendication à son origine, etc). On retiendra pour l'essentiel que les individus, les familles, les villages et même les communes sont aujourd'hui engagés dans ces conflits fonciers soit pour revendiquer leurs droits d'exploitation ou de propriété soit pour protéger ces ressources naturelles. La volonté manifeste des habitants d'une localité en conflit foncier oblige les autorités locales à divers niveau (conseillers locaux, délégués, chefs d'arrondissements, maires) d'intervenir pour la recherche du dialogue et de la paix entre les populations dont ils ont la charge.

3.3.5. Appréciation de la gestion foncière décentralisée par les populations de la commune

La gestion foncière décentralisée est une nouvelle expérience qui a des avantages et des inconvénients. Il est important de connaître l'avis des populations concernant cette pratique.

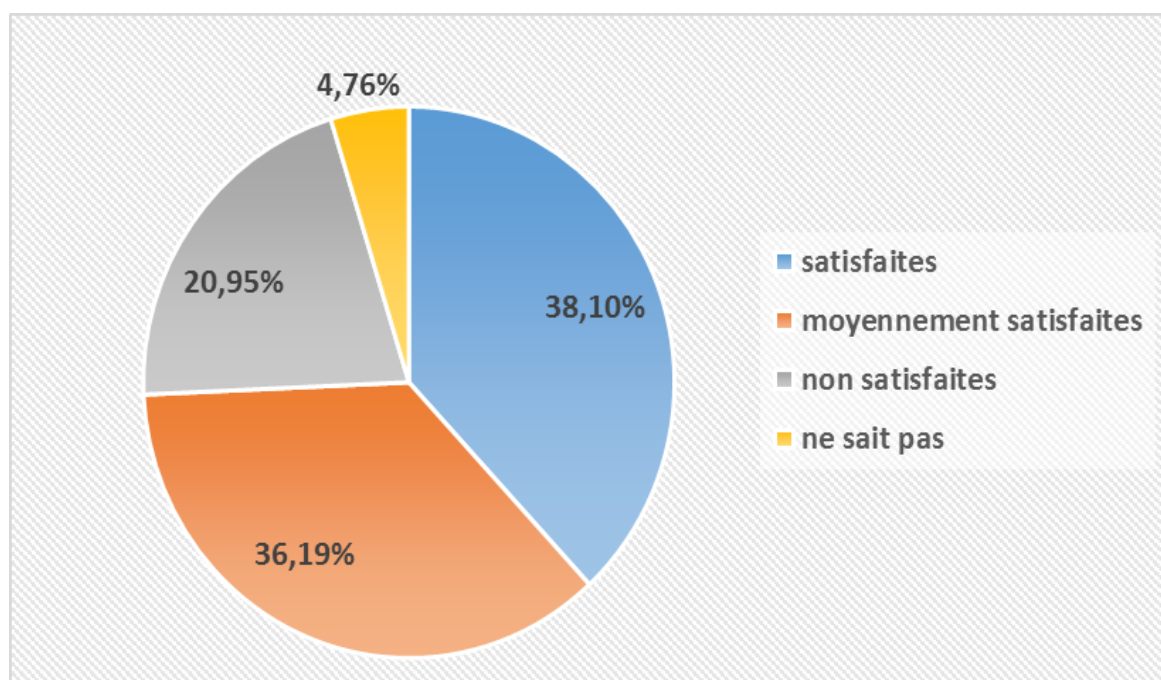


Figure 6 : Niveau de satisfaction de la gestion foncière communale par les populations de la commune de N'Dali

Source: Résultat d'enquête, 2014

Sur les 105 personnes interrogées, 40 soit 38,10% sont satisfaites de la gestion foncière communale contre 38 moyennement satisfaites soit 36,19% contre 20,95% de non satisfaites et 4,76% pour celles qui déclarent « ne savent pas ». La tendance générale est que la gestion foncière décentralisée est favorable aux populations mais elles ne manquent pas cependant de dénoncer la recrudescence des conflits et la mafia foncière qui l'accompagne au profit des étrangers. L'accaparement des terres et ses conséquences fâcheuses sont à craindre à long terme. A ce propos, l'analyse SWOT réalisée sur la base des données recueillies lors des entretiens en focus group a fait ressortir deux problèmes majeurs en termes de défis.

- Le premier a trait aux difficultés liées à la maîtrise de la gestion foncière décentralisée depuis la compréhension du concept, sa structure et la connaissance des mécanismes (institutionnels et outils) de mise en œuvre efficace.
- Le second est relatif à l'appropriation du nouveau contexte aussi bien par l'administration communale que par les populations. Autrement dit, comment opérer efficacement la transition foncière dans cette commune?

Cela est d'autant plus vrai qu'en dépit de l'ambiance globalement acceptable entre les institutions locales, il existe par endroits quelques défaillances de collaboration et de coordination des actions en termes de tutelle administrative. Certains responsables de structures déconcentrées de l'Etat ne reconnaissent pas l'autorité du Maire dans l'exercice de leurs attributions. C'est le cas par exemple du receveur-percepteur de N'Dali dont le comportement perturbe quelque peu la collaboration entre sa structure et la plupart des autres structures locales. La question de la tutelle administrative entre structures déconcentrées et structures décentralisées mérite d'être réprécisée. Il est à suggérer par ailleurs, l'amélioration du fonctionnement du SADE en le dotant des moyens qui sont à la hauteur de sa mission, principalement le personnel compétent et l'équipement informatique. De plus, le règlement des conflits fonciers intercommunaux et la question des limites territoriales doivent être envisagés dans le cadre de l'intercommunalité et dans la perspective du développement local durable.

CHAPITRE 4 : CONTRIBUTION DU FONCIER AU DEVELOPPEMENT LOCAL DURABLE DE LA COMMUNE DE N'DALI

Le présent chapitre met l'accent sur la contribution de la gestion foncière dans le développement local durable. Il s'agit, entre autres, de montrer l'importance du secteur foncier dans l'aménagement du territoire communal et dans la mobilisation des ressources financières et humaines.

4.1 ROLE DE LA GESTION FONCIERE DANS L'ORGANISATION DE L'ESPACE COMMUNAL

Pour Le Meur (2008), le foncier joue quatre principales fonctions: fiscale, sécurisation, aménagement du territoire et développement économique et social. Malheureusement, le manque d'organisation, de ressources humaines qualifiées et d'informations de qualité conduit à une mauvaise exploitation du patrimoine foncier.

4.1.1. Potentialités foncières de la commune de N'Dali

La commune de N'Dali a une superficie de 3748 km² (374 800 ha) soit 3,33% de la superficie nationale. Selon le CeCPA de N'Dali, environ 70% de celle-ci est cultivable y compris les quatorze principaux bas-fonds dont la superficie est estimée à 3 069 ha soit moins de 1% de la superficie cultivable communale (MAEP/BOAD, 2010). Selon la même source, 54,5% de la superficie des bas-fonds est mise en valeur en 2010 avec les cultures du riz, de la tomate, du piment et du gombo grâce à des aménagements sommaires par les maraîchers. La superficie non cultivable de la commune estimée à 11 244 000 ha soit 30% du total est constituée de forêts classées: prolongement de la forêt classée de l'Ouémé supérieur (193 406 ha) et la forêt classée de N'Dali (4 829 ha) soit 198 235 ha de forêt classée (PDC2, 2011; PFNB, 2001 et 2004), de plans d'eau, de collines résiduelles à Kori et à Témé ne constituant aucun obstacle majeur, de quelques sites touristiques et religieux non aménagés.

Les essences forestières sont variées et les plus répandues sont: *Milicia excelsa* (Iroko), *Triplochiton scleroxylon* (Samba), *Antiaris africana* (Faux Iroko) (PFRB, 2001 et 2004). Elles

sont complétées par endroits par des plantations de tecks et de mérina. Le manque de gestion rationnelle et rigoureuse soumet constamment les forêts aux actions anthropiques néfastes telles que les feux de brousse incontrôlés, l'exploitation illégale du bois, la culture itinérante sur brûlis, etc réduisant ainsi la valeur ajoutée de la forêt et sa contribution à l'économie nationale et locale.

La commune comprend de nombreux cours d'eau sous exploités dont les principaux sont okpara et Apro. Elle comprend également 4 retenues d'eau, des carrières de sable dans trois villages (Komiguia, Boko et Ouénou) et 4 marchés à bétail à Sonoumon, Gbégourou, Gounin et Sirarou puis plusieurs marchés hebdomadaires qui attendent d'être aménagés et valorisés au profit de l'économie locale.

Ces différentes potentialités sont mal gérées pour diverses raisons et beaucoup subissent la pression des actions humaines qui s'accroissent avec l'augmentation de la population, la diversification des besoins et des modes de vie (Figures 6 et 7).

4.1.2. Gestion foncière et aménagement du territoire de la commune

Il existe une corrélation entre les deux disciplines en ce sens qu'elles procèdent toutes deux à l'organisation de l'espace communal, national ou régional. Elles dépendent des politiques engagées et des objectifs poursuivis et se distinguent par l'approche (méthode) et les outils. Le but de l'aménagement du territoire (autrefois appelé planification régionale) est la recherche permanente d'une meilleure organisation de l'espace de manière à réduire au maximum les disparités géographiques et les dysfonctionnements administratifs à partir de la mise en place d'infrastructures, d'équipements et de services fondamentaux en vue de satisfaire équitablement et durablement les besoins des populations. Plusieurs outils sont utilisés en fonction des objectifs. Il s'agit ici du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Communal appelé SDAC, de l'Agenda 21 Communal, du Registre Foncier Urbain, du Cadastre, des Plans Fonciers Ruraux et Urbains, etc. La Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) est l'organe chargé de l'aménagement du territoire au Bénin.

4.1.3 Gestion foncière et occupation du sol dans la commune de N'Dali

Définie en géographie et en économie comme l'utilisation de l'espace d'un point de vue productif (agriculture, industrie), l'occupation du sol a des liens étroits avec la gestion de la

terre qui est le support de toutes les activités humaines. D'ailleurs, toutes deux participent à la réalisation du développement durable qui est un concept multidimensionnel qui repose sur l'environnement lui-même transversal. L'une des principales manifestations de la question de l'environnement en milieu rural est la dégradation du couvert végétal (formations végétales) et des sols. Ce phénomène est aujourd'hui grave, dangereux et catastrophique pour le développement durable de cette commune. De ce point de vue, le souci de sensibiliser les populations avec preuve (carte) établit et renforce de fait le lien entre les deux préoccupations. Dans la pratique, la carte d'occupation du sol est le principal outil pour apprécier l'organisation d'un espace terrestre. Notre approche de la dynamique de l'espace (paysage) de la commune de N'Dali s'appuie sur la technique cartographique qui consiste à évaluer l'évolution des aires des différentes unités d'occupation du sol entre deux années T_0 et T_1 . La différence ($\Delta = S_1 - S_0$) [avec S_0 = superficie de l'unité d'occupation considérée en temps 0 et S_1 celle en temps T_1], indique l'évolution (progressive, régressive ou stabilité) des unités d'occupation du sol initialement identifiées dans la carte selon que $\Delta > 0$, $\Delta < 0$ ou $\Delta = 0$. Cette évolution peut être exprimée en chiffre ou en pourcentage sous la forme de taux d'évolution. Les résultats de cette approche sont consignés dans le tableau IV p.67. Ils permettent de caractériser la tendance de la dynamique du couvert végétal (formations végétales) et partant le niveau de dégradation de l'environnement, en particulier celui des écosystèmes forestiers.

4.1.3.1. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 1998

La situation de référence du paysage communal matérialisée par la figure 5 correspond à une couverture de la commune de N'Dali par le CENATEL en 1998.

