



**HAL**  
open science

**Terre, foncier et environnement : matérialité,  
transversalité et action publique de développement au  
Bénin**

Thibault Boughedada

► **To cite this version:**

Thibault Boughedada. Terre, foncier et environnement : matérialité, transversalité et action publique de développement au Bénin. Science politique. Université de Lille, 2022. Français. NNT : 2022ULILD011 . tel-03924104

**HAL Id: tel-03924104**

**<https://theses.hal.science/tel-03924104>**

Submitted on 5 Jan 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Thèse délivrée par**

**L'Université de Lille**

N° attribué par la bibliothèque

\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|

**THÈSE**

**Pour obtenir le grade de Docteur en Science Politique**

Présentée et soutenue publiquement par Thibault Boughedada

Le 20 septembre 2022

**Terre, foncier et environnement.**

**Matérialité, transversalité et action publique de développement au  
Bénin.**

**JURY**

Magalie Bourblanc, chargée de recherche HDR au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), rapportrice.

Isabelle Bruno, maîtresse de conférence en science politique à l'Université de Lille, examinatrice.

Philippe Lavigne Delville, directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), examinateur.

Allison-Marie Loconto, directrice de recherche à l'Institut national de la recherche agronomique (INRAE), présidente du jury.

Raphaëlle Parizet, maîtresse de conférence en science politique à l'Université Paris-Est Créteil, examinatrice.

Andy Smith, directeur de recherche à la Fondation nationale des sciences politiques, rapporteur.

Bruno Villalba, professeur de science politique à AgroParisTech, directeur de thèse.









## Remerciements

Je remercie tout d'abord mon directeur de thèse, Bruno Villalba, pour m'avoir mis sur la piste des questions liées à la propriété foncière, pour la liberté qu'il m'a accordé pour conduire mon travail de terrain, pour ses conseils avisés et son accompagnement dans ma découverte du milieu académique. Merci à Andy Smith, Magalie Bourblanc, Raphaëlle Parizet, Isabelle Bruno, Philippe Lavigne Delville et Allison-Marie Loconto d'avoir accepté de lire, discuter et évaluer mon travail en soutenance.

Au Bénin, cette thèse n'aurait pas pu être possible sans l'accueil chaleureux de la famille Agbani. Sylvain, Nicole, Thibault, Nadège, Eunice, Jeannette, je vous remercie très sincèrement et j'espère vous revoir très prochainement. D'une manière plus générale, je remercie sincèrement toutes celles et ceux qui ont acceptés de donner « corps » à cette thèse en acceptant mes demandes d'entretiens.

Au Ceraps, il est un homme sans qui rien ne serait possible et que je remercie particulièrement, Younes Haddadi. Ma gratitude va aussi à tout le personnel du laboratoire avec qui j'ai toujours pris un grand plaisir à échanger et à prendre des nouvelles de la vie de tous les jours. J'ai une pensée particulière également pour Soëzig, à qui je souhaite le meilleur. Je remercie également vivement Jean-Gabriel Contamin, Etienne Pénissat et Anne-Cécile Douillet pour leur soutien. À l'école doctorale, je tiens à remercier chaleureusement Sophie Ranchy et Françoise Vanhulle, pour leurs sourires et leurs sympathies qui réchauffent le cœur et l'esprit. Je remercie également Ismaël pour ses visites quotidiennes à 17h30 et l'entretien de nos locaux.

Aux « castors » qui ont accompagné mes timides premiers pas au laboratoire, Rémy, Helen, Clémence, Marie, Élise, merci ! J'ai aussi une pensée et un remerciement tout particulier pour Pauline. Je garde un souvenir singulier de nos premiers échanges, de mes premiers séminaires doctoraux lors des séances de le Lecriepo, ou encore de l'AFSP 2017 à Montpellier. Merci aussi à Luc, Mathilde et Caroline. Je remercie également les membres du comité de rédaction de la revue *Développement Durable & Territoire* pour leur accompagnement. Je remercie tout spécialement Olivier Petit, Lucie Morère, Lucie Wiart, Leslie Carnoye, Rhoda Fofack-Garcia et Iratxe Calvo-Mendieta. L'apprentissage n'aurait pas eu la même saveur sans vous toutes et tous.

Aux camarades « précaires » qui m'ont appris et enrichi humainement : Romain, Baptiste, Audrey, Juliette, Thomas, Paul, Leny, Lili, Guillaume, Mailys, Cécile, Aymeric, Elen, Estelle, Pauline, Amine, Rodolphe, Paul-Malo, Émilie ... cette aventure de la thèse, je vous la dois et je suis infiniment reconnaissant envers vous toutes et tous. Je remercie une nouvelle fois, vivement, celles et ceux qui ont pris la peine de relire cette thèse et d'accompagner son écriture : Romain, Rémy, Leny, Doris, Estelle, Clément. Je remercie la task-force qui a été d'une aide salvatrice dans le sprint final : Juliette, Audrey, Baptiste, Simon, Romain, Lili, Céline, Claire, Paul-Malo, Rémy.

Un Zôtch à toutes Mes Tantes de Dunkerque, Nico, Louise, Claire, Simon, Pep's, Baptiste, Nicolas, Céline, Louis, Léo, Enzo, Vince, Antho, Sarah, Kahina, Simon, Tonkar ! Merci pour ces moments de vie et de travestissement intenses !

Je remercie aussi vivement le club des stambouliotes : Etienne, Simon, Thibaut, Oriane, Marie, Margaux, Irem ... Merci aussi aux « Youpis » pour leur soutien sans failles : Hamza, Louis, Marie, Antoine, Thibault, Leila, Routier, Nora, Pierre, Beatriz, David, Roxane, Antoine. Merci aux « strasbourgeois » qui ont accompagné, le plus souvent, des moments d'évasions festifs : Jiwé, Esther, Joachim, Dédé, Robin, Noémie, Eponine ...

Un remerciement tout particulier à celui qui m'a appris, au seuil de sa vie, la symbolique du mot « sérénité » et dont je m'efforce, quotidiennement, d'appliquer certains principes : merci Papa.

Je remercie du fond du cœur, celles qui ont endurés et supportés mes doutes, mes angoisses et mes colères, dans le creux de l'intimité, et sans qui, ce travail ne serait jamais arrivé à son terme : ma mère, ma tante, ma grand-mère et ma sœur. Ce travail vous est plus particulièrement dédié. Je remercie aussi Bernard et Evelyne pour leur accompagnement et leur bienveillance. J'ai également une pensée particulière pour Saddock Boussad. Merci enfin à Sabra, Smail, Ouarda, Walid, Tahar, pour leur soutien indéfectible.

Pour tout le reste, pour les petits riens qui forment un grand tout, et pour l'amour du quotidien, merci à Mathilde.



# Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
I. LA TERRE, LE FONCIER ET L'ENVIRONNEMENT : LES DE-LIAISONS DANGEREUSES .....	15
II. PENSER LE <i>NEXUS</i> TERRE-FONCIER-ENVIRONNEMENT PAR LES SCIENCES SOCIALES.....	27
III. SAISIR LE <i>NEXUS</i> TERRE-FONCIER-ENVIRONNEMENT. MATERIALITE, CADRAGE, TECHNICALISATION : TROIS ENSEMBLES D'HYPOTHESES EMBOITES .....	39
IV. METHODES ET CONDUITES DU TERRAIN DE RECHERCHE .....	43
V. PLAN DE LA THESE .....	55
<b>CHAPITRE 1 – TERRE RURAL, TERRE URBAINE. <i>POLITICAL ECOLOGY</i> DES GOUVERNANCES PLURIELLES DU FONCIER. ....</b>	<b>59</b>
1. « POUR LES AGRICULTEURS LE PLUS IMPORTANT C'EST DE MANGER ET DE PRODUIRE VITE ». MULTI-USAGE DU FONCIER ET CONTRAINTES MATERIELLES DANS LE DEPARTEMENT DES COLLINES.....	64
2. « LES PIEDS DANS L'EAU ». GOUVERNER LE FONCIER URBAIN A COTONOU.....	117
<b>CHAPITRE 2 – QUESTIONS FONCIERES ET ENVIRONNEMENTALES. SOCIOHISTOIRE INSTITUTIONNELLE ET ITINERAIRE CROISES D'UNE MISE EN POLITIQUES PUBLIQUES. ....</b>	<b>149</b>
1. PALMERAIE DAHOMEENNE ET GENESE CADASTRALE AU TEMPS COLONIAL.....	155
2. L'EMERGENCE DES POLITIQUES FONCIERES A L'AGENDA DES POLITIQUES DE L'AIDE INTERNATIONALE (1990 - 2007).....	165
3. CONCURRENCE ENTRE PROJETS DE REFORMES FONCIERES ET CACOPHONIES INSTITUTIONNELLES (2007 - 2013).....	182
4. L'ENVIRONNEMENT, UN SECTEUR D'ACTION PUBLIQUE TRONQUE ET FRAGMENTE (1974 - 2018).....	200
<b>CHAPITRE 3 – LES TERRITOIRES PARCELLAIRES DU FONCIER. INSTRUMENTATION ET TERRITORIALISATION DIFFERENCIEE DE LA GESTION FONCIERE.....</b>	<b>217</b>
1. LES INSTRUMENTS DE POLITIQUES FONCIERES A L'EPREUVE DES TERRITOIRES.....	223
2. L'ACTION PUBLIQUE FONCIERE EN RECOMPOSITION .....	248

<b>CHAPITRE 4 – LES FORUMS DU FONCIER. SOCIALISER LES MODALITES ET CONTROVERSES DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE. ....</b>	<b>287</b>
1. LES MISES EN SCENE DE LA REFORME FONCIERE .....	294
2. « FAIRE AVANCER LE SCHMILBLICK ». BUREAUCRATISATION ET REPOLITISATION DES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	304
3. MISE EN SCENE DES RAPPORTS DE FORCE ET CANALISATION DES CONFLICTUALITES. LES FORUMS A L’EPREUVE DE LA (DE-RE-)POLITISATION DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	330
<b>CHAPITRE 5 – UN FONCIER TRANSVERSAL ? INTEGRER ET COORDONNER LES POLITIQUES DE LA TERRE.....</b>	<b>347</b>
1. BATIR UNE COOPERATION TRANS-SECTORIELLE : PROCESSUS DISCURSIFS ET CADRES POLITIQUES INSTITUANTS. ....	353
2. PRODUIRE UN CADASTRE POUR CONTROLER L’INFORMATION FONCIERE .....	371
<b>CONCLUSION GENERALE DE LA THESE.....</b>	<b>403</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>413</b>
SOURCES SECONDAIRES.....	413
COMMUNICATION.....	447
LITTERATURE GRISE .....	447
<b>ANNEXES.....</b>	<b>451</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>456</b>

## Principaux acronymes de la thèse

- ABE : Agence béninoise pour l'environnement
- ABEGIEF : Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers
- ACORD-Rwanda : Association de coopération et de recherche pour le développement au Rwanda
- ADC : Attestation de détention coutumière
- AFD : Agence Française de développement
- ANAT : Agence nationale pour l'aménagement du territoire
- ANCB : Association nationale des communes du Bénin
- ANDF : Agence nationale du domaine et du foncier
- AOF : Afrique Occidentale Française
- BAD : Banque Africaine de développement
- BCDF : Bureaux communaux du domaine et du foncier
- CFR : Certificat foncier rural
- CCFD : Comité catholique contre la faim et pour le développement
- CFD : Code foncier & domanial
- CoForMO : Communauté forestière du Moyen-Ouémè
- CoGeF : Commissions de gestion foncière
- CQ : Chef quartier
- CTFD : Comité technique « foncier et développement »
- CV : Chef village
- C/SADE : Chef du service des affaires domaniales et environnementales
- DAT : Délégation pour l'aménagement du territoire
- DGDU : Direction générale du développement urbain
- DPP : Direction de la programmation et de la prospective
- FAO : *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
- GIC : Groupement intercommunal des Collines
- GIZ : *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*
- GTZ : *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
- IGN : Institut géographique national
- KFW : *Kreditanstalt für Wiederaufbau*
- MAEP : Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche

MCA-Bénin : *Millenium Challenge Account-Bénin*

MCC : *Millenium Challenge Corporation*

MCVDD : Ministère du Cadre de vie et du Développement durable

MEF : Ministère de l'Économie et des Finances

MUHRFLEC : Ministère de l'Urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière

ODD : Objectifs du développement durable

ONG : Organisation non gouvernementale

ORSTOM : Office de la recherche scientifique et technique Outre-Mer

PADAC : Projet d'appui au développement agricole des Collines

PDC : Plan de développement communal

PDU : Plan directeur d'urbanisme

PGRU : Projet de gestion et de réhabilitation urbaine

PGRN : Projet de gestion des ressources naturelles

PGTRN : Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles

PNOPPA-Bénin : Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

ProPFR : Promotion d'une politique foncière responsable

PFL : Projet d'appui à la gestion Foncière au niveau Local

PSDSA : Plan stratégique de développement du secteur agricole

PTF : Partenaire technique et financier

RFU : Registre foncier urbain

SADE : Service des affaires domaniales et environnementales

SVGF : Sections villageoises de gestion foncière

SDAC : Schéma directeur d'aménagement communal

SERHAU : Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain

SIF : Système d'information foncière

SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire

SYNPA : Synergie paysanne

VGGT : *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*

VNG International : *International Cooperation Agency of the Association of Netherlands Municipalities*





# Introduction

11 octobre 2018, il est 11h30. Le « Forum national sur le foncier dans les communes au Bénin » a démarré depuis près de deux heures à Cotonou. Il est co-organisé par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) et le Projet foncier local (PFL), un projet de développement financé par l'Ambassade des Pays-Bas. Le PFL travail à l'expérimentation du nouveau Code foncier et domanial voté depuis 2013 dans les communes de Klouèkanmè et Dogbo, dans le département du Couffo. La première session plénière du Forum vient de prendre fin. Faite de communications de cadrage, la séance a permis de partager aux participants, maires en tête, un état d'avancement et une lecture des problèmes restants à traiter : financement et fonctionnement des institutions décentralisées, synergies entre acteurs communaux et déconcentrés, différenciation territoriale dans la mise en œuvre du Code foncier et préparation du cadastre. La salle est comble et compte une centaine de participants. Des groupes de travail prennent le relai. Ce matin-là, six panels thématiques sont organisés simultanément. Le premier doit traiter de la vulgarisation du Code foncier au niveau local ; le deuxième des instruments de conduites des opérations foncières ; le troisième de la formalisation des droits fonciers ; le quatrième du lien entre la thématique foncière et les autres politiques sectorielles ; le cinquième de la dimension culturelle du foncier et le sixième de l'utilisation des données foncières. Attentif à inscrire mon objet de recherche dans une démarche analytique de l'action publique, je décide de rejoindre le quatrième panel. Il traitait de la transectorialité du foncier, ce qui pouvait constituer un complément des informations recueillis lors de mes investigations de terrains réalisées en amont du Forum. Après la pause de la plénière, je m'installe à la table du groupe de travail et à ma grande surprise, nous ne sommes que cinq participants sur la centaine de participants au forum : Marcel Soukou<sup>1</sup>, un urbaniste que j'avais déjà rencontré à plusieurs reprises auparavant, Chantal Adénon, secrétaire de l'académie des territoires, un groupe de réflexion national opérant sur les questions d'aménagement du territoire, Jeanne Tonongbe, fonctionnaire à la direction général des collectivités locales, et Luc Murray, coordinateur du projet Promotion d'une politique foncière responsable (ProPFR) financé par l'agence de développement allemande *Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit* (GIZ).

---

<sup>1</sup> Tous les acteurs mentionnés dans cette thèse ont été pseudonymisé.

Après quelques longues et embarrassantes minutes pour voir si quelqu'un déciderait de rejoindre le panel, Marcel Soukou prend la parole pour lancer le travail de réflexion :

Bon, le foncier est une thématique globale et transversale. C'est un support sur lequel se basent les autres secteurs. Quels sont les liens avec les autres secteurs ? C'est ça qu'on nous demande de regarder. Il nous faut développer ce que l'on peut dire ici. Notre travail de groupe pourrait être d'élargir, notamment aux questions de cadre de vie et d'aménagement du territoire. Chacun de vous peut proposer une démarche. Nous devons regarder les défis à relever par secteurs. Quels liens à relever dans chaque secteur, et quelles recommandations lier dans chaque défi.