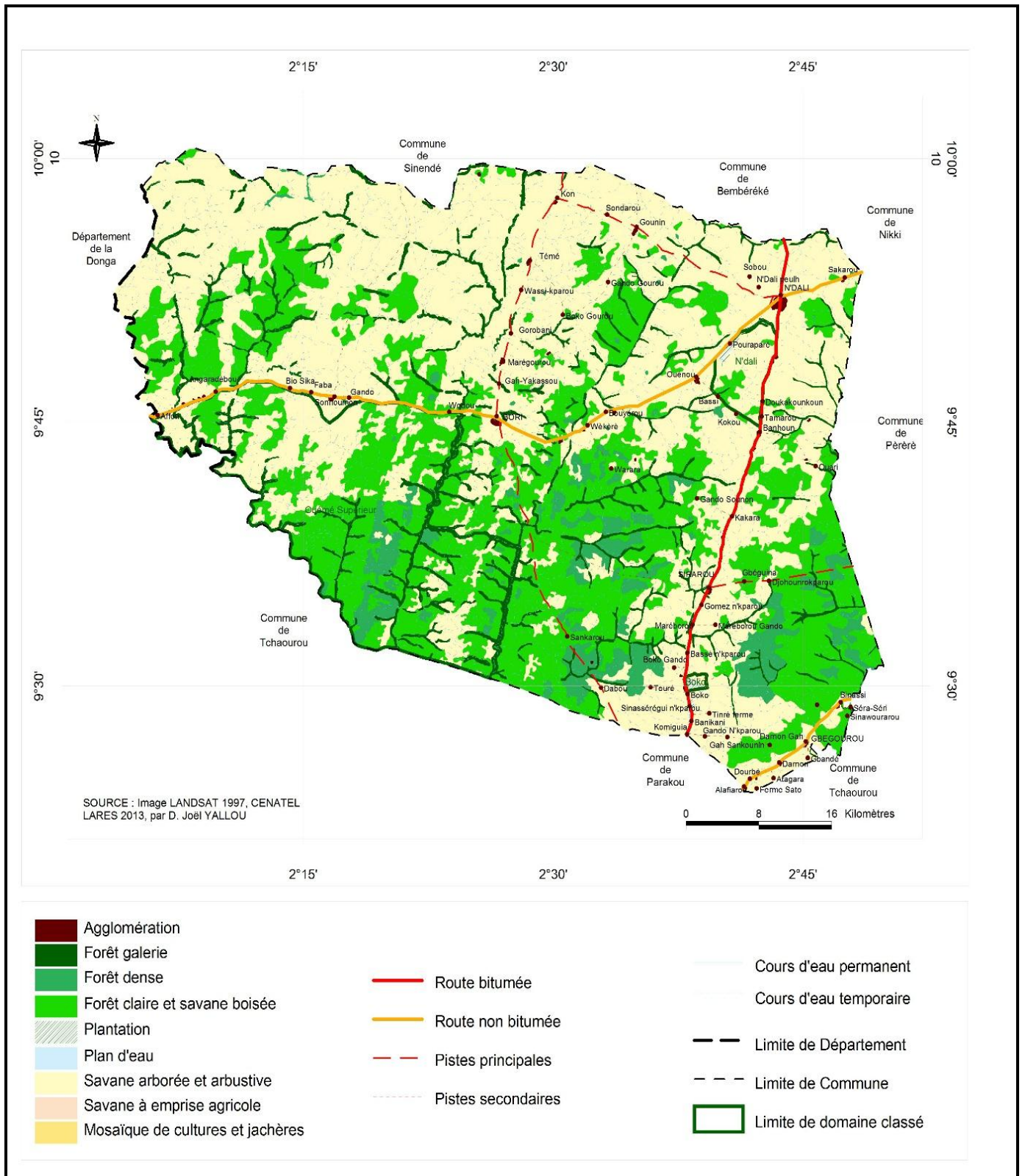


Figure 7 : Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 1998

La figure 7 ci-dessus montre globalement le prolongement de la forêt classée de l'Ouémé supérieur (193 406 ha), la forêt classée de N'Dali (4 829 ha) soit un total de 198 235 ha de forêts classées (PDC2, 2010) et la forêt résiduelle de Sankarou. Ces forêts sont présentes dans le sud et le centre alors que le reste du territoire communal est dominé par les savanes arborées, arbustives et herbeuses entrecoupées de mosaïque de cultures et jachères résultant des activités humaines dont le plus déterminant reste l'agriculture. De plus, le réseau hydrographique bien réparti sur toute l'étendue du territoire communal renforce le potentiel agricole et favorise la diversification de l'agriculture. L'état verdoyant de la végétation masque les agglomérations à peine visibles à cette échelle, ce qui traduit globalement une emprise relativement faible de l'homme sur le paysage de la commune de N'Dali en 1998. Toutefois, des secteurs de déforestation d'ampleur variable existaient déjà. Les activités agricoles de la population en augmentation rapide ont accéléré le processus devenu aujourd'hui inquiétant pour l'avenir de cette commune.

4.1.3.2. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2007

Le paysage communal dix ans plus tard a connu une évolution marquée par une importante régression du couvert végétal, notamment au niveau des forêts classées et des forêts galerie comme l'indique la figure 6 ci-contre

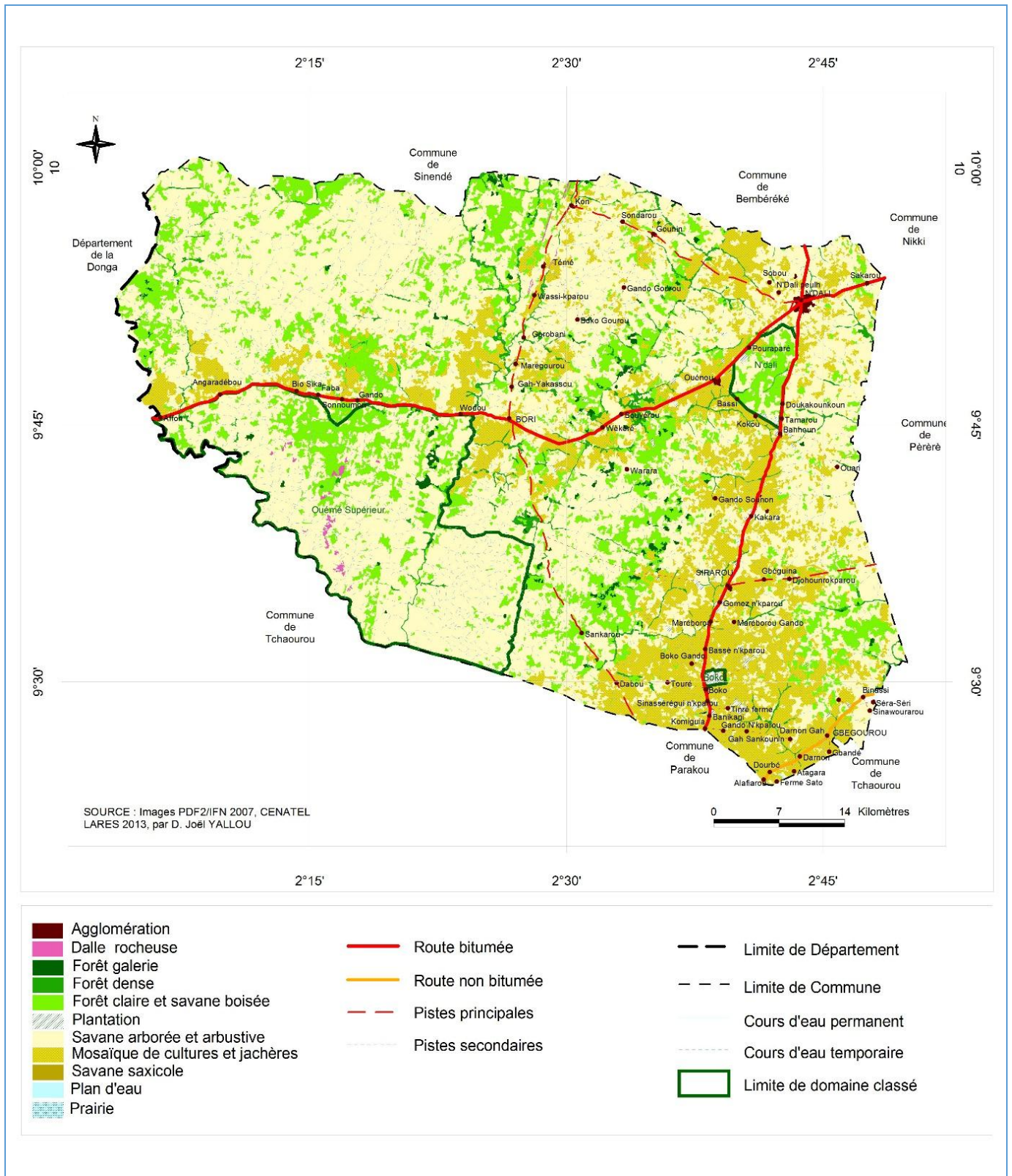


Figure 8 : Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2007

La figure 8 ci-dessus montre les forêts clairsemées et discontinues fortement dégradées. L'extension des champs et jachères laisse apparaître par endroits des affleurements rocheux ou dalles, résultat de l'action humaine, notamment l'agriculture, l'élevage (transhumance), la pêche, la chasse et l'exploitation forestière non contrôlés. Cette régression accélérée des forêts au profit de la savane en extension est d'autant plus pertinente qu'en 1989 déjà, le taux de dégradation des forêts classées était compris entre 15 et 20% (PDC2, 2010). Ce taux est évolutif en dépit des mesures prises comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau IV : Dynamique des unités d'occupation du sol dans la commune de N'Dali de 1998 à 2007

| Unités d'occupation du sol | Superficie (Ha) en 1998 | Superficie (Ha) en 2007 | Dynamique entre 1998 et 2007 | Taux d'évolution (%) |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------------|----------------------|
| Forêt galerie | 43 844 | 16 511 | -27 333 | -62,34 |
| Forêt dense | 33 294 | 16 349 | -16 945 | -50,90 |
| Savane boisée | 166 105 | 142 068 | -24 037 | -14,47 |
| Plantation | 1 158 | 1 601 | 443 | 38,26 |
| Savane à emprise agricole | 124 576 | 180 275 | 55 699 | 44,71 |
| Mosaïque de cultures et jachères | 6 898 | 19 326 | 12 428 | 180,17 |
| Savane saxicole | 617 | 446 | -171 | -27,71 |
| Plan d'eau | 108 | 117 | 9 | 8,33 |
| Agglomération | 1 594 | 1 398 | -196 | -12,30 |
| Total | 378 194 | 378 091 | -103 | -0,03 |

Source : Landsat (1998) ; PDL 2/IFN (2007), p.21

Le tableau IV montre que toutes les unités d'occupation sont fortement dégradées, particulièrement la forêt galerie (-62,34%) et la forêt dense (-51%), ce qui signifie que chacune des forêts a perdu plus de la moitié de sa superficie en 10 ans. C'est une déforestation très inquiétante. La savane à emprise agricole, la mosaïque de cultures et jachères et les plantations s'accroissent au détriment des forêts autour desquelles la vie rurale s'organise de nos jours. Les activités incriminées sont principalement l'agriculture, la transhumance et la coupe abusive du bois d'œuvre et pour la fabrication du charbon devenue la source de revenus des colons agricoles. Les espèces exploitées dans cette commune sont: *Afezlia africana*, *Pterocarpus erinaceus*, *Khaya senegalensis*, *Isoberlinia doka*. Cette déforestation s'est poursuivie malgré l'aménagement participatif des forêts initié depuis 1999 par les responsables forestiers dans le but de contrôler les défrichements, l'exploitation frauduleuse des produits de la forêt, les feux de brousse (PDC2, 2010). Cette initiative a permis de créer

dans certains villages de la commune des Associations villageoises de Gestion des Forêts (AVIGEF). Selon la même source, l'option d'aménagement participatif de type extensif a permis de sauvegarder un noyau central qui couvre les abords immédiats, le lit du fleuve Ouémé et ses principaux affluents qui traversent la forêt. L'objectif ne semble pas atteint puisque la dégradation y a été forte et se poursuit impunément malgré les précautions prises. Mieux, l'environnement de la commune se trouve aujourd'hui fortement menacé par l'exploitation abusive des forêts, l'agriculture extensive, la transhumance, le développement des agglomérations, le bradage des terres agricoles et les conflits fonciers. Cette situation est favorisée par l'absence de politique locale de gestion foncière et d'aménagement du territoire, en un mot la mise en œuvre non prospective de la gestion foncière décentralisée.

4.1.3.3. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2014

En l'absence de couverture (photographies aériennes et/ou images satellites) récente de toute la commune, il a été question d'un extrait portant sur la forêt classée de N'Dali appelée localement la forêt de Ouénou qui dispose des couvertures en 1998 et 2012 dont l'exploitation a permis la réalisation du Tableau VII, annexe 2, p.98 relatif à la dynamique d'occupation du sol. L'analyse de cette dynamique est faite sur la base de la démarche et de la technique précédentes. La comparaison des résultats avec ceux de l'enquête de terrain réalisée à cet effet pour identifier, répertorier et évaluer dans chaque arrondissement les changements intervenus de 2008 à 2014 concernant les unités d'occupation du sol retenues, a permis de procéder à une extrapolation sur l'ensemble du territoire communal. Après avoir vérifié la conformité des deux résultats, il a été procédé à une actualisation de la carte d'occupation du sol de la commune de N'Dali en 2014 en y intégrant schématiquement les modifications pertinentes (Figure 9, p.69).

L'insuffisance de cette approche est qu'elle ne permet pas de restituer l'ampleur réelle du phénomène dans sa représentation cartographique en lien avec l'échelle. Cependant, elle fournit l'information sur le phénomène, sa localisation et une tendance générale de son évolution dans le temps et dans l'espace.

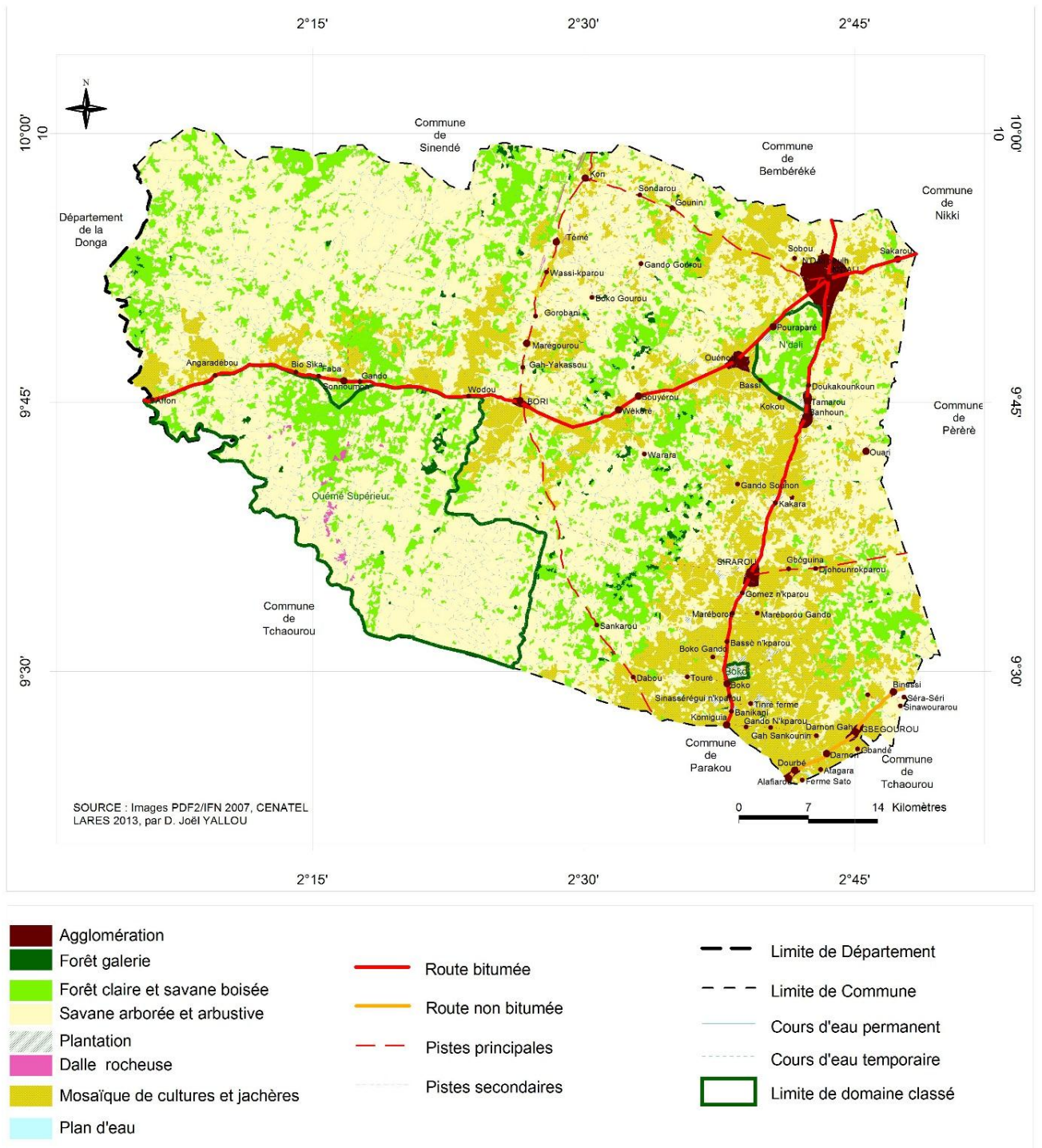


Figure 9 : Extrapolation de l'occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2014

Les changements pertinents ou résultats de l'enquête ayant permis l'extrapolation et la réalisation de la figure 9 sont:

- i) l'accroissement des localités situées le long des routes bitumées (N'Dali, Tamarou, Banhoun-kpo, Banhoun Sidéka, Ouénou, sirarou, Komiguia, Boko, Sonnoumon),
- ii) la création par les colons agricoles et les transhumants de multiples hameaux le long des principales routes (exemple de Sonnoumon),
- iii) La régression considérable des forêts (classées et galerie) laissant place à la savane (arbustive, arborée et herbeuse) de plus en plus clairsemée avec l'extension des champs et jachères surtout dans les secteurs cotonniers,
- iv) La disparition progressive des espaces pastoraux au profit des champs,
- v) Le comblement des cours d'eau sous l'action de la transhumance et de l'agriculture.

D'une manière générale, chacune des figures 7, 8 et 9 caractérise l'état du paysage communal à un temps T et rend compte de la dynamique foncière marquée essentiellement par l'évolution des emblavures qui permet d'apprécier globalement l'effet de l'agriculture sur ce paysage (Figure 10).

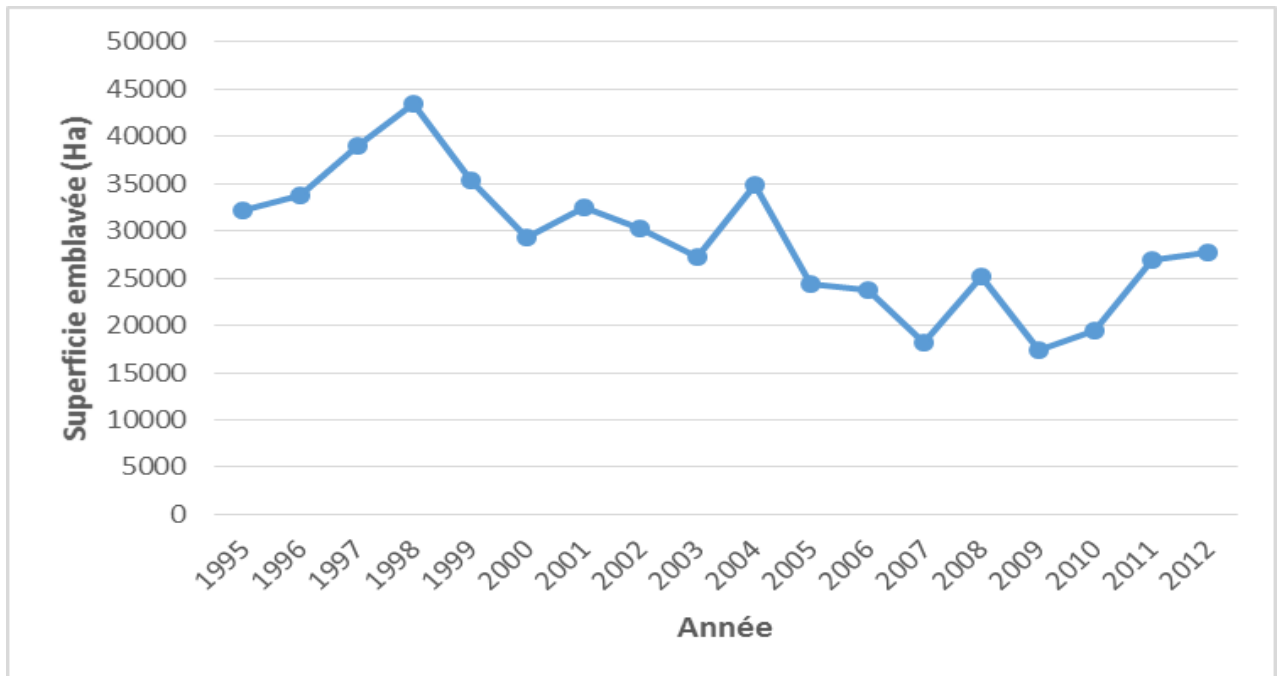


Figure 10 : Evolution des superficies emblavées dans la commune de N'Dali

Source : réalisée à partir de la base de données du MAEP/2014

L'agriculture représente la principale activité qui laisse des empreintes indélébiles dans le paysage rural à cause de son caractère extensif, itinérant et des techniques culturales peu adaptées ou rudimentaires, toutes choses qui dégradent le couvert végétal, les sols et les cours d'eau et les espèces animales. Cette dégradation des écosystèmes terrestres due à l'agriculture et à la transhumance est matérialisée par la courbe représentant l'évolution des emblavures dont l'analyse révèle que trois cultures dominent les exploitations agricoles et impriment leur poids à l'allure descendante de la courbe. Il s'agit du:

- coton dont les emblavures ont considérablement chuté entre 1998 et 2008, passant de 15 979 ha à 519 ha et depuis lors elles n'ont guère dépassé 5 167 ha,
- maïs dont les superficiesensemencées ont tourné autour de 800 ha de 1995 à 2007 pour croître à 11 955 ha en 2011,
- l'igname dont les superficies emblavées ont progressé de 5 909 ha en 1995 à 8 125 ha en 2005 pour baisser à 2 338 ha en 2007 et croître de nouveau à 4 523 ha en 2011

Globalement, l'allure descendante de la courbe indique la chute progressive des superficies cultivées imputable au manque de terres cultivables consécutif à la forte pression foncière qui aurait contraint certains paysans à émigrer ou à changer d'activité au profit du secteur tertiaire en plein essor dans cette commune. Ce changement d'activité peut être justifié en raison des conflits fonciers récurrents qui obligent certains étrangers, notamment les colons agricoles à migrer vers d'autres communes voisines ou à s'installer sur des secteurs frontaliers qui deviennent rapidement des sources de conflits fonciers inter villageois puis intercommunaux.

L'occupation des terres autrefois libre et gratuite est aujourd'hui soumise à des droits (d'accès, d'utilisation, de propriété...) à cause de la forte monétarisation de la terre et de la croissance démographique. Les transactions et les mutations foncières s'accompagnent de paiement d'impôts et taxes à l'administration communale. Ces opérations foncières participent certes à l'économie locale mais contribuent très faiblement ou presque pas à l'aménagement du territoire communal à cause des pratiques de gestion foncière décentralisée (absence de politique foncière, de SDAC et sur fond de mafia foncière) qui sont préjudiciables à long terme au développement durable de la commune puisqu'elles ne favorisent pas une bonne organisation de son espace.

4.2. IMPORTANCE DE LA GESTION FONCIERE DANS LA MOBILISATION DES RESSOURCES LOCALES

4.2.1. Evaluation de la fiscalité foncière dans la commune

L'évaluation de la fiscalité foncière passe nécessairement par la maîtrise de l'assiette fiscale relative au foncier, le suivi des avis d'imposition et le recouvrement des créances. Pour ce faire, il est important d'avoir quelques informations de base.

4.2.1.1. Informations générales sur les taxes foncières au Bénin

Réclamées en fin d'année, les taxes locales sur l'habitation et le foncier ont pour principal objet de financer les budgets de fonctionnement des collectivités locales.

- a) La taxe d'habitation est un impôt local réclamé à tout contribuable dès lors qu'il a à sa disposition un logement meublé au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle s'applique aussi bien à une maison qu'à un appartement acheté, loué ou prêté par un parent ou un proche.
- b) La taxe foncière est réclamée à tous les propriétaires d'un appartement, d'une maison, d'un terrain constructible, d'un terrain non constructible. Elle est établie pour l'année en cours d'après la situation du contribuable au 1^{er} janvier. La taxe foncière est due pour tous les biens détenus, qu'ils soient utilisés ou non par leurs propriétaires à titre de résidence principale.

Il existe deux principaux modes (par comparaison et par déduction) de calcul de l'impôt foncier selon qu'il s'agit du système RFU (la TFU uniquement en ville) ou non.

Pour la taxe foncière, les taux applicables diffèrent selon que les biens taxés sont bâtis ou non bâtis. Au Bénin par exemple, la base d'imposition varie de 15 à 30% de la valeur locative pour les propriétés bâties et égale à 5% de la valeur vénale (acquisition/achat) pour les propriétés non bâties. Toutefois, ce taux varie d'une commune à une autre et d'une ville à l'autre en fonction des réalités locales qui servent de base d'appréciation au conseil communal. Il est actuellement de 30% dans la commune de N'Dali pour le foncier bâti et de 5% pour le non-bâti.

Il existe parfois des exceptions partielles ou définitives. Pour la taxe d'habitation, la valeur locative est diminuée individuellement par l'action de différents abattements obligatoires (charge de famille) et facultatifs (conditions de ressource, grand âge, handicap...). La valeur obtenue après application des abattements, appelée valeur locative nette, sert de base pour le calcul du montant à payer. De même, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et celle de la vidange des toilettes (WC) sont intégrées ou non selon le propriétaire, dans le coût de location de logement dans les villes béninoises bien que cela ne soit pas officiel.

Les deux taxes locales servent essentiellement à financer les budgets de fonctionnement des collectivités locales. Les taux applicables sont votés annuellement par celles-ci selon leurs besoins conformément aux dispositions du code général des impôts et de la loi de finance.

Le paiement des taxes foncières obéissent à des règles précises. Retenons pour l'essentiel qu'un propriétaire de sa résidence principale doit obligatoirement s'acquitter d'une taxe d'habitation et d'une taxe foncière alors qu'un locataire d'une résidence principale devra s'acquitter uniquement de la taxe d'habitation, mais il pourra être redevable le cas échéant d'une taxe foncière s'il est propriétaire d'une résidence secondaire ou encore d'un terrain.

4.2.1.2. Pratique des taxes foncières dans la commune de N'Dali

Conformément à la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin qui stipule en son article 2 que : « la commune pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement est dotée annuellement d'un budget (recettes et dépenses) ». Au titre des recettes propres figurent i) les recettes fiscales constituées d'impôts et taxes, ii) les recettes non fiscales etc (Voir dans l'encadré ci-contre). L'apport du foncier dans les ressources propres ou dans le budget communal relève aussi des dispositions des chapitres 70 et 71 et des articles 702, 703, 704, 705, 706, 707, 711 et 7112 (Mission de décentralisation, 2003).

Encadré1

Les **recettes propres** de la commune sont constituées essentiellement de deux types :

1) les recettes fiscales : elles comprennent les impôts et taxes que sont:

- la Taxe de développement local (TDL)
- la taxe d'enlèvement des ordures (TEO)
- les contributions foncières (propriétés bâties et non-bâties)
- les patentes et licences
- les taxes sur les spectacles, jeux et divertissements
- les taxes sur les taxis –villes (2,3 et 4 roues)

Cf. loi N°2008-09 du 02 janvier 2009 portant loi de finance pour la gestion 2009 pour la TEO et la TDL

2) Les recettes non fiscales comprennent les produits des services du domaine et ventes diverses :

- ventes de terrains aménagés
- l'exploitation des carrières et mines
- l'expédition des actes administratifs
- l'expédition des actes de l'état civil
- les conventions
- les légalisations et signatures
- la délivrance des permis d'habiter
- les redevances des hangars et appâtâmes
- les taxes de stationnement sur les gares routières
- les droits de place sur les marchés
- l'inspection sanitaire pour les produits alimentaires
- la location des biens meubles et immeubles
- les amendes prononcées par les tribunaux
- les amendes de police, etc

Dans le cadre de la gestion foncière décentralisée, le Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) de la mairie de N'Dali est chargé de la formalisation des mutations foncières et de la délivrance des conventions de vente, des certificats administratifs et des permis d'habiter aux acquéreurs de parcelles conformément à une procédure

administrative moyennant une redevance variable avec les dimensions du terrain (Tableau VIII, annexe 2, pp. 97-98).

4.2.2. Importance du foncier dans la mobilisation des ressources financières communales de 2009 à 2013

Malgré leur faible niveau, les impôts et taxes fonciers jouent un rôle important dans la mobilisation des finances locales.