Luc Murray réagit immédiatement à cette proposition de cadrage :

On ne peut pas prendre par secteurs, vous n'êtes pas spécialistes. Premièrement on écrit les défis, puis on analyse, puis on recommande. Le défi c'est quoi ? C'est de dire que le foncier est un outil. Qu'il y a évidemment une politique foncière, mais que c'est un outil pour faire de l'aménagement du territoire, pour améliorer le cadre de vie, faire de l'agriculture, pour faire du développement rural. Il n'y a pas que du rural dans le foncier, donc du développement économique. Le défi c'est quoi ? Que les politiques sectorielles faites séparément, faites par des experts, ne soient pas en conflit les unes avec les autres. Comment on vérifie qu'il n'y ait pas de contradiction ? Comment le foncier soutient les autres politiques ? Comment le foncier soutient l'aménagement du territoire ? Comment le foncier soutient la politique agricole ? Comment le foncier soutient l'économie, par les microcrédits, des choses comme ça. Là, on a quelque chose de joli. Ça vous va comme ça ?

Malgré le très faible nombre de participants, un débat s'installe. En qualité de doctorant et d'observateur, je n'ose y prendre part, malgré les incitations de MM. Marcel Soukou et Luc Murray qui me poussent à prendre la parole. J'insiste sur mon rôle d'observateur de l'atelier pour rester à l'écart. Rapidement un premier défi est identifié : la disponibilité du foncier. Pour Chantal Adénon, mettre en lien le foncier avec les autres secteurs de politiques publiques « doit aussi permettre de faire de l'aménagement du territoire dans le sens d'une répartition des richesses une réalité, car les questions foncières constituent souvent un blocage que l'on a du mal à lever ». Marcel Soukou insiste en ce sens : « pour tous les secteurs, c'est le premier défi. Comment gérer les aires foncières ? Par exemple, quand on a un projet et qu'on demande à la commune de mettre la terre à disposition : il n'y en a pas. On ne peut plus accroître les réserves non chères, il faut donc clairement les identifier. Le foncier est le socle de tout développement ». Mais pour Jeanne Tonongbe, « il s'agirait avant tout de doter les mairies d'outils concrets, pour les inciter à prendre des initiatives ». Celle-ci note également l'intervention éparse des projets de sécurisation foncière : « Un projet intervient quand bien même un autre l'a déjà fait il y a deux ans. C'est un éternel recommencement ». Les remarques sont notées progressivement et



des recommandations générales prennent forme. Par exemple, un accord se dégage sur la nécessité de mettre en place une base de données des interventions : « Là au moins, au saura qui fait quoi ? » note Marcel Soukou. Pour faciliter cette « harmonisation », trois grands enjeux sont ensuite identifiés : « la disponibilité du foncier » ; « les interventions éparses des projets de sécurisation foncière » ; et le « manque de synergies entre les différentes actions sectorielles et entre acteurs locaux et nationaux ». Sur ce dernier point, le groupe de travail recommande notamment de « veiller à l'exploitation des acquis des différentes interventions en matière de sécurisation foncière, à la prise en compte des différents documents de planification de la dimension foncière, de mettre en place des outils de communication et de sensibilisation *'feel back feed forward'* et de veiller à une réelle convergence d'action dans les différentes actions sectorielles ». Très formelles, ces recommandations générales, énoncées au cours de ces 45 minutes de travaux n'ont pas suscité d'enthousiasme lors du Forum national. Cette séquence de travail, en prenant place lors du Forum national, éclaire les difficultés rencontrées par les acteurs à se saisir des problématiques transversales au foncier. Les échanges ont permis de mettre en exergue sur un certain nombre de problèmes structurels de la fabrique des politiques publiques sous régime d'aide. Surtout, ces discussions n'ont fait qu'effleurer des enjeu infrapolitiques qui constituent la trame de cette thèse : la transectorisation de la politique foncière, ses liens avec les enjeux et politiques environnementales et les conditions d'une intégration de ces questions dans l'élaboration d'une action publique des politiques de la terre, alliée aux incertitudes des effets des contraintes environnementales.

## **I. La terre, le foncier et l'environnement : les dé-liaisons dangereuses**

Le dialogue entre les études des politiques environnementales et celles des configurations développementalistes en contexte africain n'est que partiellement engagé<sup>2</sup>. Le questionnement de cette thèse résulte de ce décalage disciplinaire et notamment de l'étanchéité entre certains travaux qui méritent d'être mis en discussion et en perspective. C'est pourquoi je reviens dans un premier temps sur la manière dont a été étudié et pensé le foncier dans les configurations développementalistes par l'économie classique et l'anthropologie sociale. Dans un second temps, je présente le décentrement théorique que propose cette thèse en prenant pour

---

<sup>2</sup> Rodary, Estienne. « Crises et résistants : les écologies politiques en Afrique », *Écologie & politique*, vol. 42, no. 2, 2011, pp. 19-32.

point de départ des réflexions issus de travaux de philosophie politique et d'éthiques environnementales. Ces formulations initiales ont guidé durablement la manière de conduire cette recherche et ont participé à façonner l'objet de cette thèse.

*La question foncière : un objet de l'anthropologie et d'économie*

Le foncier est une notion polysémique qui désigne communément les rapports sociaux à la terre et aux ressources naturelles<sup>3</sup>. Au Bénin, comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, les stratégies d'accès au foncier opposent deux modes d'accès et de propriété. Le premier concerne les règles coutumières qui organisent l'accès et l'usage de la terre en vertu de processus historiques marqués de façon récurrente par l'oralité (notamment dans les héritages, ou encore certaines donations) et par des usages reconnus par les autorités coutumières locales. Le second mobilise le droit positif, essentiellement d'origine coloniale, qui définit entre autres l'attribution aux agents de la pleine propriété privée à partir de documents écrits et reconnus juridiquement par les instances étatiques, notamment le titre foncier, privé et inattaquable. Dans les faits, ces deux registres juridiques s'articulent et s'entremêlent couramment. Les populations se réfèrent couramment aux régimes coutumiers ou néo-coutumiers et certaines revendiquant des titres de propriété en brandissant des actes de vente réalisés sous seing privé, parfois sans homologation des autorités<sup>4</sup>.

La question de la propriété foncière sur la terre est largement débattue au sein de la littérature économique classique<sup>5</sup>. Cette appropriation exclusive y est, souvent, présentée comme un progrès nécessaire à l'évolution des sociétés. De plus, la théorie économique standard précise aussi les conditions d'élaboration de ces droits de possession lorsqu'ils concernent l'environnement. L'article de Ronald Coase<sup>6</sup>, signé en 1960, formalise ce rapport : les droits de propriété formellement définis sont nécessaires pour pallier aux coûts d'exploitation indus comme la pollution ou la surexploitation des ressources. Dès lors, de

---

<sup>3</sup> Chouquer Gérard. *Le Foncier. Entre propriété et expertise*, Paris, Presses des Mines, 2019, 227p. Chauveau, Jean-Pierre. « La logique des systèmes coutumiers » in Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?*, Paris, Karthala, 1998, pp. 66-75.

<sup>4</sup> Par « régimes néo-coutumiers », je fais ici référence à ce que Claire Simonneau a défini comme « néo-coutumier », à savoir des conventions de vente écrites, signées par le vendeur, l'acquéreur et parfois des témoins. Le plus souvent, ce sont ces traces matérielles qui marquent la propriété présumée. Voir : Simonneau, Claire. « Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? », *Métropolitiques*. 2017.

<sup>5</sup> Cette littérature est aussi parfois qualifiée d'« orthodoxe ».

<sup>6</sup> Coase Ronald. H., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, no. 3, 1960, 1-44.

nombreux travaux s'inspirent de cette vision<sup>7</sup>, allant même jusqu'à renverser le mécanisme : ce sont les défauts d'appropriation qui deviennent le problème majeur de la gestion des ressources naturelles. En 1968, Garrett Hardin, dans son article intitulé « *The tragedy of the commons* » renouvelait un thème classique depuis Adam Smith et selon lequel un bien serait mieux géré s'il faisait l'objet d'une appropriation. L'intention d'Hardin était de contextualiser la question malthusienne de la surpopulation mondiale et son rapport à la ressource disponible<sup>8</sup>. Il n'avait pas pour intention première de proposer une théorie normative de la propriété privée. Mais l'usage qui a été fait de cet article est tout autre, puisqu'il a privilégié la question du rapport à la propriété. Hardin partait des conditions d'utilisation d'un pâturage ouvert à tous les bergers. Dans une perspective de choix rationnel, chaque berger serait amené à augmenter le plus possible son troupeau au détriment de l'entretien du pâturage au motif que celui-ci serait « commun » aux autres bergers. Or, les autres bergers feront le même choix rationnel, estime Hardin. Cela amènerait inévitablement à la ruine du pâturage et à l'épuisement de ses ressources. Il conclut en affirmant que « l'alternative des communs est trop effrayante pour être considérée. L'injustice est préférable à une ruine complète »<sup>9</sup>.

Selon ces approches, l'environnement (ici plutôt entendu au sens de ressources disponibles, comme le foncier), en ne faisant pas l'objet de droits de propriété privée définis, pourrait connaître une dégradation accentuée, en raison d'absences de procédures (notamment juridiques) permettant de responsabiliser les agents économiques. D'autres économistes voient d'autres avantages à cette privatisation. Selon Donald McCloskey, la privatisation des terres et les enclosures auraient pour avantage de stimuler la production agricole pour les marchés à grande échelle<sup>10</sup>.

Ce cadre d'analyse a eu une influence importante dans l'étude économique des droits fonciers, notamment dans les pays dits en voie de développement. Il a contribué à produire une théorie évolutionniste des droits fonciers mais aussi à formuler des recommandations pour les agences d'aides. Cette théorie expose régulièrement le schème suivant : sous l'effet combiné de la pression démographique croissante et du développement du marché, les droits fonciers coutumiers évolueraient naturellement vers une individualisation

---

<sup>7</sup> Demsetz, Harold., "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, vol. 57, no. 2, 1967, pp. 347-359. ; Alchian, Armen A., Demsetz, Harold., "The Property Right Paradigm", *Journal of Economic History*, vol. 33, no. 1, 1973, pp. 16-27.

<sup>8</sup> Hardin, Garret. "Living in a Lifeboat", *Bioscience*, vol. 24, no. 10, 1974, pp. 561-568.

<sup>9</sup> Hardin, Garrett. « The Tragedy of the Commons », *Science*, vol. 162, n°3859, 1968, p. 1247.

<sup>10</sup> McCloskey Donald N. « The Enclosure of Open Fields : Preface to a Study of Its Impact on the Efficacy of English Agriculture in the Eighteenth Century », *Journal of Economic History*, vol. 32, no. 1, 1972, pp. 15-35.

amenant les porteurs de droits à revendiquer des droits de propriétés privées formalisés<sup>11</sup>. Le courant intitulé « Nouvelle économie des ressources » (*New Resource Economics*), également appelé *Free Market Environmentalism* ou écologie de marché<sup>12</sup>, va systématiser cette approche et estime que, pour arriver à une bonne gestion des ressources, il importe de définir des droits de propriété privée sur celles-ci. Ces droits sont ainsi parés de toutes les vertus : ils garantiraient la responsabilité des individus et permettraient aux propriétaires de jouir pleinement de la valeur capitalisée des ressources, les incitant à leur conservation au long terme. Valérie Boisvert, Armelle Caron et Estienne Rodary soulignent à ce propos :

« La propriété, phénomène universel, décrirait partout le même cycle, allant du libre accès à la propriété privée, en passant par la propriété publique et la propriété quasi privée. Ainsi, la propriété commune aurait prévalu dans des temps reculés, tandis que la privatisation marquerait l'aboutissement de la civilisation, la modernité. Prétendre maintenir ou renforcer les propriétés communes ou publiques serait alors rétrograde et reviendrait à tourner délibérément le dos au progrès. Un fort déterminisme historique pousserait, au contraire, au développement de la propriété privée. L'idéologie néolibérale conduit donc à favoriser sans ambiguïté la solution de la privatisation, jugée de façon irrémédiable. Mais toute la question est de mettre en œuvre cette préconisation. »<sup>13</sup>.

L'on retrouve aussi une approche similaire dans les travaux d'Hernando de Soto qui poussent au principe d'un cadastrage<sup>14</sup> en opposition aux critiques assez vives de la part d'économistes et anthropologue du foncier dans les pays du sud<sup>15</sup>. D'une façon plus générale, la théorie classique des droits de propriété est fortement discutée, notamment en droit et en philosophie (voir Encadré 1).

---

<sup>11</sup> Voir notamment : Leacock, Eleanore. « The Montagnais « Huntin Territory » and the Fur Trade », *American Anthropologist*, vol. 56, n°5, Part 2, Memoir n°78, 1954, 59p. ; De Alessi, Louis. « The Economics of Property Rights : A Review of the Evidence », *Res. Law Econ.*, 2(1), 1980, pp.1-47. ; Libecap G.D., *Contracting for Property Rights*, New York, Cambridge University Press, 1989.

<sup>12</sup> Boisvert Valérie, Caron Armelle, Rodary Estienne. « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité », *Revue Tiers-Monde*, tome 45, n°177, 2004. pp. 61-84.

<sup>13</sup> *Ibid* p. 65.

<sup>14</sup> De Soto, Hernando. *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?* Paris, Flammarion, 2005, 304p.

<sup>15</sup> Lavigne Delville, Philippe. « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Économie politique*, vol. n° 28, no. 4, 2005, pp. 92-106.

### Encadré 1 – Une théorie classique des droits de propriété critiquée

La sociologue Caroline Guibet-Lafaye a porté un triple regard critique sur l'institutionnalisation des droits de propriété privée<sup>16</sup>. D'un point de vue juridique, elle rappelle que l'article d'Hardin porte davantage sur les dangers du libre accès que sur une absence de droits ou de régime d'aménagement. De nombreux auteurs<sup>17</sup> ont mis en évidence que la propriété communautaire ne constituait pas un libre accès pour tous, mais un accès limité à un groupe désigné d'utilisateurs qui ont des droits en commun. Hardin est lui-même venu corriger ce point dans ses travaux postérieurs où il distingue les terres communautaires non aménagées, qui seraient selon lui exposées aux catastrophes, et les terres communales aménagées où les droits de propriété permettraient d'éviter les mauvais usages de la ressource<sup>18</sup>. D'un point de vue économique, Guibet-Lafaye souligne que l'établissement de droits de propriété privée sur les ressources ne conduit pas nécessairement une situation meilleure que la situation initiale. D'un point de vue social, l'auteurice dénonce la critique économiste de l'absence de droits de propriété privée qui appréhende de façon réductrice les rapports sociaux, en ne considérant pas les formes d'organisation collective, et dénonce la « *réduction des coûts de négociation* » porté par Demsetz. Ainsi, souligne l'auteurice, l'optimisation promise par ces théoriciens se perdrait en termes de lien social

Des travaux récents de philosophie politique et juridique explorent les formes alternatives de conception du rapport à la propriété, comme d'envisager le droit de propriété comme un droit d'administrer des accès aux ressources<sup>19</sup>, ou encore d'envisager une réhabilitation la notion de faisceau de droits, aux fondements mêmes de la notion de propriété (selon l'approche d'Ostrom<sup>20</sup>). Dans une perspective plus démystificatrice encore, Pierre Crétois et Sarah Vanuxem proposent de concevoir les *choses* comme des lieux d'existences, des habitats où peuvent s'exercer et des activités individuelles et où le propriétaire ne serait qu'un membre de la communauté et de l'écosystème duquel il dépend<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Guibet Lafaye, Caroline. « La disqualification économique du commun », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 271-283.

<sup>17</sup> Runge Carlisle Ford. « Common Property Externalities : Isolation, Assurance and Resource Depletion in a Traditional Grazing Context », *American journal of Agricultural Economics*, 63, 1981, pp. 595-606 ; Bromley Daniel W. *et al.* (dir.), « Making the Commons Work : Theory, Practice and Policy », San Francisco (EE.UU), Institute for Contemporary Studies Press, 1992, 339 p.

<sup>18</sup> Hardin, Garrett. « The Tragedy of the Unmanaged Commons », *Trends in Ecology & Evolution*, vol. 9, no. 5, 1994, p. 199.

<sup>19</sup> Sur cette question de l'accès, voir notamment : Crétois, Pierre. « La propriété repensée par l'accès », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 319-334. ; Rochfeld, Judith. « Entre propriété et accès : la résurgence du commun », in Bellivier, Florence (dir.), *La bioéquité. Batailles autour du partage du vivant*, Paris, Autrement, 2009, pp. 69-87. ; Rochfeld, Judith. « Penser autrement la propriété : la propriété s'oppose-t-elle aux « communs » ? », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 351-369.

<sup>20</sup> Orsi, Fabienne. « Réhabiliter la propriété comme *bundle of rights* : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 371-385.

<sup>21</sup> Vanuxem, Sarah. *La propriété de la terre*, Éditions wildproject, 2018, 103 p. ; Crétois, Pierre. *La part commune. Critique de la propriété privée*. Paris, Éditions Amsterdam, 2020, 220 p.

Les travaux anthropologiques, notamment francophone, étudient empiriquement la mise en œuvre de programmes d'enregistrement des droits fonciers et tendent à formuler une critique des approches économiques orthodoxes. Ces travaux portent principalement sur les configurations foncières et s'insèrent dans une littérature technique et juridique discutant des débats économiques entre formalisation et sécurisation des droits sur les terres dans les pays « sous régime d'aide », dans une perspective de justice sociale<sup>22</sup>. Malgré l'existence du titrage, les auteurs de ce courant pointent tour à tour l'insécurité, les risques d'exclusions ou encore l'absence de relation mécanique entre formalisation des droits et stimulation des marchés fonciers<sup>23</sup>. Ils soulignent également le rôle de la politique foncière dans les processus de fabrique et d'implémentation des États dans les sociétés rurales et sur la nature éminemment politique des droits fonciers. Cette configuration juridique dualiste entre droit positif et droit coutumier, qui se retrouve au Bénin, se traduit aussi bien dans l'agglomérat en « mille-feuilles » des droits que dans les représentations et les discours d'acteurs. Le pluralisme juridique recouvre une triple dimension sociale, institutionnelle et cognitive. Il engage par là des représentations du monde et des définitions des problèmes concurrentes qui, je le développerai dans cette thèse, s'inscrivent dans le temps long. Ces travaux, affiliés à l'anthropologie des politiques publiques<sup>24</sup> ou à la socio-anthropologie de l'action publique<sup>25</sup> portent une approche non normative du développement, reposant sur des perspectives empiriques de types ethnographiques dans le but d'investiguer sur les normes, les pratiques, les groupes pluriels d'acteurs et la gouvernance multi-niveau. Insufflés par la somme conséquente de recherches

---

<sup>22</sup> Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala., 1998, 744 p. ; Le Roy, Etienne. *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ Lextenso, 2011, 441 p. ; Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010, 534 p.

<sup>23</sup> Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Eric. « Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, *Op. cit.*, pp. 5-67.

<sup>24</sup> Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Les enjeux scientifiques et citoyens d'une anthropologie des politiques publiques », *Antropologia Pubblica*, 1 (1-2), 2017, pp. 7-22.

<sup>25</sup> Voir le numéro 45 de la revue *Anthropologie & développement* intitulé « La fabrique de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » et notamment : Lavigne Delville, Philippe. « Regards sur l'action publique en Afrique », *Anthropologie & développement*, no. 45, 2018, pp. 12-22. ; Lavigne Delville, Philippe. « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » *Anthropologie & développement*, 45, 2018, p.33-64. Pour une perspective plus méthodologique et épistémologique, voir Frésia Marion., Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*. Karthala/IRD/APAD, 2018, 364 p. ; Bierschenk, Thomas. Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.) *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, 440 p.

effectuées par la science politique, ces travaux sur le foncier contribuent à une anthropologie des politiques publiques en contexte africain et reposent aussi sur des concepts nés des études empiriques de terrains, – tels que l’empilement des politiques<sup>26</sup>, les courtiers en développement<sup>27</sup> ou encore les normes pratiques<sup>28</sup>.

Pour comprendre le décentrement opéré dans cette thèse, il est maintenant nécessaire de revenir sur quelques définitions des termes qui dessinent les contours de l’objet de recherche.

### *Terre, sol, nature, environnement : quelques définitions*

Pour esquisser mon objet de recherche, je m’inspire de ces approches empruntées à la philosophie politique et aux éthiques environnementales pour nourrir une analyse empirique en sociologie politique. Ces courants offrent en effet la possibilité de reconsidérer des termes communément admis dans les travaux d’anthropologie et d’économie.

En langue française, le mot *terre*, renvoie à trois ordres de significations emboîtés<sup>29</sup>. Dans son premier sens, la terre désigne la matière extraite des sols : l’*humus*, la matière première biophysique donnant la richesse et la fertilité au terrain cultivé ou exploité. Dans son deuxième sens, la terre correspond au *sol*. C’est cette définition qui rejoint au plus près celle du *foncier* en ce qu’elle désigne un domaine, un lieu ou territoire. En opposition à l’*humus*, le sol permet une représentation de la surface bornée par des limites ou des frontières naturelles ou culturelles, visibles ou invisibles, politiques ou juridiques. Essentiellement appréhendés à travers une valeur d’usage, les sols sont, historiquement, les biens ultimes susceptibles d’être accaparés. Support matériel de l’espace disponible, le sol est un écosystème complexe et vital pour l’environnement et son appropriation concerne aussi bien ce qui se trouve en profondeur

---

<sup>26</sup> Bierschenk, Thomas., et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, 296 p.

<sup>27</sup> Blundo, Giorgio. « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d’Etudes Africaines*, vol. 35, no. 137, 1995, pp. 73-99. ; Bierschenk, Thomas, Chauveau Jean-Pierre, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris, Mayence, Karthala, APAD, 2000, 318 p. ; Bourblanc Magalie, Ducrot Raphaëlle. « Courtiers en développement et contrôleurs d’accès : deux figures incontournables des politiques de lutte contre la pauvreté rurale en Afrique du Sud ». *Cahiers Agricultures*, vol. 27, no. 5, 2018.

<sup>28</sup> Nguingui, Jean-Claude. « Gouvernance des aires protégées : l’importance des “normes pratiques” de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », *Bulletin de l’APAD*, n°26, 2003. ; Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Les normes pratiques » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l’ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Éditions Karthala, Paris, 2021, pp. 111-206.

<sup>29</sup> J’emprunte ici la définition proposée par Alexandre Zabala : Zabala Alexandre, « Terre », in Bourg Dominique, Papaux Aurélien (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*. Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2015, p. 1142.

qu'en hauteur, à savoir les arbres, les eaux stagnantes ou les cavités souterraines<sup>30</sup>. Du fait de ses caractéristiques biophysiques, deux représentations du *sol* posent alors question : le *sol* perçu comme espace et le *sol* perçu comme milieu. Le *sol* en tant qu'espace est une ressource finie. Non renouvelable, il l'est dans la mesure où il ne dispose pas de capacité extensive. Dès lors, son occupation privative par un individu en exclut forcément d'autres. Par sa dimension multifonctionnelle, le *sol* est également appréhendé pour ses qualités biophysiques intrinsèques : fertilité, réservoir de biodiversité, milieu de vie, filtration, stockage de carbone. Dans son troisième sens, plus globale, la *terre* renvoie à l'astre planétaire qui abrite la vie humaine et non-humaine, et qui renferme l'ensemble des représentations empiriques et cognitives des terres locales que sont *l'humus* et les *sols* voir celles qui renvoient plus largement à la *nature* et à *l'environnement*.

Ces deux dernières catégories sont élaborées à l'intérieur d'une culture qui en construit des représentations et va procéder à sa dénomination légitime. Métaconcept par excellence<sup>31</sup>, la *nature* renvoie à une pluralité de représentation dont je ne cherche pas ici à présenter un aperçu panoramique. Au sein de la culture occidentale moderne, c'est la vision « naturaliste » qui est dominante. Conceptualisée par Philippe Descola<sup>32</sup>, elle prend racine dans une vision cartésienne et anthropocentrée liée à la science moderne, reléguant par là le monde non-humain dans une catégorie infra-politique, facilitant sa perception comme un objet de droit susceptible d'être approprié et maîtrisé. Le droit positif vient formaliser ce paradigme culturel hégémonique, en prenant toute sa place dans l'ordre étatique moderne. L'approche par le droit public est ainsi construite autour de la souveraineté de l'État, qui se déploie au travers de différentes formes de territorialisation et de pouvoirs allant des administrations politiques aux propriétés publiques et privées de l'État sur la nature. De la même manière, les approches de droit privé quant à elles portent essentiellement sur le statut du fond des terres et sur les modes d'appropriation de celles-ci. En effet, dans la doctrine dite classique des droits de propriété<sup>33</sup>, le fonds est confondu avec une série de significations – le sol, le terrain, l'immeuble non bâti, la parcelle. Cette perspective d'inspiration libérale, au sens politique du terme, occulte cependant la dimension de la terre en tant qu'*humus*, réduisant celle-ci à sa dimension spatiale et immatérielle sur laquelle peut se

---

<sup>30</sup> J'emprunte ici des éléments définitionnels proposés par Benoit Grimompmez : Grimompmez Benoit, *Sol*, in Bourg Dominique, Papaux Aurélien (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*. Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2015, p. 1119.

<sup>31</sup> Hess, Gérald. « Chapitre II - Les valeurs de la nature » in Hess, Gérald. *Éthiques de la nature*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 61-84.

<sup>32</sup> Descola, Philippe. *L'écologie des autres. L'anthropologie et la question de la nature*, Paris, Éditions Quae, Coll. Sciences en question, 2011, 110 p.

<sup>33</sup> Vanuxem Sarah, *La propriété de la terre*, *Op. cit.*



projeter un propriétaire, individuel ou collectif. Pourtant, les enjeux couverts par les activités anthropiques recommandant l'utilisation extensive des ressources naturelles minérales comme vivantes<sup>34</sup> trouvent ici une occasion d'interroger ces catégories juridiques traditionnelles du droit des biens faisant de la *terre*, à la l'image de la *nature*, un bien à part dont le lien exclusif du propriétaire souverain est remis en question<sup>35</sup>. L'on retrouve également une perspective similaire dans les travaux d'Augustin Berque sur la notion d'écoumène<sup>36</sup>, qui renvoi à l'habitat. Ce renversement de perspective implique une reconsidération du mode d'appropriation de la terre qui ne s'exercerait pas exclusivement sur le registre d'un droit de propriété individuel, au sens de la doctrine classique de la maîtrise ou de la souveraineté. Cette thèse propose ainsi, à partir de ces définitions, d'enquêter sur les liens entre terre, foncier et environnement et de les confronter aux représentations, aux discours et aux images des acteurs.

*Saisir la (dés)articulation entre foncier et environnement par la perception de la matérialité de la terre et la fabrique de l'action publique développementaliste*

Plusieurs raisons expliquent cet intérêt pour ce sujet. Tout d'abord, j'ai été surpris de découvrir l'existence d'une réforme portant sur les droits fonciers au Bénin par l'intermédiaire d'une ONG française, le CCFD-Terres solidaire, qui a conduit un plaidoyer pour une agriculture paysanne au Bénin en 2009 puis une étude sur les accaparements fonciers dans la commune de Djidja, dans le département du Zou, en 2012. Sensible à la question du « *land grabbing* », que j'avais découverte au travers d'articles de presses ou de documentaires télévisés, j'étais intéressé par l'idée d'aborder l'enjeu foncier au prisme d'une approche environnementale, dans la mesure où celui-ci avait surtout été pensé en termes de justice sociale<sup>37</sup>. Pourquoi cette commune béninoise a-t-elle retenu l'attention de cette ONG française ? Quels sont les enjeux liés à la gestion des terres dans cette région et quels sont les enjeux environnementaux associés ? Ces questions générales étaient adossées à une réflexion plus générale sur les convergences et cumuls des crises écologiques d'origine anthropiques. Alors que le projet

---

<sup>34</sup> Notons : Steffen, Will, Broadgate, Wendy, Deutsch, Lisa Michel, Gaffney Owen, et Ludwig, Cornelia. « The trajectoire of the Anthropocene. The Great Acceleration », *The Anthropocene Review*, vol. 2, n° 1, 2015, pp. 81-98. ; Steffen, William. *et al.*, « Trajectories of the Earth System in the Anthropocene », *PNAS*, vol. 115, n°33, 2018, pp. 8252-8259. ;

<sup>35</sup> Guibet Lafaye, Caroline, et Vanuxem, Sarah. « Repenser la propriété – Introduction », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 269-270.

<sup>36</sup> Berque, Augustin. *Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin, 2000, 446p. ; Berque, Augustin. « La terre et la Terre : une question d'échelle, une question de devoir », *Revue juridique de l'environnement*, HS18, 2019, pp. 19-31.

<sup>37</sup> Chouquer, Gérard. *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris et Arles, Errance et Actes Sud, 2012, 246 p.

développementaliste de modernisation de sociétés modernes s'est fondé sur la croyance selon laquelle l'accumulation des biens matériels permettrait de répondre au principe d'un progrès illimité<sup>38</sup>, il m'est apparu intéressant de questionner la poursuite de ce projet – ces croyances, ces normes, ces idéaux, ces attentes – au travers des politiques dites de développement en situation de pays « sous régime d'aide »<sup>39</sup> et notamment de promotion d'une propriété privée extensive de la terre, défendu par les promoteurs d'une économie orthodoxe.

Une de mes premières hypothèses a été de supposer que l'existence d'une dualité juridique, entre terres relevant des droits coutumiers et terres relevant du droit positif, contribue à produire une forme d'insécurité foncière des populations qui faciliterait les spoliations ou accaparements par des acteurs fortement dotés en capitaux sociaux et économiques. J'ai également supposé que cette dualité rendrait difficile l'élaboration des politiques agricoles ou urbaines et notamment toute forme de planification et d'aménagement du territoire. Ces premières suppositions restent à démontrer. Elles ont généré les questions suivantes : comment l'insécurité juridique favorise les mécanismes prédateurs ? Comment se fait-il que l'on y observe d'importantes discontinuités dans l'aménagement territorial, notamment une artificialisation massive des zones humides, hautement inondables ? Comment se fait-il que l'on observe autant de conflits fonciers (80% des affaires des tribunaux relèvent de ces litiges<sup>40</sup>) dans un pays pourtant réputé pour sa tradition pacifiste depuis son indépendance ? Alors que la gestion des ressources de la terre se développe de plus en plus dans des contextes de contraintes biophysiques ou climatiques, comment les populations et agents politiques locaux intègrent-ils ces risques ? Comment perçoivent-ils leurs conditions matérielles d'existence ? Comment gèrent-ils les conséquences de l'anthropisation des terres et milieux qu'ils occupent ? Les lectures scientifiques que j'ai engagées dans le même temps autour des notions de ressources<sup>41</sup>,

---

<sup>38</sup> Escobar, Arturo. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1994, 312p. ; Rist, Gilbert. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences Po, 2013, 512p. ; Nay, Olivier. « Les politiques de développement », in Borraz, Olivier (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*. Presses de Sciences Po, 2010, pp. 139-170.

<sup>39</sup> Cette expression renvoie à la présence structurelle des bailleurs de fonds étrangers dans l'économie béninoise depuis l'indépendance du pays. Sur l'imbrication entre action publique et aides internationales, voir notamment : Lavigne Delville, Philippe. « Regards sur l'action publique en Afrique. Introduction », *Anthropologie & développement*, *Op. cit.*

<sup>40</sup> Andreetta, Sophie. « Saisir l'État ». *Les conflits d'héritage, la justice et la place du droit à Cotonou*. Academia-L'Harmattan, Louvain-la-neuve, 2018, 369 p.

<sup>41</sup> Rockström, Johan, *et al.* « Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity », *Ecology and Society*, vol. 14, no. 2, art. 32, 2009, pp. 472-475. ; Steffen Will, *et al.* « Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet », *Sciences*, vol. 347, no. 6223, pp. 736-747.

de limites<sup>42</sup>, de biens communs<sup>43</sup>, de droits de propriété<sup>44</sup>, de crises<sup>45</sup>, et qui interrogent les rapports entre réalité matérielle d'une part, et logiques juridiques d'autre part, m'ont donné le sentiment d'être dans une impasse scientifique et surtout de ne pas être en mesure de pouvoir répondre pleinement à ces interrogations avec les canons de la science politique francophone.

Ces incertitudes qui ont découlé de ma première enquête de terrain conduite entre avril et mai 2016 dans le cadre de mon mémoire de Master, se sont progressivement révélées heuristiques. C'est au sein du bureau des affaires domaniales et environnementales de la commune de Dassa-Zoumé dans le département des Collines, que j'ai découvert au fil des mois combien cette question foncière était imbriquée dans des enjeux politiques, institutionnels et financier nationaux. J'ai aussi constaté que cette gestion était de nature incrémentale et dynamique et que les modes de déploiement m'apparaissaient souvent inattendus. Ceci m'a amené à interroger les prénotions et les implicites théoriques des liens entre enjeux environnementaux et politique foncière.

Les premières observations sur le terrain m'ont d'abord montré que les enjeux environnementaux associés à la gestion des terres étaient manifestement perçus et formulés par des populations villageoises ou par des experts mais moins par les parties techniques et administratives de cette gestion. En résulte une invisibilisation progressive des enjeux environnementaux par les bureaucrates du foncier, qui se concentrent davantage sur leur pratique professionnelle autour des questions de procédures de résolution de conflits, d'immatriculation ou de constatation de limites parcellaires. La gestion foncière m'est alors apparu plus comme une gestion détachée de toute matérialité quant à la terre *humus* qui participe pourtant à la raison d'être de cette routine administrative. Ceci m'a invité à interroger les mécanismes qui conduisent à cette invisibilisation d'une part et les effets produits par la focalisation de l'anthropologie du développement sur les enjeux de justice sociale qui en découlent d'autre part. Cette littérature renvoyant par là le foncier à une définition dénuée de toute dimension matérielle : des relations sociales entre humains à propos de la *terre*.