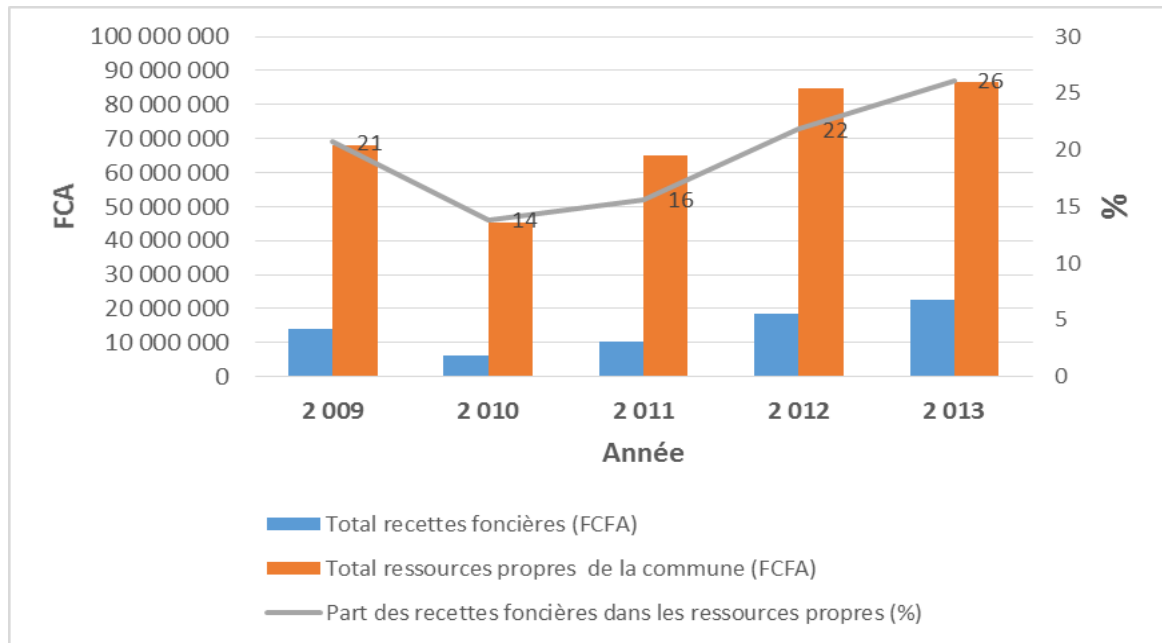


Figure 11 : Part des recettes foncières dans les ressources communales

Source: Résultat d'enquête, 2014

Les recettes foncières (versées dans un compte de la commune domicilié à la recette-perception) sont composées de la redevance pour la formalisation foncière et la régularisation des propriétés foncières réalisées par le SADE et des impôts et taxes fonciers perçus par le Service des Impôts et des domaines. La figure 11 montre globalement à partir de 2010 une progression régulière des recettes foncières communales en dépit de leur faible contribution (<26%) dans les ressources propres au cours des cinq dernières années. La commune a enregistré en effet à partir de 2009 une chute drastique des recettes propres due à la réduction du taux d'imposition des usines, à la suppression de certaines taxes et impôts, au manque de parcelles à vendre contrairement au passé, à l'absence de ressources accidentelles, à l'inexistence de la recette auxiliaire des impôts à N'Dali et aux pesanteurs socioculturelles

(CIFAL, 2010). C'est à partir de 2011 que la situation a commencé par s'améliorer progressivement suite aux efforts de tous les acteurs impliqués, principalement la DDID jusqu'à la mise en service en 2013 du SID. La faiblesse des ressources propres rend la commune fragile, vulnérable et tributaire des ressources extérieures telles que la subvention de l'Etat (FADeC) et l'aide des partenaires techniques et financiers. Avec un budget essentiellement de fonctionnement (dépassant rarement 60 millions de FCFA en moyenne), la commune de N'Dali est exposée en permanence aux moindres chocs économiques et sociaux à l'instar de la plupart des communes béninoises, notamment rurales.

Le caractère sensible de la gestion foncière dans les communes béninoises se traduit par l'inaccessibilité et l'indisponibilité des informations foncières pour des raisons de confidentialité et de secret professionnel dit-on. C'est en réalité une mafia foncière qui explique en partie cet état de chose (cf. encadré2). Selon les agents du SID/N'Dali, le secteur foncier dans cette commune est fiscalement déficitaire en raison de l'importance de la fraude et de l'évasion fiscales entretenues par les pesanteurs sociologiques. De plus, ce secteur manque cruellement de compétence (cadres qualifiés) pour son animation, sa réorganisation et sa dynamisation pour une perspective durable.

Encadré2

Gestion foncière communale ou mafia foncière?

En tant que principale source des recettes propres, la fiscalité foncière locale devrait permettre d'estimer clairement la contribution de la gestion foncière dans les recettes de la commune de N'Dali. Malheureusement toutes les démarches pendant sept mois pour avoir ces données ont été vaines. Vraisemblablement, c'est un refus voilé de l'autorité communale qui à tort ou à raison aurait instruit les services compétents dans ce sens. La conclusion est que ces données souffrent de graves et multiples incohérences voilées au nom de la fraude, évasion fiscales voire incivisme fiscale dit-on. En réalité, ce manque à gagner pour l'administration communale provient de la complaisance, de la négligence et de la complicité des autorités locales qui se livrent impunément à des arrangements de toutes sortes, en particulier à ceux qui ont les moyens (fonctionnaires, politiciens, commerçants, opérateurs économiques/entrepreneurs...) au détriment des démunis locaux qui pour se venger refusent de payer le fisc. Ce comportement combien illégal et illégitime

des autorités administratives locales impliquées dans la mauvaise gestion foncière crée et maintient structurellement le déficit fiscal qui impacte négativement la production des statistiques foncières locales découlant des opérations foncières ‘truquées’ ainsi que leur accès faute de fiabilité. Ces contraintes frustrantes et imposées à dessein par des réseaux mafieux, politiciens, propagandistes et de clientélisme politique au sein de l’administration communale ne favorisent guère la recherche, base du développement local. En conséquence, ces pratiques malsaines risquent de retarder et de compromettre le développement local durable de la commune de N’Dali.

4.2.3. Gestion foncière et développement économique et social de la commune

La terre est une ressource importante dont la gestion correcte permet à la commune de N’Dali de mobiliser des ressources propres pour la réalisation des infrastructures et l’acquisition des équipements divers. Ces réalisations participent à l’accroissement progressif du niveau de production et de consommation, en un mot à l’amélioration des conditions de vie des populations. L’essor économique et social qui en résulte entraîne progressivement le développement local. Le constat est que la question de la terre est devenue plus que jamais sensible dans cette commune au point où elle constitue aujourd’hui une ressource stratégique aussi bien pour l’administration communale que pour les populations. La compétition que se livrent les différents acteurs à propos de la terre explique la recrudescence du marché foncier informel et des conflits fonciers dans la commune de N’Dali. Dans ces conditions, la gestion foncière communale s’accompagne malheureusement d’importantes fraudes et évasions fiscales et de la corruption qui accroissent la réticence et la résistance des populations à la fiscalité. Il est urgent de rechercher les meilleures stratégies pour faire participer ces dernières à la mobilisation des ressources financières communales.

4.2.4. Sécurisation foncière et développement local durable

L’application impartiale de la légalité foncière à tous les habitants est la condition sine qua non pour garantir une sécurité foncière, gage du développement local durable en ce sens que tout investissement exige un minimum de sécurité. Or, les ventes frauduleuses de terrains à des prix dérisoires profitent plus aux personnes influentes (élus locaux, fonctionnaires, hommes politiques, firmes étrangères et autres nantis) qui se procurent d’énormes réserves foncières en milieu rural dans un contexte de crise entre ANCB et ANDF. Autant cette

ambiance ne sécurise pas l'investissement dans la commune de N'Dali, autant elle compromet l'économie locale et la réalisation du développement local durable.

Au regard de tout ce qui précède, des suggestions sont indispensables.

4.3. SUGGESTIONS

4.3.1. Suggestions générales

4.3.1.1 Nécessité d'une politique foncière communale

La politique foncière locale a pour but essentiel de gérer au mieux la question foncière dans la commune, de réaliser un bon aménagement du territoire basé sur une vision prospective du développement. Elle comporte un ensemble de mesures préventives et curatives qui visent :

- d'une part, à lutter contre la rétention et la spéculation foncières pratiquées par les propriétaires qui gardent en portefeuille leurs biens immobiliers en attendant une augmentation des prix,
- d'autre part, à constituer des réserves foncières en vue de réaliser des projets d'intérêt collectif etc.

S'il est vrai que les communes béninoises doivent inscrire leurs politiques sectorielles dans le cadre global des politiques nationales, il n'en demeure pas moins intéressant qu'elles introduisent des innovations relevant des spécificités locales. Le constat est qu'en dehors des communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou), les autres ne semblent pas disposer de politique foncière locale (à ne pas confondre avec la politique environnementale communément appelée volet environnemental dans les PDC). La formalisation des mutations foncières à des fins fiscales et de sécurisation des propriétés foncières constitue le seul aspect de la politique foncière. Il est urgent que chaque commune se dote d'une politique foncière locale et des moyens pour son application efficace.

4.3.1.2. Nécessité de valoriser l'information foncière communale

Les entretiens en focus group ont montré que l'information foncière est la moins partagée entre les populations à la base, principalement entre les délégués qui sont censés éclairer les autres habitants sur les questions touchant le foncier, sa gestion et sur les procédures

administratives de sécurisation foncière et de règlement des conflits fonciers. Cela montre la place combien marginale qu'occupe l'information foncière dans la vie des populations de la commune. Il est donc important de partager l'information foncière étant donné que la terre représente aujourd'hui une ressource stratégique pour l'épanouissement des communautés.

4.3.1.3. Intercommunalité comme stratégie d'aménagement du territoire et de développement local durable

L'intercommunalité ou la coopération intercommunale est une relation volontaire établie entre deux ou plusieurs communes généralement limitrophes en vue de gérer ensemble (de manière concertée) des activités ou actions publiques, ou de réaliser en commun des projets/programmes permettant de favoriser le développement local (MDGLAAT, 2013).

Selon le LARES (2001), les bases de l'intercommunalité au Bénin et en Afrique sont essentiellement historiques et socioculturelles. Elles peuvent être analysées sous deux angles :

- Le premier angle qui est le plus important est celui qui repose sur une base matérielle, " la terre" dont la compréhension relève de l'idéologie et de la philosophie des sociétés traditionnelles qui privilégient les liens sociaux. L'analyse sociologique de ces liens en rapport avec la terre révèle une dimension qui peut servir de base à l'intercommunalité. Elle consacre des valeurs ou des sentiments qui obligent l'individu ou la communauté à se sentir solidaire et redevable de son village, de sa commune ou de son pays par le biais de l'histoire, la coutume et la tradition.
- Le second angle est superficiel et ne considère que les aspects subjectifs d'ordre événementiel et politique (accords, conférences, foire économique ou artistique), avec peu ou sans considération du cadre physique de l'événement.

Au Bénin, l'intercommunalité permet de transcender la question des limites administratives pour tenir compte des « territoires de développement » intégrant ainsi la mobilité des populations, les liens socioculturels et les ressources partagées (fleuves, forêts, carrières minières etc.) dans une option de gestion « d'espace de développement partagé ».

L'intercommunalité n'exige pas souvent de gros moyens. Cela dépend de l'objectif poursuivi. Dans la plupart des cas, les objectifs sont généralement socioéconomiques (commerce, transport...) et environnementaux (gestion des déchets, assainissement) etc. Cela est d'autant plus vrai qu'une commune ne peut disposer de toutes les infrastructures qui soient réparties équitablement sur toute l'étendue de son territoire. Les dysfonctionnements administratifs et les disparités géographiques dans l'accès aux services publics sont souvent à l'origine des accords d'intercommunalité qu'il convient de promouvoir dans notre pays.

4.3.2. Suggestions spécifiques

Elles sont formulées à l'endroit des principaux acteurs de la gestion foncière décentralisée que sont l'Etat central, l'administration communale et les contribuables (populations)

4.3.2.1. A l'endroit de l'état central

4.3.2.1.1. Garantir un cadre juridique et institutionnel durable

Le décret d'application du code foncier et domanial promulgué s'impose aujourd'hui au même titre qu'une seule et unique institution compétente pour gérer le foncier dans notre pays aux côtés des communes. Les liens juridiques et administratifs entre les deux institutions (ANCB et ANDF) doivent être précis et sans équivoque afin d'éviter les crises.

4.3.2.1.2. Accompagner les communes béninoises dans la gestion foncière décentralisée

La question foncière se lègue aux communes dans une atmosphère de crise et sans aucune préparation préalable. Mieux, la plupart d'entre elles ne disposent pas de politique foncière locale, de cadres compétents, de moyens financiers pour assurer correctement la gestion foncière. Il est donc indispensable et urgent pour le pouvoir central d'assister techniquement et financièrement les communes dans ce domaine afin d'éviter des dérapages et la confusion.

4.3.2.1.3. Promouvoir une gestion foncière décentralisée cohérente et contrôlée

Dans le but de canaliser la question foncière, la gestion foncière décentralisée et contrôlée (GFDC) est recommandable au Bénin. Encore appelée gestion foncière communale contrôlée (GFCC), elle est respectueuse de l'environnement, de l'aménagement du territoire communal,

de l'économie locale, de la cohésion et de la paix sociales, en un mot respectueuse du développement local durable. Elle est fondée sur la gouvernance foncière locale.

4.3.2.2. A l'endroit de l'administration communale

4.3.2.2.1. Doter la commune d'une politique foncière locale et de SDAC

Définissant les droits sur la terre et leur mode de gestion, orientant la répartition des terres entre les acteurs, les politiques foncières ont un rôle central dans les stratégies de développement (comité technique AFD, 2009). A ce titre, la politique foncière cohérente à l'échelle communale constitue le cadre de référence de toute action en matière de gestion foncière. Les outils de gestion foncière tels le SDAC, les POS sont également d'une grande importance dans l'application conséquent de cette politique.

4.3.2.2.2. Redynamiser le SADE/N'Dali

Le secteur foncier dans la commune de N'Dali ne bénéficie pas de toute l'attention qu'il mérite vu l'organisation et le fonctionnement très modeste du SADE qui est l'organe de gestion dans la commune. Ce secteur revêt une importance capitale dans la mobilisation des ressources financières qui lui font cruellement défaut à l'instar de toutes les communes béninoise (LARES, 2001). Il aurait fallu dans les conditions de gestion foncière décentralisée, que ce service soit dynamique, performant et bien équipé, disposant au moins de deux cadres qualifiés et d'une cellule informatisée destinée à capitaliser toutes les informations foncières à travers une base de données foncières communales (SIF). Malheureusement, la pratique de gestion foncière décentralisée réduite à la formalisation des mutations foncières à but fiscal a complètement sapé l'objectif d'aménagement du territoire communal qui vise l'organisation de l'espace aussi bien urbain que rural.