Alors que l'enquête m'a progressivement révélé l'importance accordée par les populations aux enjeux environnementaux liés à la gestion des terres, cette thèse accorde une

---

<sup>42</sup> Meadows Donella H., Randers, Jorgen, et Meadows, Dennis L. *The limits to Growth: The 30-year Update*, Londres, Routledge, 2004 (1972), 338p.

<sup>43</sup> Parance, Béatrice, De Saint Victor Jacques (dir.), *Repenser les biens communs*, Paris, CNRS éditions, 2014, 314p.

<sup>44</sup> Vanuxem, Sarah. *La propriété de la terre, op. cit.*

<sup>45</sup> Muxart, Tatiana (dir.) *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Paris, édition Quae, collection Indisciplines, 2006, pp.369-382.

part d'importance significative à cette matérialité, à rebours des perspectives constructivistes qui considère qu'un enjeu n'existe que si celui-ci a été construit et nommé comme tel<sup>46</sup>. Aujourd'hui, il semble que cette *nature* du *foncier*, écartée par de nombreuses analyses, se révèle et s'impose à de nombreux acteurs, notamment celles et ceux qui vivent du travail de la *terre*. Cette matérialité de la terre confronte l'autonomie des individus à ses limites écologiques et questionne la pertinence du projet de modernisation de la gestion des sols sous-tendue par la configuration développementaliste qui l'administre. La nature, déjà perçue comme source potentielle de limites par des penseurs comme Locke, Rousseau ou Grotius<sup>47</sup> ajoute une dimension analytique supplémentaire, qui est celle de l'espace et du territoire, à la fois comme condition de subsistance et comme habitat. Une lecture plus récente se fonde sur un rappel de cette matérialité, de l'exploitation du monde non européen, de la confrontation aux régimes agricoles de subsistance et de l'intégration de la valeur foncière et de ce qui la constitue<sup>48</sup>. Impulsé par les États modernes, le dépassement de la matérialité comme des limites de la nature par les conditions techniques et politiques<sup>49</sup> s'est accompagné par une mise en ordre bureaucratique et administrative, fondée notamment sur la capacité à mesurer la terre et à en lever l'impôt<sup>50</sup>. Cette idée se retrouve chez Karl Polanyi lorsqu'il étudie le mouvement des enclosures dans l'Angleterre du XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècle, lequel joue, selon lui, un rôle décisif puisqu'il provoque le chiisme entre le travail et la *terre* par les conditions juridiques et démographiques<sup>51</sup>. Ce travail de la puissance publique fondé sur la subordination des économies de subsistance et l'émergence d'une rente foncière permet de souligner le désencastrement de

---

<sup>46</sup> Lemieux, Cyril. « Peut-on ne pas être constructiviste ? », *Politix*, vol. 100, no. 4, 2012, pp. 169-187.

<sup>47</sup> Guibet Lafaye, Caroline. « La naturalisation de l'appropriation privative », *Revue de philosophie économique*, vol. 15, no. 2, 2014, pp. 35-68. ; Charbonnier, Pierre. « Souveraineté et propriété. La philosophie politique et la terre » in Charbonnier, Pierre. *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*, Paris, Éditions La Découverte, 2020, p. 53-87.

<sup>48</sup> Sur la décolonisation de la pensée écologique, voir notamment : Ferdinand, Malcolm. *Pensée l'écologie depuis le monde caribéen. Enjeux politiques et philosophiques de conflits écologiques (Martinique, Guadeloupe, Haïti, Porto Rico)*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en science politique, Septembre 2016, 925p. ; Escobar, Arturo. *Sentir-penser avec la terre*. Paris, Éditions du Seuil, 2018, 225p.

<sup>49</sup> Latour, Bruno. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991, 210p.

<sup>50</sup> Scott, James C., « Nature and Spaces » in Scott, James C., *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale, Yale University Press, 1998, pp. 11-52.

<sup>51</sup> Polanyi, Karl., *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 (1944), pp. 37-57.

la *terre* qui devient, selon Polanyi, une « *marchandise fictive* »<sup>52</sup> quand bien même celle-ci « *est un élément de la nature qui est inextricablement entrelacé avec les institutions de l'homme* »<sup>53</sup>.

Ainsi, la production de matériaux empirique a pour but de résoudre la principale difficulté rencontrée sur mon terrain : saisir les fragilités écologiques de la *terre* et leurs effets sur leurs représentations et actions des groupes d'acteurs concernés. À travers l'étude de la politique foncière béninoise et des enjeux environnementaux liés à la matérialité de la *terre* rencontrés dans plusieurs territoires du pays, cette thèse cherche à saisir l'articulation, ou plutôt la désarticulation, entre politique foncière et enjeux environnementaux dans l'administration quotidienne des territoires d'une part et dans les processus de fabrique des politiques foncières d'autre part. Je poursuis donc deux questionnements imbriqués : celui de la place accordée à la matérialité de la terre par les acteurs, et celui des instruments de gestion déployés par l'action publique foncière.

## **II. Penser le *nexus* terre-foncier-environnement par les sciences sociales**

À la croisée de la sociologie politique de l'action publique et de la *political ecology*, cette thèse plaide pour une approche matérielle et pragmatique des questions foncières qui ne sauraient être réduites à leurs seuls usages sociaux. Cette recherche soutient que la matérialité de la *terre* et des enjeux environnementaux associés ne peut être ignorée dans l'analyse des politiques foncières et que l'étude de cette dernière gagne à être réintégrée dans une économie plus générale de politiques publiques environnementales. Je montre que cette matérialité est bel et bien présente dans les discours et perceptions des populations et acteurs politiques locaux qui *vivent et habitent* ces terres. Cette thèse souhaite démontrer que la relégation des matérialités environnementales de la politique foncière relève d'une succession de (re)cadres dans la production des problèmes publics, de mécanismes instrumentaux et de territorialisation dans l'exercice du pouvoir de l'État et des collectivités locales autant que de cartes mentales d'acteurs bureaucratiques. Autrement dit, cette thèse analyse la poursuite d'un projet de

---

<sup>52</sup> Charbonnier, Pierre. « La nature dans une société de marché. Marx ou Polanyi ? » in Charbonnier Pierre, *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*, Paris, Éditions La Découverte, 2020, pp. 241-288. ; Petitimberty, Rémy. « La terre comme « marchandise fictive ». Une lecture polanyienne des mesures compensatoires », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 28, no. 1, 2022, pp. 51-69.

<sup>53</sup> Polanyi, Karl., *La grande transformation, op. cit.*, p. 253.

modernisation issu de l'époque coloniale au travers d'une certaine frange de l'industrie du développement et de la modernisation des cadres de domination bureaucratique de l'État central béninois. Cette recherche est aussi une occasion de réfléchir à la manière dont la sociologie politique conçoit et analyse des enjeux matériels environnementaux en dehors des terrains occidentaux d'enquête sur lesquels elle a fondé ses théories et outils conceptuels.

Cette thèse prend pour objet de recherche le *nexus* terre-foncier-environnement et analyse les perceptions, représentations, pratiques concrètes et usages politiques qui s'y adossent. Ce que j'appelle *nexus* préfigure aussi bien un champ de recherche à l'interface entre différentes approches scientifiques, que l'emboîtement entre la *terre*, qui renvoie à la matérialité biophysique des *sols* ; le *foncier*, qui renvoie à la surface et à l'immatérialité des rapports sociojuridiques et à leurs monétisations<sup>54</sup> ; et l'*environnement* comme espace de contrainte biophysique et sociale. Ce *nexus* fait écho à la proposition de Jean-Pierre Chauveau d'explorer empiriquement et de théoriser un « *nexus État, foncier, migrations, conflits* » dans la volonté de nouer des problématiques enchâssées et d'ainsi privilégier les interconnexions des processus comme champ de recherche à haute valeur heuristique<sup>55</sup>. Saisir le *nexus* terre-foncier-environnement doit permettre de dépasser les catégories d'analyse sectorielle de la sociologie politique de l'action publique. Comme le souligne Chauveau, « *La notion de nexus a l'avantage de privilégier d'emblée les processus, en faisant de leur complexité non pas un obstacle, mais une ressource pour leur compréhension* »<sup>56</sup>. L'objet de cette thèse fait également écho aux travaux d'anthropologie juridique d'Olivier et Catherine Barrière sur le « *foncier-environnement* » au Mali et qui proposent une prise en considération plus fine des enjeux environnementaux du foncier<sup>57</sup>.

Il ne s'agit donc pas de s'intéresser à un secteur d'action publique en particulier, à savoir celui du « foncier », mais de s'appropriier ce *nexus* comme objet d'étude et de questionner les politiques d'un pays « sous régime d'aide » qui y prennent part. Ainsi, en entrant par la politique foncière, cette thèse souhaite se saisir d'un bouquet de politiques publiques – foncier donc, mais aussi agriculture, aménagement et environnement –, c'est-à-dire à une action publique que je qualifie de « politique de la terre » dont les limites sectorielles, institutionnelles, organisationnelles et administratives sont mouvantes et instables. En prenant la politique

---

<sup>54</sup> Coase Ronald. H. "The Problem of Social Cost", *Op. cit.*

<sup>55</sup> Chauveau, Jean-Pierre. « Le *nexus* État, foncier, migrations, conflits comme champ social », *Critique internationale*, vol. 75, no. 2, 2017, pp. 9-19.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>57</sup> Barrière, Olivier., Barrière, Catherine. *Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le Delta intérieur du Niger (Mali)*. IRD Edition, Collection à travers champs, Paris, 2002, 447 p.

foncière pour fil rouge, le travail de recherche et la démonstration s'attache ponctuellement à convoquer les secteurs politiques agricoles, d'urbanisme, d'aménagement, de fiscalité et d'environnement et leurs acteurs. Cette démarche m'a amené à questionner, à différentes échelles de responsabilité, trois grandes catégories d'acteurs : des habitants et villageois ; des bureaucrates locaux et nationaux ; des experts, béninois et internationaux. Cette approche permet de mettre au jour les constructions concurrentes des problèmes publics autour « du foncier », en portant une attention particulière à la matérialité écologique des milieux et aux risques encourus. Dans la suite de cette thèse, j'alterne selon les étapes de la démonstration, les références à la « terre » ou au « foncier », dans le but de maintenir la distinction entre matérialité des sols et rapports sociaux (politique ou juridique) à son propos.

Cette analyse prend appui sur deux cadres théoriques d'analyses principaux, à savoir la sociologie politique de l'action publique et la *political ecology*.

*Ce que la sociologie politique de l'action publique permet (ou pas) de saisir empiriquement.*

La sociologie de l'action publique permet, selon le politiste Patrick Hassenteufel, de saisir :

« Le poids accordé aux interactions d'acteurs au sein de l'analyse des politiques publiques qui découle de leur multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux et supranationaux), de l'érosion des frontières entre public et privé, du changement des modes d'intervention étatique (libéralisation, régulation, contractualisation, délibération et du rôle croissant des politiques procédurales et incitatives (...)). La sociologie politique de l'action publique repose sur l'analyse contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux, du local à l'international (...), permettant de penser les transformations des États contemporains »<sup>58</sup>.

Le déploiement des outils de sociologie de l'action publique dans les études dites « africaines » date des années 1990, notamment par le développement d'une sociologie historique sur les formes plurielles de l'État africain<sup>59</sup>, de ses (non) déploiements démocratiques<sup>60</sup> ou de ses processus de sous-traitance et de privatisation<sup>61</sup>. Des travaux

---

<sup>58</sup> Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, p. 25.

<sup>59</sup> Bayart, Jean-François. *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, « L'espace du politique », 1989, 439 p.

<sup>60</sup> Banégas, Richard. *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*. Paris, Karthala, 2003, 496p.

<sup>61</sup> Reno, William, Mayoux, Sophie et Hibou, Béatrice. « La privatisation de la souveraineté et la survie des États faibles », in Hibou, Béatrice (dir.), *La privatisation des États*. Karthala, 1999, pp. 133-161. ;

empiriques anglo-saxons se sont construits à l'interface entre socio-anthropologie du développement et sociologie administrative pour mettre en lumière l'accroissement des pouvoirs bureaucratiques étatique et les effets de dépolitisation des pratiques managériales importés par les acteurs associés aux mondes du développement<sup>62</sup>. Dans le même temps, des recherches francophones issues majoritairement de l'anthropologie se proposent, à partir d'études empiriques foisonnantes, de produire des analyses de politiques publiques, sans le dire explicitement au départ<sup>63</sup>. Du côté de la science politique, des travaux au tournant des années 2000 et 2010 ont tendu à exporter plus explicitement les grilles analytiques des travaux sur l'action publique pour analyser les transformations des États africains au travers des secteurs de politiques publiques tout en les réinsérant dans les perspectives historiques et contextuelles propres aux territoires et aux institutions étudiés<sup>64</sup>. Ces travaux mettent en lumière les configurations et processus historiques des politiques publiques en contexte africain et notamment l'hétérogénéité des structures étatiques au travers des réseaux, coalitions de causes, luttes politiques, pratiques sociales et héritages institutionnels d'acteurs publics comme privés

---

Hibou, Béatrice. « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, vol. 73, no. 1, 1999, pp. 6-15.

<sup>62</sup> Ferguson, James. *The Anti-Politics Machine : « Development » and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 320 p.

<sup>63</sup> Bierschenk, Thomas, Chauveau Jean-Pierre. Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, *Op. cit.* ; Eboko, Fred., *Pouvoirs, jeunesses et sida au Cameroun. Politique publique, dynamiques sociales et constructions des sujets*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2002. ; Eboko, Fred. « Politique publique et Sida en Afrique. De l'anthropologie à la science politique. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 2, no. 178, 2005, pp. 351-387.

<sup>64</sup> De très nombreuses thèses ont été soutenues ces dernières années en mobilisant ces grilles d'analyses. Sans exhaustivité, le lectorat peut par exemple se tourner vers : Latoures, Aurélie. *Saisir l'État en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Bordeaux, IEP de Bordeaux, 2008. ; Nakanabo, Diallo Rozenn. *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique*. Thèse de Doctorat en Science politique, LAM, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2013. ; Soriât, Clément. *Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lille, 2014. ; Provini, Olivier. *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est, les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'État*. Thèse de doctorat en science politique. Université de Pau, 2015. ; Gay Lauriane. *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières sous le National Résistance Movement (NRM). Entre changement et inertie*. Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Montpellier, 2016. ; Schlimmer, Sina. *Construire l'État par les politiques foncières : la négociation des transactions foncières en Tanzanie*. Thèse de doctorat en Science politique, LAM, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2017. ; Haussaire Mélissa., *La fabrique de l'Etat sous régime d'aide. Construction d'une administration extravertie au Sénégal*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lille, 2019.



qui participent à composer et recomposer l'action publique-privé des pays concernés<sup>65</sup>. La multiplication d'études de cas sur le continent africain a permis de démontrer l'intérêt pour la sociologie politique de l'action publique à travailler sur ces situations inédites, aussi bien pour interroger les postulats scientifiques des analyses des politiques publiques dans les pays dit du « Nord » que pour enrichir les échanges et discussions à travers des configurations d'action publique hybrides dans des situations bien souvent qualifiées de façon péjorative comme « exotiques »<sup>66</sup>. Dans ces contextes d'États sous régime d'aide internationale, les politiques publiques impliquent une multiplicité d'acteurs, compte tenu des partenariats multilatéraux avec des organisations financières internationales, comme de la conduite de projets de développement qui en sont partie intégrante<sup>67</sup>. Cartographier ces réseaux d'acteurs passe par l'identification des espaces de rencontre, des coalitions de causes et d'opposition. Ces lieux de fabrique de l'action publique se retrouvent au travers de la notion de « forum », proposée à partir de terrains européens, qui permet de définir des scènes plus ou moins institutionnalisées où sont spécifiées les orientations et instruments d'action publique débattus par des groupements d'acteurs<sup>68</sup>. Dans une perspective cognitiviste, ces forums sont producteurs de représentations, croyances et idées qui peuvent être sujettes à interprétations et controverses selon les intérêts et cartes mentales des acteurs autant que par les rapports de forces en vigueur<sup>69</sup>. D'autres travaux issus de la sociologie des réseaux viennent compléter ces approches en insistant sur le caractère multi positionnel des acteurs, sur leurs carrières<sup>70</sup> et sur leurs aptitudes

---

<sup>65</sup> Bourblanc, Magalie. « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud. Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », *Gouvernement et action publique*, vol. n°17, no. 2, 2018, pp. 75-94.

<sup>66</sup> Darbon, Dominique, et Provini, Olivier. « Penser l'action publique » en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 17, no. 2, 2018, pp. 9-29.

<sup>67</sup> Fresia, Marion, Lavigne Delville, Philippe. « Les institutions de l'aide et leurs pratiques. Regards ethnographiques sur des fragments d'une gouvernance globalisée » in Fresia Marion, Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*. IRD Éditions, Éditions Karthala-Apad, Marseille, p. 17.

<sup>68</sup> Bousaguet, Laurie. « Forums », in Bousaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 273-278.

<sup>69</sup> Hall, Peter A. « The role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Lichbach Mark, Zuckerman, Alan (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207. ; Jobert, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p. ; Fouilleux, Eve. « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, no. 2, pp. 277-306.

<sup>70</sup> Siméant, Johanna. « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, vol. 51, no. 1-2, 2001, pp. 47-72.

à intervenir au sein de plusieurs espaces, réseaux et groupes simultanément<sup>71</sup>, autant qu'à prendre parole ou faire défection<sup>72</sup>. Dans la continuité de ces études sur la mise en œuvre de l'action publique, la littérature a également porté un intérêt sur les « lieux de passage » entre univers institutionnels qui sont catégorisés comme de véritables lieux de fabrique de cette action publique<sup>73</sup>.

Cette multipositionnalité des acteurs entre espaces international, national et infranational traduit la situation des États africains caractérisée par une extraversion historique<sup>74</sup> et une forte dépendance aux ressources humaines et financières de l'aide internationale et des investisseurs privés, quand bien même ces aides tendent parfois à affaiblir les structures déjà existantes<sup>75</sup>. Ces approches historiques sur l'aide internationale permettent d'insister sur la rhétorique développementaliste qui continue de tenir une place prépondérante dans les débats experts<sup>76</sup>, notamment sur les enjeux de gouvernance des inégalités et de la croissance économique sur le continent<sup>77</sup>. En ce sens, de nombreux travaux ont montré que les agendas des organisations internationales et des bailleurs de fonds sont porteurs de visions du monde, de récits narratifs autant que d'instruments de politique publique à même de légitimer ces récits<sup>78</sup>. Cette bonne gouvernance, perceptible dans les discours politiques, repose sur la croyance en des logiques d'efficacité et de rationalité scientifique visant à rendre meilleures les structures

---

<sup>71</sup> Pommerolle, Marie-Emmanuelle, Siméant, Johanna. « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », *Cultures & Conflits*, no. 70, 2008, pp. 129-149.

<sup>72</sup> Hirschman, Albert O. « Exit, Voice, Loyalty and the State », *World Politics*, vol. 31, no. 1, 1978, pp. 90-107.

<sup>73</sup> Nay, Olivier., Smith, Andy, (dir.). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, Paris, 2002, 237 p.

<sup>74</sup> Bayart, Jean-François. « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5, 1999, pp. 97-120. ; Lavigne Delville, Philippe. « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 17, no. 2, 2018, pp. 53-73.

<sup>75</sup> Coussy, Jean. « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique*, vol. 32, no. 4, 2006, pp. 29-40.

<sup>76</sup> Parizet, Raphaëlle. « Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres » », *Cultures & Conflits*, vol. 108, no. 4, 2017, pp. 77-105. ; Cabane, Lydie, et Tantchou. Josiane. « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, no. 2, 2016, pp. 127-145.

<sup>77</sup> Péclard, Didier, Kernén, Antoine, et Khan-Mohammad, Guive. « États d'émergence. Le gouvernement de la croissance et du développement en Afrique », *Critique internationale*, vol. 89, no. 4, 2020, pp. 9-27.

<sup>78</sup> Klein, Asmara, Laporte, Camille, et Saiget, Marie. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015, 241 p. ; Hibou, Béatrice (dir.) *La Bureaucratisme néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, 272p. ; Devin, Guillaume, et Marie-Claude Smouts. *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011, 256 p. ; Scalettari, Giulia. « Bureaugraphier le HCR : approche empirique et englobante d'une organisation internationale », *Critique internationale*, vol. 88, no. 3, 2020, pp. 153-172.

locales de gestion de l'action publique<sup>79</sup>. À ce titre, la diffusion puis l'imposition du référentiel<sup>80</sup> de marché dans les politiques publiques internationales de développement<sup>81</sup> sont significatives du rôle central des organisations internationales – notamment de la Banque mondiale<sup>82</sup> – dans la fabrique d'une action publique globale<sup>83</sup>. Dans ce cadre-là, les études sur les transferts de « modèles » montrent notamment que les politiques publiques en contexte de régime d'aide au développement sont souvent bricolées, négociées et ajustées à géométrie variable et que les configurations de l'aide ne sont pas la garantie d'une uniformisation des manières de *faire* l'action publique<sup>84</sup>. Ces travaux insistent sur la dimension exogène de la fabrique de l'action publique en contexte d'aide, notamment à partir de travaux comparatifs sur les effets de ces transferts de solution et sur la structuration de celle-ci<sup>85</sup>. L'on retrouve ainsi les apports de la sociologie de la circulation des instruments de politiques publiques, notamment d'une

---

<sup>79</sup> Jobert, Bruno. « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », Favre, Pierre (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*. Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 273-285. ; Hibou, Béatrice. « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, 39, mars 1998, 46p.

<sup>80</sup> Muller, Pierre. « Référentiel », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540.

<sup>81</sup> Nay, Olivier. « Gouverner par le marché. Gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 4, 2017, pp. 127-154.

<sup>82</sup> Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille, et Roubaud, François. « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? » », *Politique africaine*, vol. 87, no. 3, 2002, pp. 164-174. ; Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille, et Roubaud, François. « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, vol. 53, no. 4, 2011, pp. 43-65.

<sup>83</sup> Fouilleux, Eve. « Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 287-318. ; Fouilleux, Eve, et Loconto, Allison. « Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'eupéanisation à la globalisation de l'agriculture biologique », *Revue française de sociologie*, vol. 58, no. 3, 2017, pp. 501-531.

<sup>84</sup> Sur cette littérature de la gouvernance par les modèles, voir par exemple : Darbon, Dominique (dir.). *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris, Karthala-MSHA, 2009, 286 p. ; Delpeuch, Thierry. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43, no. 2, 2009, pp. 153-165. ; Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, 480 p. ; Loconto, Allison, et Rajão, Raoni. « Governing by models : Exploring the technopolitics of the (in)visibilities of land », *Land Use Policy*, vol. 96, art. 104241, 2020.

<sup>85</sup> Hassenteufel, Patrick, et Jacques de Maillard. « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, no. 3, 2013, pp. 377-393. ; Allal, Amin. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, vol. 48, no. 3, 2010, pp. 97-116. ; Fouilleux, Eve, et Balié, Jean. « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, vol. 31, no. 2, 2009, pp. 129-149.

ingénierie sociale internationale participative<sup>86</sup>, ou encore d'instruments cartographiques<sup>87</sup>. Ces travaux insistent tout à la fois sur les résultats de l'instrumentation (*outputs*), en termes de validation et de sélection de modalités techniques concrètes de mise en œuvre de l'action publique, que sur les effets de cette instrumentation (*outcomes*) sur les usagers et territoires sur long terme<sup>88</sup>. D'autres travaux insistent particulièrement sur le caractère technicisant et dépolitisant de ces instruments, qui résultent des stratégies développées par les institutions internationales pour éviter d'intervenir dans certains débats politiques nationaux<sup>89</sup>. Ces instruments de gestion sont l'émanation gestionnaire des principes dictés par le *new public management*<sup>90</sup>. Ils s'inscrivent à l'interface entre fabrique endogène des bureaucraties<sup>91</sup> d'États et dispositifs exogènes promus par les projets de bailleurs internationaux. Ces instruments, souvent quantitatifs, enracinent la culture du résultat dans les manières de gouverner<sup>92</sup>. Ces questions d'instrumentation, impulsés par une pensée marchande, technicisé et dépolitisante, invitent par ailleurs à réinterroger tant la notion de référentiel que le cadre « global »<sup>93</sup> que pourrait représenter ce référentiel de marché appliqué à la promotion croissante d'un marché immobilier au Bénin.

---

<sup>86</sup> Neveu, Catherine (dir.). *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, 402p. ; Mazeaud, Alice, Nonjon, Magali, et Parizet, Raphaëlle. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 5-35. ; Parizet, Raphaëlle. « Le « pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 61-90.

<sup>87</sup> Voir notamment le dossier publié par Philippe Lavigne Delville et Sina Schlimmer : Lavigne Delville, Philippe, et Schlimmer, Sina. « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 9-32.

<sup>88</sup> Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.) *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, p. 39.

<sup>89</sup> Parizet, Raphaëlle. « Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement », Klein, Asmara, Laporte, Camille, et Saiget, Marie (dir.), *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 79-94. ; Maertens, Lucile, et Parizet, Raphaëlle. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 41-60.

<sup>90</sup> Bezes, Philippe, et Musselin, Christine. « Le *new public management*. Entre rationalisation et marchandisation ? » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 125-152.

<sup>91</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.* pp. 7-20.

<sup>92</sup> Bruno, Isabelle. « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », *Politix*, vol. 82, no. 2, 2008, pp. 95-117.

<sup>93</sup> Ravinet, Pauline. « “Global, es-tu là ?” Réflexions sur une catégorie fantomatique » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 25-56. ; Jobert, Bruno. « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, vol. 21, no. 2, 2004, pp. 43-54.

Cet état des lieux des apports de la recherche sur l'action publique en contexte africain et plus largement à l'international doit me permettre de questionner la place des représentations des acteurs, notamment vis-à-vis des pluralismes juridiques et normatifs des cadres institutionnels et gestionnaire en place au Bénin. Ces travaux permettent de m'aiguiller dans l'analyse des différentes séquences de la politique foncière<sup>94</sup>, des chevauchements de visions du monde et de (re)cadrage des différentes problématiques sectoriels et trans-sectoriels des politiques de la terre – foncier, environnement, agriculture ou encore aménagement. Le rôle des fonctionnaires, le poids des intérêts et le rôle des idées, sont autant de variables explicatives trop souvent opposées dans les recherches sur l'action publique et que je souhaite tenir ensemble pour nourrir la démonstration de cette thèse. Je défends ici une approche dans laquelle ces éléments sont associés aussi bien pour analyser des trajectoires de politiques publiques sur le temps long, que pour complexifier les modèles d'analyses en valorisant des éléments transversaux aux cas étudiés<sup>95</sup>. Cela doit permettre en outre de restituer la politique foncière dans l'économie plus générale des politiques de la terre sur le continent africain et à l'international. Cette remise en perspective ne peut se faire qu'au travers de l'analyse des trajectoires de réformes<sup>96</sup>, de représentations, croyances et cadrages d'acteurs qui se déclinent au sein d'instruments issus de l'ingénierie sociale.

*Politisatation et institutionnalisation des enjeux environnementaux : articuler la sociologie politique à la political ecology*

Les matérialités environnementales perçue par les individus n'est pas stable et est souvent remise en cause<sup>97</sup>. Comme le soulignent Denis Gautier et Tor Benjaminsen, « *la political ecology permet d'ouvrir les catégories de l'environnement lui-même, mais aussi d'explorer ses formes multiples de représentation* »<sup>98</sup>. Je m'inscris dans ce courant pour analyser des pratiques et des représentations sociales qui découlent des rapports à la terre, au foncier, à l'environnement et aux risques naturels, ainsi qu'à leur traduction en termes de

---

<sup>94</sup> Jones, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, 276p.

<sup>95</sup> Hall, Peter, et Taylor, Rosemary. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997, pp. 469-496. ; Palier, Bruno, et Yves Surel. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 7-32.

<sup>96</sup> Bezes, Philippe, et Palier, Bruno. « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, no. 6, 2018, pp. 1083-1112.

<sup>97</sup> Bouleau, Gabrielle. *Politisatation des enjeux écologiques*, ISTE Editions Ltd, London, 2019 p. 13

<sup>98</sup> Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A.. « Introduction à la *political ecology* », in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.) *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, p. 6.

gouvernance<sup>99</sup>. Ce courant théorique, issu de la géographie, étudie les interactions réciproques entre les sociétés et leurs milieux. Cette approche reste et demeure un enjeu épistémologique pour la science politique dans la perspective d'une mise en débat de l'autonomie du fait social, fondateur des approches dominantes de la discipline.

L'approche par la *political ecology* suppose d'étudier les transformations du foncier et de l'environnement à partir de la littérature grise d'une part, et de récits d'enquêtés d'autre part. Cela revient ici à aller chercher les façons dont les populations et acteurs du gouvernement du foncier politisent les perceptions de l'environnement et les contours des normes environnementales. Cette approche conduit à examiner la manière dont les catégories de perception des acteurs ont des effets sur le gouvernement du foncier et de l'environnement. Gautier et Tor précisent qu'en « considérant les écosystèmes comme non politiquement inertes, la *political ecology* essaie de comprendre les processus impliqués dans la production des ressources naturelles, en prenant en compte la perception des acteurs et leurs filtres culturels. Les ressources naturelles sont alors utilisées, vécues et interprétées socialement »<sup>100</sup>.

La *political ecology* se présente comme une communauté scientifique à l'interstice des *development studies* et de la géographie critique et insiste aussi bien sur les effets politiques de la catégorisation environnementale, que sur les représentations d'acteurs, la prise en compte des savoirs locaux et les relations de pouvoirs<sup>101</sup>. Profondément interdisciplinaires, les chercheurs qui s'inscrivent dans cette communauté épistémique cherchent à concilier les approches naturalistes des phénomènes environnementaux et les approches constructivistes des discours sur l'environnement. Cette attention aux champs lexicaux permet de mettre en avant les considérations normatives associées aux perceptions et représentations d'acteurs et d'insister sur leurs pluralités. Restituer cette richesse de point de vue permet d'interroger la fabrique des problèmes publics, notamment à partir de la notion de « *framing* » chère aux analyses cognitivistes de la sociologie politique<sup>102</sup>. Cette notion est entendue au sens de

---

<sup>99</sup> Ces approches reposent notamment sur la sociologie de la traduction, voir notamment : Callon, Michel. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, 36, 1986, p. 169-208. ; Akrich, Madeleine, Callon, Michel, Latour, Bruno. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Presses des Mines, 2013, 415 p.

<sup>100</sup> Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. « Introduction à la *political ecology* », in Gautier, Denis et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir, Op.cit.*, p. 9.

<sup>101</sup> Robbins, Paul. « Qu'est-ce que la *political ecology* ? », in Gautier, Denis et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir, Op.cit.* pp. 21-36.

<sup>102</sup> Entman, Robert M. « Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 43, 1993, pp. 51-58.

« cadrage » par des représentations dominantes dans les travaux francophones<sup>103</sup> et est issue d'une définition plus large proposée par Erving Goffman. Pour ce dernier, les individus produisent des cadres d'interprétation du monde à partir de leurs expériences vécues et des réalités matérielles qui y sont associés. Ces cadres peuvent être, selon Goffman, aussi bien des « *cadres primaires* », qu'ils soient « *naturels* » ou « *sociaux* », qui impliquent des lois de la nature ou des actions humaines ; que des « *cadres transformés* » lorsque la situation acquiert une signification différente malgré certaines ressemblances avec ce qui se déroule dans le cadre primaire<sup>104</sup>. Ainsi, pour Goffman, les individus interprètent différemment les situations selon leurs cadres de références et notamment à partir des éléments matériels qui le constituent. Remis en perspective avec mon approche, la matérialité des enjeux environnementaux influencerait sur la perception des individus, qui dépendrait aussi de leurs positions, statuts sociaux et échelles d'observation et se retranscrirait dans les rapports discursifs et pratiques qu'entretiennent les acteurs<sup>105</sup>. Un paysan ne saisirait alors pas les mêmes enjeux liés à la gestion foncière qu'un bureaucrate administratif en charge d'une agence foncière. Le cadrage conceptuel des enjeux environnementaux, qui les constitue en objet d'action publique<sup>106</sup>, apparaît aussi bien matériel que cognitif, et influencerait sur les formes de politisation de tout un ensemble de relations socio-environnementales voire sur les formes de leur écologisation<sup>107</sup>, entendues comme le processus d'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques publiques. Le caractère intersectoriel<sup>108</sup> des enjeux environnementaux met en lumière la diversité des perceptions et représentations avec lesquelles ils peuvent être appréhendés. Là où des acteurs bureaucratiques

---

<sup>103</sup> Muller, Pierre. « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique. », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, pp. 189-207. ; Radaelli Claudio M. « Logiques de pouvoirs et « récits » dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, pp. 255-275. ; Surel, Yves. « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 4, 2000, pp. 495-512. ; Muller, Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 155-187.

<sup>104</sup> Goffman Erving. *Les cadres de l'expérience*. Traduction I. Joseph, M. Dartevelle et P. Joseph, Editions de Minuit, 1991, 575p. ; Nizet, Jean, et Rigaux, Natalie. « Les cadres de l'expérience », Jean Nizet éd. *La sociologie de Erving Goffman*, La Découverte, 2014, pp. 65-76. ; Bouleau, Gabrielle., *Politisation des enjeux écologiques*, *Op. cit.* p. 32.