4.3.2.2.3. Renforcer l'autorité communale de N'Dali

C'est un volet important dans le succès des mandats des élus locaux et celui de la mission des communes. Selon Igué (2010) la démocratie et la décentralisation en Afrique ont permis le renforcement de la souveraineté des communes mais elle est mal gérée puisque la rigidité de cette souveraineté communale ne semble pas favoriser l'intercommunalité et l'intégration des communes. La décentralisation a du coup sapé l'autorité de l'administration ce qui fait que

l'autorité publique locale n'est pas crainte, dit-il. Il lui faut alors déployer des stratégies pour amener les administrés à collaborer avec honnêteté et sacrifice.

4.3.2.2.4. Renforcer la gouvernance foncière locale

La gouvernance foncière locale peut être définie comme l'art d'une commune d'inventer et de mettre en œuvre la manière de gérer le secteur foncier au profit de son développement, bien entendu dans l'intérêt collectif. Elle exige l'élaboration d'une politique foncière communale définissant les modalités de gestion du patrimoine foncier voire les sanctions en cas de contravention. Elle se fonde sur la négociation entre les différents acteurs dans la prise des décisions et dans leur application. La gouvernance foncière a trois composantes essentielles : gouvernance foncière politique, gouvernance foncière administrative et gouvernance foncière économique et sociale. Elle se caractérise par le respect des principes que sont: légalité, transparence, participation, équité, responsabilité, efficacité, efficience, reddition de compte. Le renforcement de la gouvernance foncière suppose la mise en place d'un dispositif d'auto-évaluation dans un esprit de dialogue et de concertation entre tous les acteurs locaux de la filière foncière afin de limiter les dérives.

4.3.2.3. A l'endroit des populations

La gouvernance foncière locale est à encourager et à soutenir à tout prix. Elle impose à tous et à chacun, une vigilance citoyenne et un état de veille permanent.

CONCLUSION

La mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée dans la commune de N'Dali s'accompagne d'une sorte de 'profanation' de la question foncière sous l'impulsion d'un marché foncier informel tentaculaire dont les effets varient selon les localités. Ce mouvement généralisé y entraîne le bradage des terres agricoles et la multiplication des conflits fonciers de toutes sortes, notamment les conflits fonciers communautaires à caractère administratif : conflits fonciers entre villages, entre arrondissements et entre communes. La formalisation des mutations foncières dont le but est de sécuriser les propriétés foncières débouche souvent sur la création de réserves foncières, la thésaurisation de grandes propriétés domaniales, le stellionat et le renforcement de la gestion coutumière des terres. Les objectifs fiscaux de ce processus sont ainsi mis à mal puisque les acquéreurs n'arrivent souvent pas à payer les impôts et taxes mis à leurs charges conformément aux dispositions légales, surtout en l'absence de pression fiscale. Les arrangements de toutes sortes qui interviennent dans le processus de formalisation entraînent d'important manque à gagner pour l'administration communale au profit des individus sur fond de complaisance, négligence, corruption et de complicité. On évoque alors la fraude et l'évasion fiscales voire l'incivisme fiscal pour justifier à tort ou à raison la faiblesse des recettes foncières dans la mobilisation des ressources propres ainsi que leur contribution au budget communal. La mise en service le 13 juillet 2013 du service des impôts et des domaines (SID) de N'Dali constituera sans doute un levier pour améliorer de manière substantielle cette contribution. Par ailleurs, cette gestion foncière crée et entretient d'intenses relations sociales, économiques et politiques très dynamiques entre les individus, les communautés et les unités administratives limitrophes et impriment de ce fait une nouvelle structuration de l'espace communal voire départemental. Malheureusement, la vitalité des réseaux sociaux crée des conflits fonciers qui déstructurent aussi bien l'espace que les ménages, les familles, les communautés et les administrations locales faute d'une politique cohérente locale de gestion foncière. Le principal enjeu pour la commune de N'Dali reste aujourd'hui, la lutte pour la sauvegarde de son identité territoriale.

Dans les conditions actuelles de la gestion foncière décentralisée au Bénin, les objectifs visés sont loin d'être atteints (car les hypothèses sont toutes vérifiées) mais l'espoir est encore permis en dépit de la véritable menace que représente ce fléau. La maîtrise de la gestion foncière communale constitue ainsi un défi pour l'administration communale de N'Dali. A ce

propos, l'étude a révélé cinq contraintes majeures en termes de défis susceptibles d'entraver le développement durable de cette commune. Il s'agit :

- de la non maîtrise du contenu de la gestion foncière communale par la plupart des acteurs locaux (conseillers locaux, délégués, populations à la base). En dépit de plusieurs expériences non coordonnées et mises en œuvre par endroits à travers des projets et programmes (PGRN, RFU, ProcGRN, MCA), le contenu de la gestion foncière ne semble pas appréhendé par la plupart des conseils communaux, *a priori* à cause de l'alternance politique qui fixe le mandat à 5 ans renouvelables des élus locaux. Au nombre des acquis de la gestion foncière communale figurent la formalisation des mutations foncières, la délivrance des documents fonciers (PFR, CA, CF), la réalisation des lotissements et la mobilisation des impôts et taxes ainsi que le règlement des conflits fonciers. L'aménagement du territoire, la production foncière et la gestion immobilière n'apparaissent pas véritablement dans les actions menées ou à entreprendre. L'absence d'une politique communale de gestion foncière peut être à l'origine de ces insuffisances qu'il convient de corriger.
- de l'absence de compétence pour gérer convenablement le secteur foncier. En effet, la gestion foncière communale suppose une maîtrise de l'organisation de l'espace. Elle utilise divers outils, méthodes et approches qui exigent une bonne qualification des personnels qui font défaut à cette commune.
- de la faible mobilisation des ressources financières locales qui entrave sérieusement le développement de la commune. En effet, avec un faible taux de contribution (<26% /an) aux ressources propres, le budget communal de N'Dali est essentiellement de fonctionnement, ce qui impacte négativement la réalisation du développement local.
- de la marginalisation de l'aménagement du territoire communal dans la perspective du développement durable est regrettable. C'est un volet essentiel dans l'organisation de l'espace communal et le développement local durable. Il est vrai qu'il s'agit d'une commune rurale et qu'il y a une ébauche de lotissement dans quatre localités, l'absence d'un SDAC est également préjudiciable à l'avenir de cette commune déjà en proie à un bradage des terres malgré l'existence des PDCs. On est en droit de se demander aujourd'hui, quel sera l'impact dans 10 ans de ce phénomène qui prend des proportions inquiétantes. Le constat est que le paysage est marqué par l'accélération de la dégradation du couvert végétal et des sols y compris même les aires protégées.

- des Plans Fonciers Ruraux (conçus sur la base de la promotion de la production végétale) qui favorisent et accélèrent la disparition des espaces de pâturage et accroissent les conflits entre agriculteurs et éleveurs locaux et transhumants. La formalisation des mutations foncières s'accompagne de morcellement des terres agricoles et de leur immatriculation, le plus souvent à des fins d'habitation. Certains propriétaires délimitent leurs domaines, parfois avec des fils barbelés, des haies ou non et interdisent leur accès avec menace, refoulant sans condition les bouviers. Certains sont sommés de quitter les lieux où ils vivent depuis plus de 15 ans et sans aucun recours. La question des couloirs de passage et des aires de pâturage reste donc posée et constitue un enjeu pour l'avenir de l'élevage et de l'économie locale.
- de la question de l'actualisation des CF et des CPF incluant leur transmission à la descendance est également une préoccupation à prendre en compte.

Au regard de tout ce qui précède, faut-il interdire la vente des terres au Bénin ou la contrôler et dans quelles mesures? Il est préférable de contrôler la vente de la terre à travers une législation foncière locale et consensuelle, équitablement appliquée avec rigueur.

Par ailleurs, il faut reconnaître que cette étude connaît quelques insuffisances relatives aux statistiques foncières parmi lesquelles on peut citer:

- Les non-dits (mis sous le couvert du secret professionnel) dans le circuit de formalisation et régularisation des mutations foncières rendent difficile l'évaluation des charges des acquéreurs lors des différentes opérations foncières. Cela pose ainsi la question de la transparence dans la gestion foncière communale.
- Les montants annuels perçus au titre de la formalisation des mutations foncières n'ont pas été communiqués ni par le receveur-percepteur ni par le SADE qui a plutôt fourni seulement l'effectif des CA sans leurs superficies correspondantes alors que la redevance pour la formalisation varie en fonction de la superficie. Ces informations ne sont pas connues pour trois raisons principales: d'abord il y a parfois des exonérations et des réductions de gré à gré à certains acquéreurs, ensuite par refus de collaboration du receveur-percepteur de N'Dali et enfin à cause de la stratégie d'usure adoptée par l'autorité communale et le responsable du SADE.
- Les prix des terrains sont approximatifs et variables d'une localité à l'autre à cause du niveau élevé de la mafia foncière locale.

BIBLIOGRAPHIE

AFD/Comité technique « foncier et développement, 2009: Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du sud -livre blanc des acteurs français de la coopération, 125p

Akobi I. K., 2009: Comment promouvoir le développement local dans le contexte de la décentralisation au Bénin?- la problématique d'articulation des dynamiques institutionnelle et sociale- guide d'acteurs pour comprendre et mieux agir, éditions Ruisseaux d'Afrique, Cotonou, 494p

Alain R., 2000a: Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et du centre, PDM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, mars 2000, 107p

Alain R., 2000b: Décentralisation, acteurs locaux et foncier : Fiches pays, PDM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, mars 2000, 107p

Alain R., 2001: Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers, Bulletin de liaison du laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP), n°26, septembre, pp.13-34P, DM/Ministère français des Affaires étrangères, Cotonou, mars 2000, 107p

Alamou K., 2013: Accès aux espaces pastoraux dans un contexte de mise en œuvre des plans fonciers ruraux à Tchaourou : une analyse des stratégies adaptatives des acteurs, Faculté d'agronomie université de Parakou, 92p +annexe

André T., 2010: Décentraliser la gestion foncière? L'expérience de Madagascar, Antananarivo, Madagascar, perspective n°4, CIRAD, 2010

Avoungnassou R-G., 1998: les impôts locaux: but et importance dans le développement des futures collectivités décentralisées, Abomey-calavi, 65 p

Bachir O., 1999b: Le foncier au Bénin, Communication à la semaine nationale de l'habitat « 99 », séminaire/ atelier sur le thème : Nouvelles orientations pour une politique de l'habitat au Bénin, stade de l'amitié du 25 au 27 mai 1999, 5p

Bachir O., 1999a: Le foncier dans les pays d'Afrique subsaharienne francophones : expérience du Bénin, communication au séminaire sur le thème : tenure securitypolicies in southafrican, Brazilia ,indian and sub-saharan africancities : A comparative analysis , centre of Applied Legalstudies , Johannesburg, 27-27 July, 5p

Bachir O., 1993: Villes à croissance rapide d'Afrique de l'ouest et qualité de l'environnement urbain. Exemples de Cotonou et de Porto-Novo, in : programme de développement municipal (PDM), Gestion de la croissance des grandes villes côtières c'Afrique de l'ouest, pp.107-118

Borgui Y., Gansari (S.), Kora (Y.S.), Taouéma (M.B.), Gilles A., 2010: Normes, institutions et configuration politique dans les réformes des filières cotonnières en Afrique de l'ouest: cas du Bénin- rapport villages enquêtés du Bénin-in « Afrique, pouvoir et politiques », LARES-Michigan, 36p

Bossou L., 2005: L'intercommunalité et le développement des collectivités territoriales : cas du partenariat entre Abomey-Calavi et Cotonou, mémoire de fin de formation du cycle I de l'ENAM, UAC, 74p

Bougnicourt J., et Beaujeu-Garnier J., 1971: Disparités régionales et aménagements du territoire en Afrique, Armand Colin, Paris, 351 p

Bruno D., 1998: Les registres fonciers urbains au Bénin, un bilan, Cotonou, Bénin, 71 p

Catherine F., et Patrick Mc A., 1993: La réforme des politiques foncières urbaines dans les pays en développement- gestion et zones urbaines, Banque mondiale, Washington, USA, 110p

Chabot G., et Beaujeu-Garnier J., 1963: Traité de géographie urbaine, Armand Colin, Paris, 3^e édition, 493p

CIFAL, 2010: Le rendement actuel et potentiel de la fiscalité locale : cas de la commune de N'Dali, in « Capacité financière des communes du Bénin et stratégies d'amélioration des recettes propres », Cotonou, sept. 2010,

Cissé I. et Diakité L., 2013 : Etude sur l'adaptation des régimes fonciers à la forte demande des terres agricoles suite aux récentes mutations au Mali, rapport provisoire, USAID, Michigan, Sata University, CAM, Bamako, 116p

Comby J., 1998: Réforme du droit foncier au Bénin, étude réalisée pour le compte du SHERHAU-SEM, rapport d'étude,

Coopération française, 1998: Quelles politiques foncières pour l'Afrique?, édition Karthala, paris, 744 p

DGAE et GIZ-Bénin, 2014: Les investissements directs étrangers dans l'acquisition des terres au Bénin : quels impacts sur la sécurité alimentaire? Rapport provisoire II, Cotonou, 122p

Dossou Edouard A., 2000: Problématique de la gestion foncière dans les centres urbains secondaires du Bénin : cas de Glazoué et Dassa-zoumé, mémoire, UAC, Cotonou

Félicien A.D., 1999: La politique fiscale comme un instrument de développement économique et social : cas de la république du Bénin, UNB, 43 p + annexes

Florent Z., 1999: Problématique de l'autonomie financière des collectivités décentralisées, Abomey-Calavi, 70p

Gansari S., 2001 : Le registre foncier urbain face à la décentralisation au Bénin: Analyse rétrospective et nouvelle approche, Cotonou 45p + annexe

Hounmavo J-P., 2012 : La gestion foncière dans la problématique du développement local à Abomey-Calavi au Bénin, mémoire de DEA sociologie-anthropologie, FLASH, UAC,

Ibrahima A., 2009 : Pratiques et marchandisation de la terre rurale en milieu yom de la commune de Djougou, mémoire de maîtrise, FLASH, UAC, 119p

Igué J.O., 2014: Analyse des grandes options de politique économique de développement de 1960 à nos jours : secteurs primaire, secondaire et tertiaire, vol.15 (en cours)

Igué J.O., 2005: Mission de définition des « régions » comme unité de planification territoriale et de gestion du développement au Bénin, étude réalisée pour le compte du DAT/MEHU rapport d'étude, LARES, 54p.