<sup>105</sup> Escobar, Arturo, « Construction nature. Elements for a post-structuralist political ecology », *Futures*, vol. 28, N°4, 1996, pp. 325-343.

<sup>106</sup> Kalaora, Bernard, Vlassopoulos, Chloé. *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*. Ceyzérieu, hamp Vallon, 2013, p. 191.

<sup>107</sup> Mélard, François (dir.). *Écologisation. Objets et concepts intermédiaires*. Bruxelles, Peter Lang, coll. « Ecopolis », 2008, 214p.

<sup>108</sup> Kalaora, Bernard, Vlassopoulos, Chloé. « Chapitre V. L'Environnement en politique ». in Kalaora, Bernard, Vlassopoulos, Chloé. *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*. *Op. cit.* p.175-227.

peuvent voir une parcelle agricole illégalement exploitée sur une zone humide de l'État, d'autres peuvent y voir une terre fertile pour la riziculture. À ce titre, le travail de Gabrielle Bouleau propose la notion de « motif environnementaux » pour mettre en exergue les représentations sociales d'acteurs qui reposent sur des perceptions sensorielles ou émotionnelles. Celles-ci peuvent ensuite acquérir une forme de reconnaissance publique locale ou nationale par leur politisation<sup>109</sup>. Les chercheurs s'inscrivant en *political ecology* ont produit un nombre d'analyses empiriques particulièrement conséquent sur les liens entre *nature* et *société*<sup>110</sup>. En ce sens, cela rejoint les approches du courant pragmatique de la sociologie<sup>111</sup>, en privilégiant l'analyse sur les situations conflictuelles que vivent les acteurs, pour mettre l'accent sur les rapports de force que ces derniers entretiennent.

À partir de l'objet de cette thèse, le *nexus* terre-foncier-environnement, il s'agit de produire un point de vue critique interdisciplinaire tout en restant ancré dans la science politique et l'analyse de l'action publique. Je m'intéresse d'une part aux perceptions et représentations d'acteurs, de la paysannerie aux bureaucrates en passant par les notables économiques locaux et les experts ; et d'autre part aux liens et emboitements entre enjeux environnementaux, politique foncière, et secteurs d'action publique connexes à la terre – agriculture, environnement, aménagement. Si la politique foncière constitue le fil rouge du récit de cette thèse, la démonstration conduit à convoquer, par séquences, les acteurs et institutions de ces autres politiques sectorielles. En alliant sociologie politique de l'action publique et *political ecology*, cette thèse souhaite contribuer à la longue lignée des travaux sur la fabrique des politiques publiques environnementales et sur les conditions de coordination et d'intégration d'enjeux transversaux et partagés par plusieurs secteurs. Cette démarche doit permettre d'interroger la question de la fabrique de l'État béninois par la coordination de ses secteurs, ses

---

<sup>109</sup> Bouleau, Gabrielle. *Politisation des enjeux écologiques*. *Op. cit.*

<sup>110</sup> De façon non exhaustive, le lectorat peut consulter les travaux suivants : Peluso, Nancy Lee. « Situer les *political ecologies* : l'exemple du caoutchouc », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.) *Environnement, discours et pouvoir*, *Op. cit.*, pp. 37-64. ; Benjaminsen, Tor A., et Svarstad, Hanne. « Discours et pratiques de conservation en Afrique » in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, *Op. cit.*, pp. 111-134. ; Blanchon, David, et Graefe, Olivier. « La radical *political ecology* de l'eau à Khartoum. Une approche théorique au-delà de l'étude de cas », *L'Espace géographique*, vol. 41, no. 1, 2012, pp. 35-50. ; Edelblutte, Émilie, et Gunnell, Yanni. « Le territoire impossible des populations tribales du parc national Sanjay Gandhi (Mumbai, Inde) », *L'Espace géographique*, vol. 43, no. 1, 2014, pp. 1-17. ; Bouleau, Gabrielle. « La catégorisation politique des eaux sous l'angle de la *political ecology* : le patrimoine piscicole et la pollution en France », *L'Espace géographique*, vol. 46, no. 3, 2017, pp. 214-230.

<sup>111</sup> Barthe, Yannick, *et al.* « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, vol. 103, no. 3, 2013, pp. 175-204.



liens avec les bailleurs, mais aussi, et surtout sa capacité à produire sa légitimité en même temps que le déploiement de ses instruments.

### **III. Saisir le *nexus* terre-foncier-environnement. Matérialité, cadrage, technicisation : Trois ensembles d'hypothèses emboîtés**

Les questionnements de cette thèse résultent d'une première rupture avec les études qui mettent l'accent sur le foncier comme relation sociale et qui ne tiennent pas compte des perceptions et des représentations de la matérialité biophysique des terres, comme de ses usages et des contraintes associées. Si le foncier n'est pas qu'un vecteur de traduction de relations de pouvoir sur la terre, quels sont alors les registres discursifs existant autour de ces enjeux ? Quels sont les récits qui y sont adossés ? Comment est vécu l'ordinaire du rapport quotidien à la terre ? Comment se construit à la fois un rapport de dépendance sociale – c'est-à-dire la terre comme espace productif –, et comme espace de contrainte environnementale ?

Ensuite, ce travail souhaite saisir le degré de coordination et d'intégration des enjeux transversaux aux politiques de la terre. Alors que chaque secteur se constitue comme un ensemble plus ou moins autonome d'acteurs et d'institutions, les transformations administratives et instrumentales semblent en accroître le déficit de cohérence générale. En ce sens, l'empilement de cadres de gouvernance normatifs, de stratégies, plans, instruments techniques prend des proportions colossales. Comment les instruments émergent ? Selon quels cadres cognitifs dominants ? Comment se heurtent-ils aux réalités empiriques de terrains ? Comment sont-ils renégociés dans leur mise en œuvre ? Comment l'État central assure-t-il la production de sa légitimité en même temps qu'il se déploie ? Comment opérationnalise-t-il ses choix et selon quelles priorités ?

Enfin, cette recherche participe à combler l'étanchéité disciplinaire entre les approches issues de la sociologie politique de l'action publique et de la *political ecology*, qui abordent respectivement dans leurs travaux les enjeux environnementaux et fonciers, mais dont les ponts ne sont, à mes yeux, que trop peu établis. Quels peuvent-être les apports heuristiques interdisciplinaires d'un rapprochement et d'un croisement de ces approches et outils d'analyses ? Quels peuvent être les apports pour le devenir de ces travaux disciplinaires ?

À partir de l'objet *nexus* terre-foncier-environnement, du cas d'étude béninois et du fil rouge de la politique foncière, conduite de concert par l'État central avec les projets financés

par les bailleurs internationaux, cette thèse défend l'idée selon laquelle la matérialité de la terre se verrait bureaucratisée au contact des pratiques et objectifs des politiques de développement. En d'autres termes, ce travail avance la thèse que les cadrages, politisation, pratiques politiques et instruments produirait des filtres d'abstraction des réalités biophysiques de la terre, en l'isolant de ses composantes matérielles et de l'espace de contraintes environnementales dans lesquels il se situe. Autrement dit, la bureaucratisation du foncier créerait une rupture métabolique<sup>112</sup> entre les humains et la terre, aliénant le rapport entretenu aux conditions matérielles d'existence que la conceptualisation par le foncier relègue ou invisibilise. Il s'agit d'envisager comment ces politiques sont coproduites par un ensemble d'acteurs à différentes échelles locales, nationales, internationales, qui ont en commun d'être intéressés par un développement du foncier au prisme d'une économie de l'environnement<sup>113</sup> classique et libérale présenté comme assurant un « développement durable »<sup>114</sup>. Pour ce faire, je présente ici trois ensembles d'hypothèses.

### *Travailler et habiter la terre pour en saisir les contraintes*

Ma première hypothèse porte sur les représentations des espaces naturels, de la terre, des sols et des contraintes biophysiques associées. Je cherche à savoir comment et selon quelles logiques les populations locales saisissent les aspects pluriels et matériels des enjeux associés aux liens entre terres, fonciers et environnement. Je suggère ici que le travail de la terre ou le fait d'habiter celle-ci renvoie les populations à la matérialité biophysique des sols, à l'écoumène, et aux liens avec les écosystèmes et leurs contraintes. Il s'agit à travers cette hypothèse de venir discuter des différences de statut du foncier et des usages, parfois conflictuels, associés. Pour cela, je vais porter une approche multi-située des usages du foncier et des réalités sociales et environnementales protéiformes qui le constituent : terres agricoles, pâtures, forêts, marécages, terres urbanisées. Quelles sont les stratégies et les pratiques d'utilisation et de gestion des terres par les différents acteurs et usagers ? Comment ces modes

---

<sup>112</sup> Ce concept est emprunté à Karl Marx. Pour approfondir, voir Bellamy Foster, John, *Marx Écologiste*, Paris, Éditions Amsterdam, 2011, 144 p.

<sup>113</sup> Boisvert, Valérie. « Économie de l'environnement ou économie écologique ? » in Blanc, Guillaume., Demeulenaere, Elise., Feuerhahn, Wolf. (dir.) *Humanités environnementales. Enquêtes et contre-enquêtes*. Paris, Publications de la Sorbonne, Collection Homme et société, 2017, pp. 201-230.

<sup>114</sup> Sur cette notion, voir notamment : Villalba, Bruno (dir.). *Appropriations du développement durable. Emergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009, 388 p. ; Rist, Gilbert, « L'environnement ou la nouvelle nature du développement » in Rist, Gilbert. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 299-343. ; Egil, François. « Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal » ? », *Politique africaine*, vol. 140, no. 4, 2015, pp. 99-120.

d'utilisation influent sur les caractéristiques écologiques et biophysiques ? Dans quelle mesure les pratiques d'usages des ressources foncières témoignent de processus d'adaptation aux changements intervenant dans l'environnement biophysique et social ? Il s'agit ici d'envisager ce que les différents statuts du foncier font aux acteurs humains qui les vivent.

*Sectorisation, travail de (dé-re)politisation et instrumentation d'un enjeu polysémique*

Ma deuxième hypothèse porte sur la formulation des discours développementalistes et leurs traductions en propositions normatives et en instruments d'action publique dans un cadre réflexif d'économie de l'environnement. Plus que des normes qui circuleraient entre espace internationaux et nationaux, je suggère que ces discours, pratiques et instruments, sont aussi bien hérités du temps long, notamment de l'époque coloniale, que produits de manière située dans des institutions variées de la configuration développementaliste (bailleurs, hauts fonctionnaires, *street level bureaucrats*, experts, géomètres, notaires). En outre, je suppose que ces politiques de développement, sous couvert de technicisation, ne sont pas toujours dépolitisante<sup>115</sup>. Ici, la question de la politisation est envisagée comme la mise en débat, la polarisation voir la conflictualisation autour d'un enjeu social<sup>116</sup>. Ce concept de politisation est sujet à de nombreux débats dans le champ de la recherche francophone, notamment en discussion de la politisation des individus<sup>117</sup>, au sein des espaces de participation<sup>118</sup> ou par l'effet discret d'instrument d'action publique<sup>119</sup>. À l'inverse, la dépolitisation est entendue dans cette thèse comme un phénomène d'évitement du débat de nature politique et du contournement des

---

<sup>115</sup> Cette hypothèse a également été développée par Marie Saiget dans ses travaux portant sur le rôle de l'ONU dans la politisation de la représentation des femmes au Burundi. Saiget, Marie. « L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014) », *Critique internationale*, vol. 94, no. 1, 2022, pp. 123-145.

<sup>116</sup> Petiteville, Franck. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 3, 2016, pp. 113-129. ; Petiteville, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 9-19.

<sup>117</sup> Aït-Aoudia, Myriam, Bennani-Chraïbi, Mounia et Contamin, Jean-Gabriel. « Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards », *Critique internationale*, vol. 50, no. 1, 2011, pp. 9-20. ; Déloye, Yves, et Haegel, Florence. « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, vol. 127, no. 3, 2019, pp. 59-83.

<sup>118</sup> Chevallier, Thomas. « Des publics pas si dépolitisés. L'appropriation des prescriptions institutionnelles dans deux espaces de participation de quartier à Berlin-Neukölln », *Politiques de communication*, vol. 11, no. 2, 2018, pp. 43-72.

<sup>119</sup> Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*, *Op. cit.*, p. 182 et suivantes.

dimensions potentiellement conflictuelle<sup>120</sup> par la managérialisation et la technicisation<sup>121</sup>. C'est pourquoi, j'insiste aussi bien sur la territorialisation des politiques foncières que sur les reconfigurations de réseaux d'acteurs et sur l'évolution de leurs cadres cognitifs de compréhension à propos d'enjeux qui se structurent sur le temps long. Il s'agit ainsi d'investiguer dans quelle mesure les acteurs du développement ne parviennent pas à empêcher la (re)politisation d'enjeux politiques locaux dans l'espace de la mise en œuvre de la réforme foncière, notamment dans le cadre de la territorialisation de cette politique.

*L'industrie du développement participerait à renforcer l'autonomie sectoriel du foncier*

Ce dernier axe d'hypothèse de recherche découle directement du précédent. Je propose d'analyser ce que la dimension cognitive du développement, notamment le récit de la modernisation, fait aux enjeux environnementaux et fonciers. Je formule l'hypothèse selon laquelle l'option qui consacre la modernisation du cadre légal de gestion foncière par des changements organisationnels, institutionnels et instrumentaux, notamment par la réalisation d'un cadastre et la promotion de la propriété privée dans le but d'assurer l'accès sécurisé à la terre, serait moins le fruit d'un projet politique érigé au niveau national que la greffe d'une ingénierie sociale importée par des bailleurs de fonds et des élites nationales fortement internationalisés. Je suggère qu'il existe un processus de renforcement de l'État central par la politique foncière et par l'action de la configuration développementaliste qui vise directement ou indirectement à assoir celui-ci dans des territoires ruraux.

Pour expliquer et comprendre ce renforcement de l'État central, je propose de saisir celui-ci par les luttes qui le traversent, qu'elles soient cognitives, institutionnelles ou administratives. J'interroge dans quelle mesure les acteurs en présence de la configuration développementaliste constituent ou non des groupes d'acteurs homogènes ou non et dans quels réseaux de politiques publiques ils s'inscrivent au grès des différentes séquences de la politique foncière (mises en problèmes, mises en œuvre, etc.). Je suppose en outre que ces réseaux d'acteurs ont des visions du monde qui ne sont pas figées dans le temps. Par induction, je suppose que les idées et croyances peuvent être mouvantes et évoluer au gré des évolutions et

---

<sup>120</sup> Bourdieu, Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, 248p. ; Eliasoph, Nina., *Avoiding Politics : How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 330 p.

<sup>121</sup> Wood, Matt, Flinders, Matthew. "Rethinking Depoliticisation : Beyond the Governmental", *Policy & Politics*, vol. 42, no. 2, 2014, pp. 151-170.

ruptures qui structurent l'action publique. L'analyse des postures argumentaires des différents acteurs et réseaux doit me permettre de montrer que les alliances peuvent s'élargir, se rétrécir, se recomposer au fur et à mesure des débats et de la mise en œuvre de la politique, avec des acteurs occupant parfois des positions multiples et tenant des rôles ambigus. Cette remarque me conduit ainsi à me demander de quelles manières l'extraversion façonne les visions du monde et la trajectoire de l'État dans son rapport à son environnement biophysique. J'émet donc pour troisième hypothèse que l'action publique foncière est fortement fragmentée et qu'elle tend à s'opposer et à se conflictualiser dans la définition et la conduite de ses objectifs. Autrement dit, les politiques de la terre constitueraient un ensemble de politiques publiques fortement hétérogène, traversé d'importantes rivalités institutionnelles, intégré et coordonné à la marge. Ce mille-feuille administratif s'apparente ainsi à un espace d'ajustement et de négociation permanent entre des intérêts souvent divergents, où se confrontent perpétuellement des logiques de cadrage et de modalité de mises en œuvre. C'est donc en tenant ensemble une analyse de ce mouvement de balancier – entre décentralisation et retour à des orientations politiques centralisées<sup>122</sup> – que j'étudie en filigrane la trajectoire longue de la construction de l'ordre étatique et administratif<sup>123</sup> au Bénin.

#### **IV. Méthodes et conduites du terrain de recherche**

Dans la volonté d'articuler sociologie politique de l'action publique et *political ecology*, l'enquête de terrain a reposé sur la combinaison de plusieurs méthodes d'enquêtes, privilégiant les entretiens semi-directifs, les observations ethnographiques et une immersion de près de 12 mois, échelonnés entre 2016 et 2018 sur trois terrains principaux : le département des Collines, la commune de Cotonou et les institutions de pouvoirs<sup>124</sup>. L'enquête s'inscrit ainsi dans la lignée des travaux ethnographiques en contexte internationalisé<sup>125</sup>. De mars 2016, lors de mon terrain

---

<sup>122</sup> Darbon, Dominique, et Olivier Provini. « Penser l'action publique » en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Op. cit.*

<sup>123</sup> Bezes, Philippe. « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 35, no. 2, 2007, pp. 9-29. ; Borraz, Olivier, et Ruiz, Émilien. « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 70, no. 1, 2020, pp. 7-20.