INSAE, 2003: Synthèse des analyses du RGPH3, Cotonou, 42p

Issotina S-Z., 2010 : Représentation et usage de la terre en milieu Lokpa dans la commune de Ouaké, mémoire de maîtrise, UAC, 73p

Koffi A-N., 2012: La citoyenneté régionale face aux enjeux de la libre circulation et du droit à l'établissement dans l'espace CEDEAO, rapport d'étude, Lomé, 75p +annexe

LARES, 2001: La problématique de l'intercommunalité dans le fonctionnement des communes béninoises, Cotonou, 2001, 245p

Laleye O, M., 2003: La décentralisation et le développement des territoires au Bénin (Administration, Aménagement du Territoire), édition L'Harmattan, 327 p

Lavigne Delville Ph., 2010a: Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi, in "revue des questions foncières"

Lavigne Delville Ph., Mongbo R., et Ouédraogo H., 2009: «Sécurisation foncière et gestion communale en milieux rural et urbain- (Afrique de l'ouest et Madagascar) - Problématique et questions pour l'atelier» in Lavigne Delville Ph, Mongbo R, Mansion A coord., Vers une gestion foncière communale : Stratégies, outils et conditions de réussite (Afrique de l'ouest et Madagascar), Actes de l'atelier d'échanges de pratique, Cotonou du 20 au 25 octobre 2008), Gret-CEBEDES-Xudodo ONG,

Lavigne Delville Ph., Mongbo R., et Mansion A. coord., 2008 : Vers une gestion foncière communale : stratégies , outils et conditions de réussite (Afrique de l'ouest et Madagascar), actes de l'atelier d'échanges de pratiques (Cotonou, 2.-25 octobre 2008, Gret/CEBEDES

Lavigne Delville Ph., Mongbo R., et Ouédraogo H., 2008 : La réforme agraire au Bénin, rapport d'activités de terrain, Cotonou,

Philippe Lavigne Delville, Camilla Toulmin, Jean-philippe Colin, Jean-Pierre Chauveau, 2003:L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'ouest rurale-modalités, dynamiques et en jeux (droits délégués d'accès à la terre en Afrique de l'ouest: négociation, renégociation, sécurisation)-études de cas réalisées par iied, gret IRD-Paris, 207p

Ph. Lavigne Delville, H. Ouédraogo et C. Toulmin, et P.-Y. Le Meur, 2002 : Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux- Actes du séminaire international d'échanges entre chercheurs et décideurs, Ouagadougou, de 19 au 21 mars 2002-2003, 172p

Lavigne Delville Ph., 1998b : « sécurité foncière et intensification », in Lavigne Delville dir, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Paris Karthala/ Coopération française

Lavigne Delville Ph., 1998a : Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique, rapport de synthèse, collection rapports d'études, Paris, Ministère des Affaires étrangères – coopération et francophonie.

Lefebvre F., 2003 : Aménagement du territoire, émergence d'un droit?, Administration, Aménagement du Territoire, édition L'Harmattan, 224 p

Le Roy E., Karsenity A., et Bertrand A., 1996 : La sécurité foncière en Afrique noire, Karthala, paris

MAEP-BOAD, 2010: Inventaire et caractérisation des bas-fonds, étude réalisée dans le cadre du projet sur la sécurité alimentaire au Bénin, MAEP en collaboration avec la BOAB

Marius G.B., et Clément D.Y., 2013: Intégration de la décentralisation dans le code foncier et domanial du Bénin, Rapport d'étude de VNG international (LGCP) pour le compte de l'ANCB, version provisoire, 64p

MCA-Bénin, 2010: Accès au foncier (problématique, résultats et meilleures pratiques)-vers une sécurisation définitive des terres, Cotonou, pp 13-16

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Déclaration de politique foncière et domaniale (études foncières), 41 p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Le livre blanc de politique foncière et domaniale (études foncières), 152p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Etude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncières (études foncières), 166 p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Analyse institutionnelle du foncier au Bénin (études foncières),104 p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Procédures d'enregistrement et de formalisation des droits fonciers (études foncières), 124p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Analyse des conflits fonciers et leurs modes de règlement (études foncières), 94 p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: L'accès des femmes à la terre au Bénin (études foncières), 108 p

MCA-Bénin/MUHRFLEC, 2010: Modalité d'application de la loi portant régime foncier au Bénin (études foncières), 80p

MEHU, 1994: La maîtrise foncière au Bénin in « notre cadre de vie » n°002, avril-mai-juin, pp 9-19

Michel P., 2002: Lois foncières et cadastres : la difficile prise en compte des pratiques et instances locales ; Analyse comparée des expériences de Côte d'Ivoire du Bénin et de Guinée-Bissau, communication dans l'atelier : *land administration and legal-institutional framework*, World Bank Regional Workshop on Land Issues in Africa , Kampala, Uganda, April 29-may2, 2002, 19p

Michel B., 1992: Les finances locales, librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, 178 p

Micheline B.D., 1986: L'autonomie financière des collectivités locales en République populaire du Bénin, Abomey-calavi, 38 p

MISAT-Mission de la décentralisation, 2000: Recueil des lois sur la décentralisation, Cotonou-Bénin, 161 p

Mission de la décentralisation, 2003: Nomenclature des comptes par nature des communes, Cotonou, 409p

Mission de la décentralisation et réforme institutionnelle, 1997: Stratégies de financement des collectivités locales au Mali, MD, Bamako 16 p

Mustapha O., 2008: Accès à la terre et gestion foncière dans les Hautes Terres malgaches : pratiques coutumières et logique de sécurisation des droits, Laboratoire POPINTER (Population et Interdisciplinarité), Université Paris –V,

N'Bessa B., 1997: Porto-Novo et Cotonou (Bénin) : origine et évolution d'un doublet urbain, Bordeaux-Talence, Septentrion PU 456 p

ONU-Habitat, 2010: La terre, l'environnement et les changements climatiques : problèmes, solutions et outils, PNU pour les établissements humains. <http://www.gltm.net/index.php>

ONU-Habitat, 2008: L'état des villes africaines : un cadre pour traiter les problèmes urbains en Afrique,

PDC1, 2003: Plan de développement communal 2003-2007, réalisé avec l'appui de GERED-ONG, PDC de N'Dali, Appui conseil: GERED-ONG, 61p

Programme de recherche 4D, IRD-ICM, 2003: La gestion foncière dans les Hautes Terres malgaches : quels enseignements pour une sécurisation durable des droits ? Programme de recherche 4D, IRD-ICM- (Madagascar),

Programme de développement municipal, 1994: Système d'informations foncières et fiscalité locale n°3, Cotonou, CEDA, 270 p

René P., et Robert T., 1994: Le RFU: outil et réponse à des besoins de gestion urbaine in « notre cadre de vie » pp 15-17

République du Bénin, 2007: « Loi n°2007-03 du 16 Octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin ». Editions SOKEMI.

Romain Martin H., 1995: Pourquoi un plan foncier rural au Bénin, in « nature info » n°005 avril-mai-juin, pp 13-28

Sagbo Rogatien A.G., 2004: La mobilisation des ressources locales dans les collectivités décentralisées au Bénin : cas de la commune d'Abomey, maîtrise professionnelle, FLASH, p.40

SERHAU-SEM, 1996: Comment développer le registre foncier urbain- le manuel de procédures du volet fiscal du RFU, tome2, Cotonou-Bénin, 95 p

SERHAU-SEM, 1992: Protocole d'accord RFU de Parakou, exercice 1994, Cotonou, 7 p

Sounon Bouko B., 2010: Colonisation agricole et dégradation du couvert végétal dans le secteur de Wari-Marou-Igbomako au Bénin, Thèse de doctorat, UAC, Abomey-Calavi, 198 p

UA, BM, CENUA, 2009b: Initiatives sur les politiques foncières : un cadre pour le renforcement des droits fonciers, l'accroissement de la productivité et la sécurité des moyens d'existence, Addis-Abéba,

UA, BM, CENUA, 2009a: Rapport synthèse sur les évaluations régionales des politiques foncières en Afrique, Addis-Abéba,

W. Paul D., 2010: Quelle législation foncière comme outil de cohésion sociale et de développement économique, adaptée aux réalités socioculturelles du Burkina ?, mémoire online, Ouagadougou, 109 p

Yemadjè, A.A.S., 2004: Transhumance dans la région des Monts-Kouffè au Bénin. Mémoire de maîtrise de Géographie, UAC, FLASH, 96p.

WEBOGRAPHIE

AUAT/SAFER-GHL, 2005: la pression foncière en hausse sur le territoire rural, in Perspectives villes n°29, Novembre 2005, 6p, http://www.auat-toulouse.org/IMG/pdf/6p_Foncier_agricole-light.

Comby J., 2008: Vingt-quatre propositions sur les politiques foncières locales, DRE Lyon, 8p, <http://www.comby-foncier.com/24propositions.pdf/8p>

Dimitri Van den Meerssche, 2013: Réforme foncière au Bénin : Pourquoi l'échec? Publié le 18/01/2013, <http://www.libreafrique.org>

Francis Z.O., 2013: Loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, [**DSL-LOI PORTANT CODE FONCIER I**](#)

Gret : www.gret.org ou gret@gret.org

Katalyn Kolosy, 2006: Développement local : réflexion pour une définition théorique du concept, 2 avril 2006 du site/annuaire horizon local de [Globenet](#).

Mahouna T., 2004: Plan Forestier National du Bénin, m.tchiwanou@laposte.net, pgrnucg@intnet.bj, résumé sur le pfn, p.15

Mahouna T., 2001: République du Bénin, Etude prospective du secteur forestier en Afrique, FAO/EC <http://www.fao.Org/legal/hm>

Makpenon M., 2002: L'intercommunalité : un outil de développement des collectivités locales, makpenon2002@yahoo.fr

Moïse M., 2010: Fronts pionniers et structuration de l'espace dans le Cameroun méridional : de nouveaux territoires en mutation rapide, 1-n°249, in « les cahiers d'outre-mer », Presses universitaires de Bordeaux, pp72-96 : <http://www.Cairn.info/revue-les-cahiers-d-outre-mer-2010-1-page-72.htm>

ONU-HABITAT : Vue d'ensemble des problèmes fonciers en milieu urbain en Afrique,

PDC2, 2010: Plan de Développement Communal 2011-2015, volume1, document principal, réalisé avec l'appui du bureau d'études « Interface Afrique Sarl », interfaceafrica@yahoo.fr, N'Dali, 100p

Programme de Gestion Foncière Communale au Bénin, 2008: Le RFU, le PFR et leur Programme de développement municipal: 2001, Etat de la décentralisation au Bénin, in : Etat des lieux de la décentralisation en Afrique de l'ouest et du centre. www.pdm-net.org/french/cdr/decentralisation/etat_decent.htm. 7p

Rasmus Precht., 2000: La nouvelle coutume urbaine, évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne: Le cas de Cotonou et Porto-Novo, Bénin, réalisée dans le cadre du PRUD/GEMDEV/ISTED (Rasmus.precht@gmx.d), rapport19_2Foncier.pdf, pp20-69

USAID/Burundi : Projet du code foncier au Burundi, rapport de validation des politiques et réformes foncières

ANNEXES

ANNEXE N°1

1. Guide d'entretien destiné aux populations (focus group)

Localité : _____

Date enquête : _____

Nom et prénom de l'enquêteur : _____

1.3 Indicateurs de pression foncière selon le milieu (rural ou urbain)

Voici quelques principaux indicateurs de la pression foncière au Bénin, classez-les par ordre selon la réalité vécue dans votre arrondissement/village :

1. la multiplication des litiges fonciers consécutifs à la pression sur la terre, aux autres ressources naturelles et aux limites des solutions alternatives (nouveaux défrichements, migration agricole)
2. la courte durée ou l'absence de la jachère ;
3. l'utilisation abondante d'engrais dans les parcelles (engrais chimiques et fumure organique);
4. l'exploitation des terres de culture dans les terroirs voisins ou ailleurs,
5. Fréquences de conflits fonciers intra villageois
6. Fréquences de conflits fonciers intercommunaux
7. Fréquences de ventes multiples de parcelles (ex de stellionat)
8. Eloignement des champs des villages
9. occupation des forêts classées ou galeries par les champs, etc
10. L'occupation des couloirs de passage et fréquence de conflits agriculteurs/éleveurs
11. Evolution du prix de la parcelle/terrain

| | 1970-1980 | | 1980-1990 | | 1990-2000 | | 2000-2013 | |
|--------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | <i>Dimensions</i> | <i>Prix</i> | <i>Dimensions</i> | <i>Prix</i> | <i>Dimensions</i> | <i>Prix</i> | <i>Dimensions</i> | <i>Prix</i> |
| urbain | | | | | | | | |
| Rural | | | | | | | | |

12. l'exploitation inappropriée de terres soit terres pauvres ou marginales soit des berges de cours d'eau voire le lit des cours d'eau asséché
13. la réduction des dimensions des parcelles à vendre ou des exploitations agricoles
14. Migrations saisonnières vers les champs (maisons des champs lors des travaux champêtres)

L'absence de migrants agricoles du fait des capacités limitées d'accueil de nouveaux

15. exploitants.

16. Pratiques d'affermage et de métayage

17. Vente (ou Achat) massive de terre sous forme de réserve foncière ou domaniale

2. Typologies des protagonistes des conflits fonciers et leur gestion au Bénin

2.1 Pourquoi vend-on la terre dans la commune ?/ Pourquoi signez-vous la convention de vente ?

2.2 Pourquoi ou comment expliquez-vous ce fléau ?

2.3 Quelles sont les conséquences d'une telle pratique

2.4 Types de conflits autour des ressources (terre, cours d'eau, pâturage, forêt,

| | a) Types de conflits | b) ressources discutées | c) Protagonistes | d) Observations |
|---|----------------------|-------------------------|------------------|-----------------|
| 1 | | | | |

2.3. Les parties prenantes font-elles recours et acceptent-elles les décisions rendues ?:

| N° | | Fréquence | Justification de la réponse |
|----|---------------------------|-----------|-----------------------------|
| 1 | Aux autorités coutumières | | |
| 2 | Mairie | | |
| 3 | gendarmerie/Police | | |
| 4 | tribunal de conciliation | | |
| 5 | Tribunal | | |
| | Préfet | | |

Fréquences : souvent, rarement et jamais

2.4 Y'a-t-il des difficultés à appliquer les décisions de justice ? / ___/

❖ justifiez votre réponse : _____

3. Appréciation de la gestion foncière décentralisée vécue par les habitants de la commune

3.1 Etes-vous satisfaits de la gestion foncière actuelle dans votre commune? /___/

/___/ Satisfait /___/ Moyennement satisfait /___/ Non satisfait /___/ Ne sais pas

❖ Justifiez votre réponse _____

3.2 Quelles sont vos propositions pour améliorer cette gestion foncière décentralisée ?

3.3 Quelles solutions proposez-vous pour réduire les conflits fonciers et assainir l'environnement (socio-économique et politique) déjà vicié en vue de promouvoir le développement local ?

4. Propositions pour améliorer la gestion et réduire les conflits fonciers

4.1 Quelles solutions proposez-vous pour limiter les conflits fonciers entre migrants (colons agricoles) et autochtones dans votre commune? _____

4.2 Quelles solutions proposez-vous pour limiter les conflits fonciers entre éleveurs et agriculteurs dans votre commune? _____

4.3 Quelles solutions proposez-vous pour limiter les conflits fonciers intra communaux dans votre département ? _____

4.4 Quelles solutions proposez-vous pour limiter les conflits fonciers inter communaux dans votre département ? _____

4.5 Connaissez-vous le Code Foncier Domaniale ?/_/ si oui, qui doit gérer le foncier au Bénin selon ce code ? _____

4.6 Qui gère le foncier selon les lois de la décentralisation au Bénin ? _____

4.7 Quel est le rôle des comités locaux (hiérarchisés) de MCA ?

4.8 Les comités locaux de gestion foncière MCA collaborent-ils avec la mairie/ SADE ?

Pourquoi ? _____

4.9 Selon vous, qui (des trois institutions suivantes en NB) peut gérer au mieux le foncier dans notre pays ? _____

Justifiez votre réponse _____

3.11 Quels sont les modes d'accès au foncier dans votre arrondissement ? _____

Quels sont les plus dominants ? _____

et pourquoi ? _____

S1 : « Pourquoi vend-on la terre dans la commune de N'Dali »? /« Pourquoi signez-vous les conventions de vente des terres agricoles»? (Délégués, chef d'arrondissement et maire) ?

ANNEXE2

Tableau V : Evolution de la carte administrative du Bénin (ex Dahomey)

| Unités administratives | Cercles | Chefs-Lieux | Subdivisions |
|--|---|--|---|
| (I) pendant la colonisation | Porto-Novo Cotonou Ouidah Mono Alladah Abomey Holli-Ketou Savalou Borgou Moyen-Niger Djougou Atakora Zangnanado | Porto-Novo Cotonou Ouidah Grand-Popo Alladah Abomey Pobè Savalou Parakou Kandi Djougou Natitingou Zangnanado | Banlieue, Adjohoun, Sakété, Gbessou Athiéme, Bopa Abomey-Calavi Parahoué, Covè Ketou Savè Bembéréké, Nikki Guéné Bassila Kouandé, Tanguiéta |
| | 13 cercles | 13 chefs-lieux | 17 subdivisions |
| Unités administratives | Départements | Chefs-lieux | Sous-préfectures |
| (II) 1960-1999 | Sud-est (5 sous-préfectures) Sud (4 sous-préfectures) Sud-Ouest (4 sous-préfectures) Centre (5 sous-préfectures) Nord-Est (7 sous-préfectures) Nord-Ouest (5 sous-préfectures) | Porto-Novo Cotonou Lokossa Abomey Parakou Natitingou | Porto-Novo (Banlieue), Adjohoun, Sakété, Pobè, Ketou Cotonou, Abomey-Calavi, Alladah, Ouidah Athiéme, Grand-Popo, Aplahoué, Bopa Abomey, Zangnanado, Dassa-Zoumé, Savalou, Savè Parakou, Nikki, Bembéréké, Kandi, Banikoara, Segbana, Mala Natitingou, Djougou, Boukoumbe, Koandé, Tanguiéta |
| | 6 départements | 6 chefs-lieux | 30 sous-préfectures |
| (III) 1999- à nos jours | 12 Départements | 12 chefs-lieux | 77 communes |

Source: IGUE J.O., 2014 tirés de: (I) de DESANTI H., du Dahomey au Bénin-Niger – Paris, Editions LAROSE, 1945/ (II) Géographie du Dahomey, Editions NOTRE MILIEU, Caen 1963/ (III) résultat d'enquête, 2014.

Tableau VI : Types de conflits fonciers et leurs caractéristiques par arrondissement

| Arrondissement | Type de conflits fonciers | Protagonistes (communautés) | | Observations |
|----------------|---------------------------|---|--|---|
| | | Acteurs | Localités, arrondissements ou communes | |
| Gbégourou | intra villageois | Agriculteurs, familles, ménages, individus | Gbégourou et Darnon Alafiarou et Parakou (<i>terre et appartenance</i>) | Vente de terres agricoles à Alafiarou, Douroubé et Darnon aux citoyens d'où éloignement de leurs champs au voisinage de Gbégourou (Mondouro) |
| | Inter villageois | Agriculteurs, citadins | | |
| Bori | intra villageois | Agriculteurs, familles, individus, éleveurs | Témé et sèrou et Sèkèrè Marégourou et Témé Sonoumon et Marégourou (<i>terres agricoles et zone de pâturage</i>) | Défrichement de vastes réserves domaniales (20-50ha voire plus) |
| | Inter villageois | Agriculteurs, éleveurs migrants, colons agricoles | | couloirs de passage locaux et de la CEDEAO via APIC en 2010 réduisent l'espace agricole d'où conflits multiples |
| | Inter arrondissements | Agriculteurs, éleveurs migrants, colons agricoles | Bori, Sirarou et Ouénou (<i>limites territoriales /terres agricoles</i>) | différend frontalier souple en voie de règlement à l'amiable entre les Chefs d'arrondissement |
| | Inter | Eleveurs de Sinendé | Communes de Sinendé et de | Eleveurs de la commune de Sinendé |

| | | | | |
|---------|--------------------------------|--|--|---|
| | commune (Latent) | installés sur les terres de Bori (N'Dali) | N'Dali <i>(Terres agricoles et appartenance à l'origine)</i> | refusent de faire vacciner leurs animaux par les services vétérinaires de N'Dali |
| Ouénou | intra villageois (litige) | Agriculteurs, familles, ménages, individus | Wari Goura, WariGuia et WariSidéka (antenne) <i>(terres agricoles)</i> | Les 3 localités discutent les terres de leur localité originelle |
| | Inter villageois (Litige) | Agriculteurs et éleveurs transhumants (Bororo) | Wari et Tamarou Ouénou et Témé <i>(Dégâts lors du pâturage)</i> | Dégâts des troupeaux des peul Bororo installés à Tamarou |
| | Inter arrondissements | Agriculteurs, éleveur transhumant (Bororo) | N'Dali et Ouénou | Conflit latent nécessitant des dispositions urgentes |
| Sirarou | intra villageois | Agriculteurs, familles, ménages, individus | Komi Guéa et Parakou Boko et Parakou <i>(terres agricoles)</i> | Vente de terres agricoles aux citoyens : - plantations de teck, manguiers et d'acajou de part et d'autre de la RIN2 - réserves foncières ou domaniales de 20-50ha / 50-100ha voire 300ha <i>Tinré</i> /regroupement des villages en 1963/64 |
| | Inter arrondissements (litige) | | | |
| | Inter villageois (latent) | - Agriculteurs entre eux - Agriculteurs et éleveurs locaux d'une part et migrants d'autre part - Agriculteurs et éleveurs transhumants - Non-conformité entre nom de l'hôpital de Boko et sa localisation | Sirarou, Boko, Komi Guéa et autres (Maréborou, kakara, Gahsankounin, Gahalérou et (terres agricole Gandounonman/Sankarou <i>(terres agricoles et zone de pâturage)</i> Boko et Sirarou (toponymie sur l'hôpital) <i>(toponymie)</i> | -Vente de terres agricoles y compris les camps peul installés sur les sites vendus, ce qui implique les menaces d'expulsion d'où conflit imminent nécessitant des dispositions urgentes. -Zone de transhumance des éleveurs des communes de Kalalé, Bembéréké, Gogounou (à surveiller strictement) -situation apparemment banale mais à prendre au sérieux par les autorités communales |
| N'Dali | intra villageois (litige) | Agriculteurs, familles, ménages, individus | Banhoun Gourou, Banhoun Géou, Banhounkpo, BanhounSidéca <i>(terres agricoles)</i> | Dispersion des habitants de Banhoun Gourou et création de 3 petits villages voisins qui revendiquent leurs terres originelles soumises à la vente |
| | Inter villageois (litige) | Agriculteurs et éleveurs locaux ou transhumants | Sakarou et Tèbo <i>(terres et limites territoriales)</i> Banhounkpo et Tamarou <i>(terres et pâturage)</i> | Absence de pâturage et de couloir de passage, d'où cohabitation difficile |
| | Inter commune (latent) | Agriculteurs locaux et colons agricoles Implantation d'une école primaire près du monastère | N'Dali et Nikki <i>(terres agricoles et limites territoriales)</i> N'dali et Parakou <i>(limites territoriales)</i> | Colons agricoles de la commune de N'Dali installés près de Tèbo (Nikki) ont leurs champs au-delà du fleuve mitoyen où cultivent les autochtones Les communes sont en pourparlers |

Source : Résultats d'enquête

Tableau VII: Procédure de formalisation foncière dans la commune N'Dali

| Structure | Etapas | Documents fonciers délivrés | Opération administrative | Redevance perçue par terrain (FCFA) | Observations |
|---|--------|--------------------------------|--|-------------------------------------|--|
| I. Procédure d'obtention de la convention de vente, du permis d'habiter et du certificat administratif | | | | | |
| | 1 | Convention de vente (3 copies) | signature de l'acheteur, du vendeur et de 3 témoins Pièces d'identité de l'acheteur/acquéreur | Forfait | de préférence les limitrophes et/ou les enfants du vendeur |

| | | | | | |
|--|---|--------------------------------|--|--------------------|--|
| Mairie | 2 | Convention de vente (3 copies) | signature du délégué /chef village Pièces d'identité de l'acheteur/acquéreur | Forfait | Visite du terrain en présence des 3 témoins signataires de la convention de vente (10% du prix d'achat) négociable |
| | 3 | Convention de vente (3 copies) | signature du chef d'arrondissement (CA) Pièces d'identité de l'acheteur/acquéreur | Forfait | |
| | 4 | Convention de vente (3 copies) | signature du maire Pièces d'identité de l'acheteur/acquéreur | 30 000 | contre quittance de la recette perception |
| | 5 | Permis d'habiter | Etabli par le SADE Pièces d'identité de l'acheteur/acquéreur | 30 000 | contre quittance de la recette perception |
| | 6 | Certificat administratif (CA) | Etabli par le SADE | 30000 (parcelle) | contre quittance de la recette perception |
| | | | | 50000/ha (domaine) | contre quittance de la recette perception |
| II. Procédure d'obtention du certificat de propriété foncière (CPF) ou Titre foncier) | | | | | |
| Service des domaines | 7 | Certificat Foncier (CF/CPF) | Enregistrement, dépôt de provision, vérification, délivrance du CF | variable | na |

Source: réalisé à partir des données du SADE et de la DDID, 2014 na = non accessible

Tableau VIII: Dynamique de l'occupation du sol dans la forêt classée de N'Dali de 1998 à 2012

| Unités d'occupation du sol | Superficies (Ha) en 1998 | Superficies (Ha) en 2012 | Dynamique 1998-2012 | Taux de variation (%) |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|
| Forêt galerie | 186 | 142 | -44 | -23,66 |
| Forêt dense | 12 | 5 | -7 | -58,33 |
| Forêt claire | 207 | 22 | -185 | -89,37 |
| Savane boisée | 1668 | 1287 | -381 | -22,84 |
| Agglomération | 10 | 2 | -8 | -80,00 |
| Prairie humide | 96 | 99 | 3 | 3,13 |
| Mosaïque de cultures et jachères | 86 | 168 | 82 | 95,35 |
| Plantation | 98 | 127 | 29 | 29,59 |
| Savane inondable | 28 | 29 | 1 | 3,57 |
| Savane arbustive et herbeuse | 842 | 966 | 124 | 14,73 |
| Savane arborée | 1614 | 1927 | 313 | 19,39 |
| Total | 4 847 | 4 774 | -73 | -1,51 |

Tableau IX : Part du foncier dans les ressources propres de la commune (FCFA)

| | 2 009 | 2 010 | 2 011 | 2 012 | 2 013 |
|---|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Nombre de CA délivrés | 55 | 11 | 16 | 19 | 93 |
| Redevance foncière (SADE) | 6 050 000 | 1 210 000 | 1 760 000 | 2 090 000 | 10 230 000 |
| Taxes foncières (SID) | 8 015 820 | 5 046 515 | 8 415 388 | 16 441 546 | 12 418 528 |
| Total recettes foncières | 14 065 820 | 6 256 515 | 10 175 388 | 18 531 546 | 22 648 528 |
| Recettes propres (commune) | 67 913 022 | 45187201 | 65 151 483 | 84 939 090 | 86 722 296 |
| Contribution du foncier dans les recettes propres (%) | 21 | 14 | 16 | 22 | 26 |