<sup>124</sup> Ce travail n'aurait été possible sans les éclairages de la méthode proposé par Jean-Pierre Olivier de Sardan : Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie. » *Enquête*, n°1 « Les terrains de l'enquête », 1995, p. 71-109.

<sup>125</sup> Siméant, Johanna. « Localiser le terrain de l'international », *Politix*, vol. 100, no. 4, 2012, pp. 129-147. ; Mbodj-Pouye, Aïssatou, et Johanna Siméant. « Terrains ouest-africains », *Genèses*, vol. 104, no. 3, 2016, pp. 3-6.

exploratoire de Master, à novembre 2018, date de mon dernier séjour au Bénin, j'ai cumulé 120 entretiens, dont 99 ont été conduits sur la période de thèse<sup>126</sup>. J'ai également observé quatre réunions au sous-groupe foncier de l'ambassade des Pays-Bas à Cotonou, j'ai pu prendre part aux deux jours du « Forum national sur le foncier au Bénin » en octobre 2018 ainsi qu'à quatre autres ateliers de travaux avec des associations ou des projets financés par les bailleurs de fonds. Les entretiens oscillent entre une et deux heures d'échange. Plus rarement, certains ne durent pas plus d'une demi-heure, ou à l'inverse, s'étalent sur plus de trois heures. Certains entretiens m'ont semblé moins riches, en raison de la faiblesse des informations partagées, ou du peu d'appétence de l'interlocuteur à échanger avec moi. J'ai néanmoins systématiquement essayé de récolter un maximum d'éléments factuels, en suivant ma grille thématique, quitte à ce que l'entretien prenne alors le chemin d'un questionnaire. Soulignons également qu'il y eut dans les villages quelques entretiens collectifs, réalisés généralement sur la petite place centrale du village où je pus échanger simultanément avec plusieurs villageois et notables. D'une manière plus générale, j'ai pu m'entretenir à plusieurs reprises avec un noyau dur d'une dizaine d'enquêtés avec lesquels j'ai noué une relation de confiance. Cela m'a notamment permis d'approfondir les interrogations et de revenir sur l'évolution des problématiques étudiées au long cours. À noter que mon enregistreur m'a fait défaut à deux reprises. J'ai alors perdu l'entièreté des échanges en cours, ce qui fut particulièrement dommageable puisque l'un de ces entretiens durait depuis plus de deux heures et demie. Il m'est aussi arrivé à deux reprises que l'enquêté refuse expressément que j'enregistre notre entrevue : il s'agit du régisseur du bureau communal du domaine et du foncier de Cotonou ainsi qu'un consultant de la Banque mondiale.

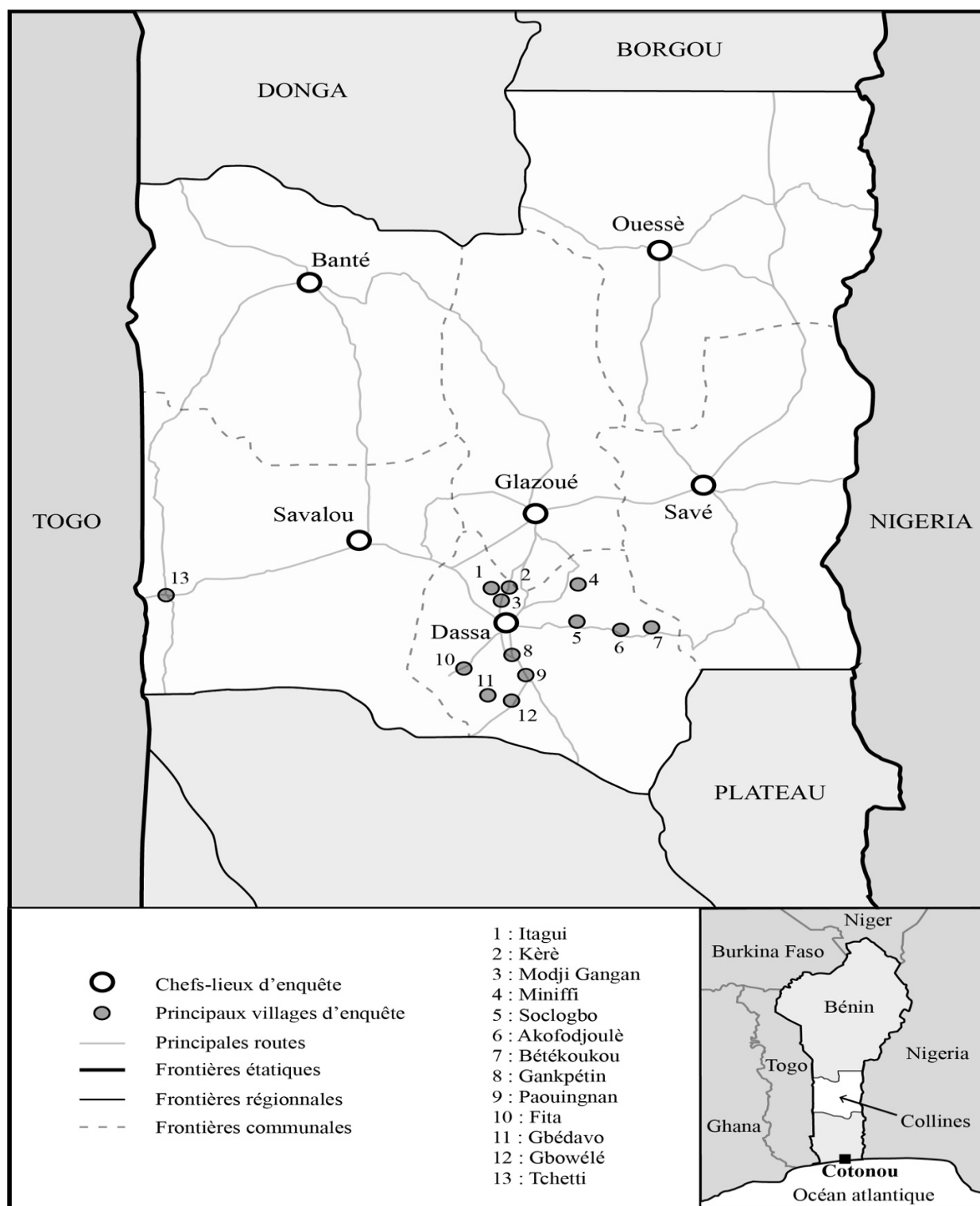
*La commune de Dassa-Zoumé et le Département des Collines. Un foncier soumis à des conflits d'usages.*

C'est en avril 2016, alors que j'étais étudiant en Master II, que je me rends pour la première fois dans le Département des Collines, au centre-sud du Bénin (Carte 1), dans la commune de Dassa-Zoumé, pour mener le travail d'enquête de mon mémoire sur la gestion foncière locale. Mon immersion auprès du Service des affaires domaniales et environnementales de cette mairie a d'abord signifié mon insertion dans un espace local d'interconnaissance et de réseaux de sociabilité.

---

<sup>126</sup> La liste des 99 entretiens est disponible en annexe.

Carte 1. Situation du terrain rural : Département des Collines, Bénin<sup>127</sup>.



<sup>127</sup> Source : réalisation de l'auteur. Je remercie Jérémy Waterkeyn pour son aide à la réalisation de cette carte.

Mes premières observations et mes premiers entretiens ont été conduits dans les locaux du service des affaires domaniales, étrangement isolés du reste des bâtiments de la mairie et séparés par une petite parcelle de maïs. J'accompagnais le chef du service, Hector Avohou, dans ses missions, qui consistaient le plus souvent à recevoir des plaintes et faire de la médiation amiable de litiges parcellaires, ou encore à aller constater et homologuer des ventes ou donations de terrains. Pour comprendre ces interactions, il a fallu saisir l'histoire et les dynamiques foncières sur un temps plus long, mais aussi identifier les notabilités locales, les personnes-ressources et les réseaux sociaux locaux. En juin 2017, je me suis également rendu dans les communes de Savalou, Glazoué et Banté pour conduire quelques entretiens avec le personnel de mairie. Mis à part un village se situant sur le territoire de Savalou, la totalité des entretiens villageois se sont déroulés sur le territoire de la commune de Dassa. Celui-ci présente un relief accidenté caractérisé par une série de Collines souvent dénudées dont la dénivellation moyenne est de 200 à 300m, par de nombreux affleurements rocheux, appelés « Collines » et valorisés par le tourisme local, comme par l'aménagement de certaines formations marécageuses et des forêts qui les englobent. La commune de Dassa-Zoumé couvre une superficie d'environ 1711 km<sup>2</sup> et est située au sud du département. Elle est délimitée au nord par la commune de Glazoué, au sud par les communes de Zagnanado et Djidja, à l'est par les communes de Savè et Kétou et à l'Ouest par la commune de Savalou. La ville de Dassa est le chef-lieu de la commune et est distante de 203 km de Cotonou, la capitale économique du Bénin, et de 210km de Parakou, la métropole du nord du Bénin. La commune est subdivisée en 10 arrondissements et 68 villages et quartiers de ville et se compose aussi d'une multitude de hameaux plus ou moins peuplés. Les arrondissements sont administrés par un Chef d'Arrondissement, couramment appelés par les populations « CA », et les villages et quartiers par des Chefs de villages ou de quartiers, appelés « CV » ou « CQ ». La commune de Dassa-Zoumé est essentiellement peuplée du groupe Yoruba, dont font partie les ethnies Itcha et les Idaatcha, et du groupe Adja-Todo, constitués des ethnies Mahi et Fon. Historiquement, ces premiers peuplements habitaient au sommet de ces collines pour échapper aux guerres que se livraient les anciens royaumes d'Oyo, Abomey et Bariba. Ces populations furent pendant longtemps soumises à des vellétés guerrières et vivaient dans une insécurité permanente<sup>128</sup>. S'ils sont aujourd'hui descendus de celles-ci, leurs histoires sont éclectiques. Les Mahi seraient

---

<sup>128</sup> Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles, Projet d'appui à la gestion des forêts communales (PAGEFCOM). Schéma directeur d'aménagement communal (SDAC). Commune de Dassa-Zoumé, Département des Collines, Octobre 2010, p. 3.



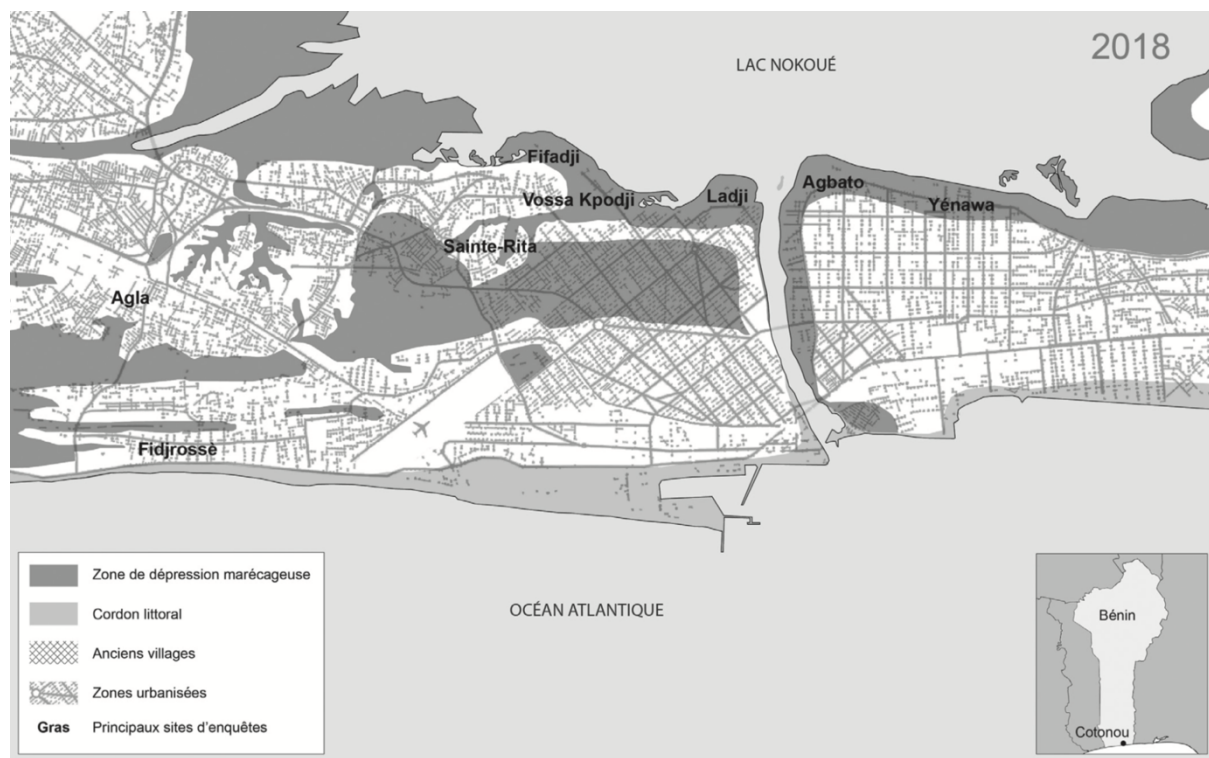
d'anciens pêcheurs de la province de l'Ouémé qui émigrèrent vers le Nord au cours de la première moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle. Les Yorubas présents à Dassa seraient quant à eux originaires de la région d'Ifè au Nigéria. Le peuplement de Dassa-Zoumé est donc l'aboutissement d'un long processus sociohistorique qui a conduit les différents groupes ethniques dans leur terroirs actuels. À noter que la population de la commune est extrêmement jeune : les personnes âgées de moins de 15 ans représentent plus de 40% de la population. Selon le recensement de 2013, la population totale était de 133 102 habitants. Afin de donner quelques repères au lectorat, précisons que le climat est de type subéquatorial soumis à l'influence du domaine sud soudanien et caractérisé par deux saisons dans l'année : une saison sèche de novembre à mars, et une saison pluvieuse, d'avril à octobre. L'indice de fécondité pour l'ensemble du département se situe à 5,1 enfants par femmes<sup>129</sup> et les grossesses précoces tendent à alourdir cette tendance. Cette population grandissante fait subir aux ressources foncières une pression de plus en plus forte. Les inégalités d'accès au foncier sont de plus en plus marquées. Les cultures locales s'organisent majoritairement autour du coton, des produits vivriers comme les céréales et les tubercules, et de l'anacarde. Les domaines agricoles relèvent majoritairement de propriétés collectives ou individuelles où de nombreuses populations disposent de droits d'usages dans ces exploitations. Les villages restent majoritairement structurés en lignage et sont bien souvent doté de « roi », qui en représente l'autorité locale coutumière, distincte des chefs de villages administratifs ou des chefs d'arrondissement. Dans la continuité, l'on retrouve un roi dans chaque cheffe-lieu de commune. Par exemple, à Dassa, le pouvoir traditionnel est incarné par le roi Egbakotan II (Djagou Affoman), logée avec sa cour au palais royal de Dassa. Son pouvoir s'étend sur toute la commune et est reconnu par tous les Idaatcha. Dans les villages, il existe souvent un conseil de « vieux sages » ou de notables qui ne sont pas des représentants de l'administration.

---

<sup>129</sup> Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, Plan de développement communal 2018 – 2022, Commune de Dassa-Zoumé, novembre 2017, p. 27.

## La ville de Cotonou. Entre extension de l'urbanisation et inondations

Carte 2. Situation du terrain urbain : Cotonou, Bénin<sup>130</sup>



Afin de mettre en perspective le *nexus* terre-foncier-environnement, il m'est apparu pertinent de penser celui-ci comme un continuum où l'objet de recherche ne serait pas enfermé dans une catégorie d'analyse rurale ou urbaine. Initialement, ce travail de recherche devait porter sur un milieu rural. Cependant, mes différents voyages au Bénin m'ont amené à m'interroger sur ce découpage territorial. En effet, afin d'être proche des institutions que je voulais étudier (ministères et directions, tous installés à Cotonou), je me suis établi en mars 2018 dans le quartier de Fidfrossé pour trois mois. L'arpentage quotidien dans cette agglomération, couplé à la venue de la saison des pluies, m'a amené à reconsidérer différemment la territorialisation des problématiques que j'associais au *nexus* terre-foncier-environnement. D'un contexte empirique exclusivement rural, il m'a alors semblé pertinent de mobiliser un terrain urbain afin de mieux rendre compte de la convergence des problématiques transversales liées à la gestion de la terre<sup>131</sup>. D'un cadre rural portant sur l'accès au foncier agricole, à la fertilité de la terre et la concurrence pour les usages des sols, j'étais alors aux

<sup>130</sup> Boughedada, Thibault. « La gouvernance urbaine « les pieds dans l'eau ». Le foncier urbain cotoinois à l'épreuve des matérialités environnementales au Bénin », *Revue internationale des études du développement*, vol. 247, no. 3, 2021, pp. 175-198.