Source: Enquêtes de terrain, 2014

Annexe 3: Liste des personnes et institutions enquêtées

| N° | Nom et Prénom | Responsabilité dans le village/commune | Profession | Contact |
|----|---------------|--|------------|---------|
|----|---------------|--|------------|---------|

| | | | | |
|----|--------------------------|-------------------------|-------------|----------|
| 1 | Sourokou Orou Goura | sage | cultivateur | |
| 2 | Gounou Chabi saka | sage | cultivateur | |
| 3 | Sina Maroguimama | Chef religieux | Cultivateur | |
| 4 | Orou Moukou Imorou | Délégué Darnon | cultivateur | |
| 5 | Salifou Aboudou Karim | CA Gbé gourou | CA | 95823560 |
| 6 | Barka | SA/CA Gbé gourou | SA | |
| 7 | Baguiri T.Biogounou | SA/CA Ouénou | SA | |
| 8 | Kadri André | Délégué Wèrèrkè | Cultivateur | |
| 9 | Yélo Mama | Conseiller local | Cultivateur | |
| 10 | Salou Saïdou | Conseiller local | cultivateur | |
| 11 | Lafia Tamou | Délégué Tamarou | Cultivateur | |
| 12 | Sourokou Mamoudou | Délégué Ouénou | cultivateur | |
| 13 | Dafia Yarou Djibril | CA/Bori | CA | 94256228 |
| 14 | Sarigui Bouyagui | sage | cultivateur | |
| 15 | Wonko N'Gobi Lafia | Sage | cultivateur | |
| 16 | Boubakar Issa | Conseiller local | Eleveur | |
| 17 | Bio Kori Orou Dama | Délégué | cultivateur | |
| 18 | Orou Koubouré Abdoulaye | Conseiller local | cultivateur | |
| 19 | Banni Boubakari | sage | Eleveur | |
| 20 | Sambo Ada | sage | cultivateur | |
| 21 | Kiarou Sarè | Sage | cultivateur | |
| 22 | GawéSarè | Conseiller local | Cultivateur | |
| 23 | Banni Ada | Conseiller local | cultivateur | |
| 24 | Adou Boni | sage | Commerçant | |
| 25 | Bio GadoKoumba | sage | Ménagère | |
| 26 | Kora Ana | Conseillère locale | Ménagère | |
| 27 | Orou Zimé Imorou | SA/Bori | SA | |
| 28 | Bio GadoTabé | Conseiller local | cultivateur | |
| 29 | Gounou Séro | Conseiller local | Cultivateur | |
| 30 | Dangoba Yararisounon | Sage | cultivateur | |
| 31 | Sidi Bah n'kouro | Conseillère locale | Ménagère | |
| 32 | Daki Issifou | Délégué | cultivateur | |
| 33 | Gonrouwa A. Issiakou | SA/CA Sirarou | SA | 94463936 |
| 34 | Sounon Vincent | CA/ Sirarou | CA | |
| 35 | N'TchaKalèb | Conseiller local Boko | Cultivateur | |
| 36 | Sidi Mama | Sage/Boko | Cultivateur | |
| 37 | Orou Gnabé Moussa | Sage/Boko | cultivateur | |
| 38 | Bagourou Pascal | Délégué/Maréborou | Cultivateur | |
| 39 | IdrissouZakari | Conseiller local | cultivateur | |
| 40 | Saka Koto | Délégué Sirarou | cultivateur | |
| 41 | Koto Séro | Mbre comité foncier | Cultivateur | |
| 42 | Tamou René | Mbre comité foncier | cultivateur | |
| 43 | Djodi Boni | sage | Eleveur | |
| 44 | Alidou Amadou | Conseiller local | cultivateur | |
| 45 | Monra Dogo Nanri | Conseiller locaKomiGuia | cultivateur | |
| 46 | Chabi goura Arari-sounon | sage | Cultivateur | |
| 47 | Sogbogui Barouka | Sage | Cultivateur | |
| 48 | Sidi SékoIdrissou | Délégué/ Komi Guia | cultivateur | |
| 49 | Saka Guéo Salifou | Délégué/Boko | Cultivateur | |
| 50 | Sina sounangui Célestin | Sage/maréborou | cultivateur | |
| 51 | Wougnéro Elie | Conseiller local/siraou | cultivateur | |

| | | | | |
|----|------------------|---------------------|-------------|----------|
| 52 | Tamou Gounou | Délégué/Banhounkpo | Cultivateur | |
| 53 | Yarouorou Saka | Délégué/ Sakarou | cultivateur | |
| 54 | Soulémane Adamou | Délégué N'Dali-peul | Eleveur | |
| 55 | Maïgui Ibrahim | Délégué/suanin | cultivateur | |
| 56 | Dama Tamou | conseiller/Wobarou | cultivateur | |
| 57 | Baguiri | Délégué/Wobakaou | cultivateur | |
| 58 | MALAM IDI | CA/N'Dali | CA | 94176720 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau I : Evolution de la population par arrondissement | 28 |
| Tableau II : Evolution du prix d'1ha non loti par arrondissement selon les déclarations des enquêtés (focus group) | 50 |
| Tableau III : Terres vendues officiellement et montants des ventes dans le village de Sirarou | 52 |
| Tableau IV : Dynamique des unités d'occupation du sol dans la commune de N'Dali de 1998 à 2007 | 67 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Situation de la commune de N'Dali | 26 |
| Figure 2 : Administration de la commune de N'Dali | 40 |
| Figure 3 : Dispositif de fonctionnement du marché foncier communal hors PFR..... | 49 |
| Figure 4 : Répartition des indicateurs de pression foncière par arrondissement..... | 56 |
| Figure 5 : Processus de règlement des conflits fonciers dans la commune de N'Dali | 57 |
| Figure 6 : Niveau de satisfaction de la gestion foncière communale par les populations de la commune de N'Dali | 59 |
| Figure 7 : occupation du sol dans la commune de N'Dali en 1998..... | 64 |
| Figure 8 : Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2007 | 66 |
| Figure 9 : Extrapolation de l'occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2014..... | 69 |
| Figure 10 : Evolution des superficies emblavées dans la commune de N'Dali..... | 70 |
| Figure 11 : Part des recettes foncières dans les ressources communales..... | 75 |

LISTE DES PHOTOS

| | |
|---|----|
| Photo 1 : Vue partielle d'une propriété foncière délimitée par des Mérina à komiguia (arrondissement de Sirarou) | 44 |
| Photo 2 : vue partielle d'un vaste domaine privé interdit d'accès dans l'arrondissement de Sirarou... | 53 |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| SOMMAIRE | 2 |
| Dédicace | 3 |
| Remerciements | 4 |
| Sigles et acronymes | 5 |
| Résumé | 7 |
| ABSTACT..... | 7 |
| introduction | 7 |
| Chapitre 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude..... | 11 |
| 1.1. Cadre théorique..... | 11 |
| 1.1.1. Problématique..... | 11 |
| 1.1.2. Problème de recherche | 14 |
| 1.1.3. Question de recherche | 15 |
| 1.1.4. Objectifs de recherche | 16 |
| ✓ Objectif principal | 16 |
| ✓ Objectifs spécifiques..... | 16 |
| 1.1.5. Hypothèses de recherche | 16 |
| 1.1.6. Définitions et clarification des concepts | 17 |
| 1.2. Méthodologie et outils de recherche | 20 |
| 1.2.1. Démarche méthodologique de recherche | 20 |
| 1.2.1.1. Recherche documentaire | 20 |
| 1.2.1.2. Enquête de terrain | 23 |
| 1.2.1.3. Traitement et analyse des données | 24 |
| 1.2.2. Outil de recherche | 24 |
| 1.2.2.1. Guide d'entretien | 24 |
| 1.2.2.2. Echantillonnage | 24 |
| Chapitre 2 : Caractéristiques socioéconomiques et environnementales de la commune de N'Dali..... | 25 |
| 2.1. Traits physiques et environnementaux de la commune | 25 |
| 2.1.1. Situation géographique de la commune | 25 |
| 2.1.2. Caractéristiques physiques et environnementales de la commune..... | 26 |
| 2.1.3. Traits humains de la commune de N'Dali..... | 27 |

| | |
|---|----|
| 2.1.3.1. Histoire du peuplement de commune de N'Dali..... | 27 |
| 2.1.3.2. Structure de la population et vie économique de la commune..... | 28 |
| 2.1.3.3. Fondements socioculturels de l'identité territoriale dans la société baatonu | 29 |
| 2.2. Organisation administrative et gestion foncière dans la commune de N'Dali | 30 |
| 2.2.1. Régimes fonciers traditionnels au Bénin avant la colonisation..... | 31 |
| 2.2.2. De la gestion communautaire à la gestion administrative du foncier au Bénin | 32 |
| 2.2.3. Régimes de la propriété foncière au Bénin | 34 |
| 2.2.4. Régimes fonciers après l'indépendance du pays | 35 |
| 2.2.4.1. Régimes fonciers durant la période 1960-1972 | 35 |
| 2.2.4.2. Régimes fonciers durant la période révolutionnaire (1972-1990)..... | 36 |
| 2.2.4.3. Régimes fonciers pendant la période 1990-2003 | 37 |
| 2.2.4.4. Gestion foncière décentralisée dans la commune de N'Dali | 38 |
| 2.2.4.4.1. Bref aperçu de l'historique de la gestion foncière décentralisée | 38 |
| 2.2.4.4.2. Organisation administrative de la commune de N'Dali | 39 |
| Chapitre 3 : Gestion foncière et marché foncier dans la commune de N'Dali..... | 41 |
| 3.1 Déterminants de la gestion foncière et dynamisme du marché foncier..... | 41 |
| 3.1.1 Système foncier et gestion foncière dans la commune..... | 41 |
| 3.1.1.1. La terre, base de l'identité culturelle baatonu dans la commune de N'Dali..... | 41 |
| 3.1.1.2. La terre, un symbole d'attachement à ses origines profondes..... | 42 |
| 3.1.2. Conséquences du phénomène de bradage des terres agricoles dans la commune de N'Dali..... | 44 |
| 3.2 Fonctionnement et dynamisme du marché foncier..... | 46 |
| 3.2.1. Profil des principaux acteurs du marché foncier | 46 |
| 3.2.2. Fonctionnement et répercussions du marché foncier dans la commune | 50 |
| 3.2.2.1. Mécanismes de fonctionnement du marché foncier | 50 |
| 3.2.2.2. Evolution des prix des terrains agricoles dans la commune | 50 |
| 3.2.2.3. La redistribution de la rente foncière..... | 52 |
| 3.3. Répercussions du marché foncier..... | 53 |
| 3.3.1. Marchandisation de la terre: immoralité ou adaptation au contexte moderne | 53 |
| 3.3.2. Evolution de la pression foncière dans la commune de N'Dali | 54 |
| 3.3.3. Répartition spatiale des indicateurs de pression foncière dans la commune de N'Dali..... | 55 |
| 3.3.4. Typologie des conflits fonciers enregistrés dans la commune de N'Dali | 58 |

| | |
|---|----|
| 3.3.5. Appréciation de la gestion foncière décentralisée par les populations de la commune | 59 |
| Chapitre 4 : Contribution du foncier au développement local durable de la commune de N'Dali..... | 61 |
| 4.1 Rôle de la gestion foncière dans l'organisation de l'espace communal..... | 61 |
| 4.1.1. Potentialités foncières de la commune de N'Dali | 61 |
| 4.1.2. Gestion foncière et aménagement du territoire de la commune..... | 62 |
| 4.1.3 Gestion foncière et occupation du sol dans la commune de N'Dali | 62 |
| 4.1.3.1. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 1998..... | 63 |
| 4.1.3.2. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2007..... | 65 |
| 4.1.3.3. Occupation du sol dans la commune de N'Dali en 2014..... | 68 |
| 4.2. Importance de la gestion foncière dans la mobilisation des ressources locales | 72 |
| 4.2.1. Evaluation de la fiscalité foncière dans la commune | 72 |
| 4.2.1.1. Informations générales sur les taxes foncières au Bénin..... | 72 |
| 4.2.1.2. Pratique des taxes foncières dans la commune de N'Dali | 73 |
| 4.2.2. Importance du foncier dans la mobilisation des ressources financières communales de 2009 à 2013 | 75 |
| 4.2.3. Gestion foncière et développement économique et social de la commune..... | 77 |
| 4.2.4. Sécurisation foncière et développement local durable | 77 |
| 4.3. Suggestions..... | 78 |
| 4.3.1. Suggestions générales | 78 |
| 4.3.1.1 Nécessité d'une politique foncière communale..... | 78 |
| 4.3.1.2. Nécessité de valoriser l'information foncière communale | 78 |
| 4.3.1.3. Intercommunalité comme stratégie d'aménagement du territoire et de développement local durable | 79 |
| 4.3.2. Suggestions spécifiques..... | 80 |
| 4.3.2.1. A l'endroit de l'état central | 80 |
| 4.3.2.1.1. garantir un cadre juridique et institutionnel durable | 80 |
| 4.3.2.1.2. Accompagner les communes béninoises dans la gestion foncière décentralisée | 80 |
| 4.3.2.1.3. Promouvoir une gestion foncière décentralisée et contrôlée | 80 |
| 4.3.2.2. A l'endroit de l'administration communale | 81 |
| 4.3.2.2.1. Doter la commune d'une politique foncière locale..... | 81 |
| 4.3.2.2.2. Redynamiser le SADE/N'Dali | 81 |

| | |
|---|------------------------------------|
| 4.3.2.2.3. Promouvoir la coopération intercommunale..... | Erreur ! Signet non défini. |
| 4.3.2.2.4. Renforcer l'autorité communale de N'Dali | 81 |
| 4.3.2.2.5. Renforcer la gouvernance foncière locale..... | 82 |
| 4.3.2.3. A l' endroit des populations | 82 |
| 4.3.2.3.1 Assurer un état de veille permanent face à la gestion foncière locale | Erreur ! Signet non défini. |
| Conclusion..... | 83 |
| Bibliographie | 86 |
| WEBOGRAPHIE..... | 91 |
| Annexe | 93 |
| Annexe1 | 94 |
| 1. Guide d'entretien destiné aux populations (focus group) | 94 |
| Annexe2 | 96 |
| Annexe 3: Liste des personnes et institutions enquêtées..... | 98 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 100 |
| LISTE DES FIGURES | 100 |
| LISTE DES PHOTOS | 100 |
| Table des matières | 101 |