<sup>131</sup> Sencébé, Yannick et Rivière-Honegger, Anne, « Les gouvernances plurielles de la terre », *Études rurales*, vol. 201, 2018, 8-25.

prises avec un canevas urbain et péri-urbain où la principale contrainte est celle de la pression démographique, notamment sur les zones humides. Des entretiens ont été conduits au sein de plusieurs quartiers et services administratifs municipaux de la commune de Cotonou dans le but de construire une perspective historique et spatiale des contraintes environnementales rencontrées sur cette conurbation (Carte 2). Située au cœur d'un corridor urbain qui va d'Accra, au Ghana, à Lagos, au Nigéria, la ville de Cotonou est sur un cordon du littoral qui s'étend entre le lac Nokoué et l'océan Atlantique. Chef-lieu des départements de l'Atlantique et du Littoral, Cotonou est aujourd'hui considérée comme la capitale économique du pays. Composée d'environ un million d'habitants, elle est administrativement limitée au nord par le lac Nokoué, qui dépend de la commune de Sô-Ava, à l'ouest, par la commune d'Abomey-Calavi, à l'est par la commune de Sèmè-Kpodji, et au sud par l'océan. Administrativement, la ville est divisée en treize arrondissements et cent quarante-quatre quartiers. Cotonou est la seule ville du pays érigée en département, celui dit du « *Littoral* ». Elle est dirigée par un conseil communal avec un maire à sa tête. Fondée en 1830 sur l'initiative du roi Ghézo d'Abomey pour répondre aux besoins de la traite négrière, la ville permettait de servir de point de transit et d'embarquement pour les esclaves. Le 19 mai 1868, la France signe le traité de cession de Cotonou, contre une redevance annuelle de 20 000 francs au roi Glèlè, successeur de Ghézo. La ville se développe rapidement, selon la trame typique des villes coloniales françaises, caractérisées par l'organisation d'un centre commercial autour du wharf<sup>132</sup>. En 1885, les Français font creuser un canal sur la lagune de Cotonou qui jusque-là, ne touchait pas la mer. On pouvait se rendre de Xwladodji à l'Ouest de Cotonou à Akpakpa-Dodomey à pied. Le canal relie alors le lac Nokoué à la mer afin de créer une voie d'accès par la lagune vers Porto-Novo pour faciliter le commerce et le transfert des marchandises des différents points de l'intérieur du pays vers les navires. Initialement peuplé par l'ethnie Toffins, la ville de Cotonou a progressivement attiré des populations de l'ensemble du Bénin. La toponymie des lieux de la ville rend compte encore aujourd'hui de ce peuplement progressif, à l'image du quartier Guincomey qui signifie « *sur la terre des populations Guin* ». De même, le quartier « Xwladodji » désigne « *la zone des Xwla* »<sup>133</sup>.

Cette double focale entre le rural et l'urbain m'a ainsi permis de tester un certain nombre d'hypothèses, en particulier celles concernant les perceptions et représentations de

---

<sup>132</sup> Le wharf est un appontement en métal situé sur la plage de Xwladodji, ce qui permettait aux navires d'accoster à proximité et ainsi faciliter les échanges commerciaux.

<sup>133</sup> Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : dynamique foncière », Septembre 2013, p. 6.

l'environnement local, les pressions anthropiques et risques encourus et la gouvernance plurielle et polycentrique locale du foncier. Cette approche en contre point de vue par la gouvernance urbaine cotoinoise est ainsi venue affiner certains résultats de l'étude obtenue après les mois d'investigation dans le département des Collines. D'autre part, j'ai profité de ma présence à Cotonou pour m'entretenir avec les acteurs du secteur foncier au niveau central et des institutions internationales de développement.

### *Accès aux terrains, institutions de pouvoirs et courtoisie institutionnelle*

L'accès aux terrains dans le Département des Collines et à Cotonou a été assez aisée ; je n'ai guère rencontré de difficultés pour l'obtention de rencontres, pour assister à certaines réunions, ce qui a stimulé l'ouverture de nouvelles perspectives d'exploration empirique. Hector Avohou, le Chef du Service des affaires domaniales et environnementales (C/SADE) de Dassa-Zoumé était particulièrement ouvert et consentant à me laisser l'accompagner et lui poser les questions que je souhaitais. Ce dernier est allé jusqu'à m'accueillir et m'offrir une chambre chez lui lors de mes passages dans les Collines. La rencontre avec Hector Avohou fut déterminante dans l'assise matérielle de mes séjours de recherche au Bénin. Toujours amical et engageant, il était très compréhensif à l'égard de ma démarche et je trouvais chez sa famille un environnement sympathique, chaleureux et accueillant qui me permettait de faire des pauses salvatrices - notamment aux heures les plus chaudes et pendant lesquelles il m'était presque impossible de ne pas rester allongé sous l'hélice du ventilateur alors que le mercure ne passait pas sous 38 avec des taux d'humidité toujours supérieurs à 80%.

En tant que jeune homme blanc et français qui venait poser des questions sur la gestion foncière et les enjeux environnementaux, j'étais très souvent assimilé à un étudiant internationalisé en agronomie. Généralement, les agents que j'interrogeais dans les mairies, quartiers et arrondissements orientaient mon travail d'enquête en m'indiquant de nouvelles personnes avec lesquelles je pouvais m'entretenir : tel chef d'arrondissement ou tel chef de quartier, ce directeur exécutif de la fédération des unions de producteurs du Bénin, ce membre d'une commission de gestion foncière, cet expert foncier de l'association nationale des communes du Bénin, ou ce géomètre expert particulier. Si bien que je terminais souvent mes entretiens en notant trois ou quatre contacts supplémentaires à contacter. J'ai parfois eu le sentiment de vivre une forme de routinisation de certains entretiens qui se ressemblaient mais je n'ai que peu été confronté à une forme de monétisation de ces derniers. Il a pu m'arriver d'être sollicité dans certains quartiers ou villages pour une aide financière ou matérielle

auxquels je répondais alors poliment qu'il ne m'était pas possible de répondre à leurs attentes. De la même manière, je fus surpris de voir que dans bien des situations, je n'avais que peu de difficultés à accéder à certaines informations, et que les entretiens pouvaient régulièrement se poursuivre de façon informelle au bar, devant une 60cl de Béninoise, la bière du pays.

En revanche, ce fut bien moins aisé pour investiguer dans les institutions de l'État central ainsi que pour pousser les portes des bailleurs de fonds internationaux. Je ne disposais initialement d'aucun contact au sein de ces espaces professionnels, mais heureusement, je fus aidé par une Volontaire Internationale (VI), chargée de mission en développement rural en poste à l'antenne de l'Agence Française de développement de Cotonou. Après avoir rencontré les tenants du poste en 2016 et 2017, l'arrivée d'une nouvelle VI, a débloqué ma situation. Celle-ci m'introduisit auprès du sous-groupe foncier organisé tous les deux ou trois mois à l'ambassade des Pays-Bas à Cotonou. Cette scène accueille un certain nombre de personnes clé : le premier secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, qui est un nouveau bailleur dans le secteur du foncier, le directeur des opérations techniques et foncières de l'Agence nationale du domaine et du foncier, les chargés de mission des projets adossés aux bailleurs de fonds intervenant sur le secteur foncier ou encore des experts nationaux. Dès lors, l'enquête prit une tournure plus institutionnelle et bureaucratique et il me fallait faire face à de nouvelles difficultés ; notamment celles de « saisir » mes enquêtés, d'abord en réussissant à caler un rendez-vous au milieu de leurs agendas très chargés, puis au cours des entretiens, où les discours convenus sont souvent la norme. Je tentais alors d'adopter une posture compréhensive de l'action et des discours des agents afin de saisir le sens qu'ils attribuent à leurs pratiques et les effets qu'ils en perçoivent. Si dès le début de mon travail d'enquête j'avais constitué une grille d'entretien volontairement très large pour me permettre de l'adapter selon les interlocuteurs, il me fallut la réadapter à plusieurs reprises pour faire face à des incompréhensions. Ce fut notamment le cas dans l'explicitation des liens que je tissais entre enjeux fonciers et enjeux environnementaux. Il arrivait par exemple que certains hauts fonctionnaires agents de l'Agence nationale du domaine et du foncier par exemple, ne comprenaient pas bien ces liens et me renvoyaient souvent des remarques telles que « si vous voulez parler d'environnement, il faut aller au [ministère du] cadre de vie »<sup>134</sup>. En revanche, avec les villageois, parfois peu à l'aise avec les rapports de domination que peuvent accentuer la présence d'un carnet de notes et d'un enregistreur, je faisais en sorte de me détacher au mieux de cet aspect formel et de la violence

---

<sup>134</sup> Entretien avec Sessi Dossou, ingénieur géomètre, directeur du Département des opérations foncières et techniques le 23 avril 2018, Agence nationale du domaine et du foncier.

symbolique qui peut s'y associer<sup>135</sup> pour tenter d'engager des discussions à bâton rompu avec mes interlocuteurs. Les entretiens se composaient de questions ouvertes et fermées sur quatre thèmes principaux : une présentation socio-biographique et un échange sur le rôle ou l'activité de l'enquêté ; les conditions et modalités de gestion foncière locale ; la réforme foncière en cours ; les enjeux environnementaux et les liens que les enquêtés tissent avec la question foncière. L'usage de la grille d'entretien fut particulièrement souple et bien souvent des questions spontanées étaient distillées au cours de l'échange dans le but de rebondir sur certains points et demander des précisions.

Le travail de terrain ne s'est pas limité aux périodes d'entretiens. J'ai participé aux réunions du sous-groupe foncier de l'ambassade des Pays-Bas et j'ai pris part à la rédaction des comptes rendus. J'ai également été invité à quatre ateliers participatifs où étaient impliqués les institutions foncières, associations de la société civile et projets financés par les bailleurs de fonds, dont le plus important fut le Forum national sur le foncier dans les communes au Bénin, qui s'est tenu à l'Hôtel Royal de Cotonou les 11 et 12 octobre 2018. Pour conserver des traces de ces observations, j'ai tenu plusieurs carnets de terrains et consigné les éléments qui me paraissaient les plus importants des échanges, mais aussi des éléments très factuels ou des impressions liées au cadre des entretiens, me permettant de pouvoir les recontextualiser à la lecture plusieurs semaines ou mois plus tard. Enfin, il faut souligner le rôle complémentaire des ressources numériques. Elles ont facilité la permanence de mes liens avec les enquêtés, malgré la distance et la fin de mes terrains (décembre 2018). J'ai été intégré à des échanges groupés par mail avec les membres du sous-groupe foncier organisé par l'ambassade néerlandaise ; j'ai ainsi pu continuer à prendre connaissance de certains documents échangés sur la liste, ainsi que les notes des réunions du sous-groupe ultérieures à décembre 2018. L'accès à ces matériaux numériques m'a permis de renforcer mon immersion dans la machine bureaucratique de fabrication de l'action publique et d'affiner ma connaissance des réseaux d'acteurs et de rapports de force, notamment pour mettre au jour ce que Rozenn Nakanabo Diallo nomme « l'invisible administratif »<sup>136</sup>. Il s'agit aussi, comme le suggère Vincent Gayon, de prendre au sérieux l'écriture bureaucratique pour saisir la production de la rationalité bureaucratique dépersonnalisée<sup>137</sup>. Enfin, l'enquête de terrain a été complétée par des analyses de corpus,

---

<sup>135</sup> Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude. *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Les éditions de minuit, Collection Le sens commun, 284 p.

<sup>136</sup> Nakanabo Diallo, Rozenn. « Mettre à jour l'invisible administratif au Mozambique : Courriels, pièces jointes et clé USB », *Sources*, n°1, 2020, pp. 79-95.

<sup>137</sup> Gayon, Vincent. « Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 213, no. 3, 2016, pp. 84-103.

notamment les Plans de développement communaux (PDC), Schéma directeur d'aménagement communal (SDAC), Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) ou encore des communications d'ateliers participatifs, livres blancs de politiques foncières, ou guides d'aide à la réalisation pour des instruments de politiques publiques. Tous ces documents m'ont été fournis par des personnes interrogées à la fin d'entretiens ou lors de rencontres ultérieures.

« Apprendre de l'expérience rwandaise ». Le terrain avorté.

Initialement, j'avais envisagé une dimension comparative à ce travail, notamment l'étude du cadre législatif de gestion foncière au Rwanda et la gestion de son cadastre. Cet élargissement de mon enquête tenait à ma volonté d'engager une discussion entre la réforme béninoise et le cadre rwandais dont l'instrument cadastral constitue la pierre angulaire. De plus, les acteurs béninois interrogés ont de plus fréquemment fait allusion à cette réforme rwandaise, ce qui m'incitait davantage à confronter ces terrains. En ce sens, certains acteurs clés de mon enquête ont explicitement manifesté la volonté de l'administration centrale béninoise de vouloir renforcer sa coopération avec le Rwanda et de s'inspirer des résultats obtenus par celui-ci pour aboutir à un instrument qu'ils espèrent similaire, bien que la méthodologie puisse varier. Des échanges techniques entre administrations des deux États ont eu lieu, et plusieurs cadres de l'Agence nationale du domaine et du foncier ont effectué une mission de visite et d'étude à Kigali en 2017, dans le but d'apprendre de l'expérience rwandaise sur le cadastre, l'enregistrement des terres et la gouvernance urbaine.

Stimulé par les perspectives et apports enrichissants des travaux comparatistes que j'avais pu lire, j'ai alors conduit un séjour exploratoire d'un mois en janvier 2018 où j'avais pris contact au préalable avec l'Association de coopération et de recherche pour le développement au Rwanda (ACORD Rwanda). Sur place, je suis reçu favorablement par le président de l'association, Monsieur François, qui m'explique cependant que la possibilité de conduire une étude de recherche académique au Rwanda doit être soumise aux autorités représentantes des secteurs concernés. Pour cela, il m'explique qu'il me faut expliciter toutes mes intentions en amenant poliment ma volonté « *d'apprendre de l'expérience rwandaise* »<sup>138</sup> en matière de gestion foncière et environnementale. J'ai alors rédigé et déposé deux courriers à l'attention du *Rwanda Land Management and Use Authority*, équivalent rwandais de l'Agence nationale du domaine et du foncier au Bénin, ainsi que du *Rwanda Environment Management Authority*, équivalent rwandais de l'Agence béninoise pour l'environnement, dans lesquels j'expliquais

---

<sup>138</sup> Selon les mots de Monsieur François.

ma démarche et sollicitais des autorisations pour conduire des entretiens avec des représentants administratifs et exploitants aux niveaux décentralisés<sup>139</sup>, ainsi qu'un accès aux archives, expertises et personnes-ressources des deux administrations centrales que je sollicitais. Après deux semaines de patience et de tourisme mémoriel, je n'avais obtenu aucun retour et encore moins de feu vert de la part des deux. Je repris alors contact avec les deux administrations en me présentant directement à l'accueil de celles-ci. À ma surprise, j'obtenu très soudainement deux entretiens avec l'*Environmental Inspection officier* de REMA et la *Head of Land and Mapping Department of Land Titles* de RLMUA. Ces deux entretiens avaient pour but de clarifier et de préciser les éléments des courriers que je leur avais adressés. À l'issue des entrevues, les deux fonctionnaires m'ont assuré oralement qu'une lettre de recommandation me serait envoyée par courrier électronique pour pouvoir descendre dans les districts, cellules et villages afin de pouvoir rencontrer les personnes que je souhaitais et également accéder aux différentes données produites par ces deux administrations. Cependant, après trois jours sans retour électronique, et après relance téléphonique, j'appris que ces lettres devaient être visées et signées par les directeurs généraux de ces deux administrations. À mon retour en France, début février 2018, je n'avais alors pu obtenir qu'une seule des deux lettres, celle du *Rwanda Land Management and Use Authority*, tandis que le directeur général du *Rwanda Environment Management Authority* avait refusé de signer le document en question, argumentant que je devais obtenir une autorisation de recherche auprès du ministère de l'éducation. Après un séjour d'un mois, le constat n'était pas encourageant : je n'avais pas pu conduire un seul entretien ou observation et je n'avais en ma possession qu'une seule autorisation sans être sûr que celle-ci suffise lors d'un hypothétique retour. Quelques mois plus tard, à l'issue d'un séjour à Montpellier et d'un passage à l'Institut de Recherche pour le Développement, je renonçais finalement à ce terrain comparatif pour restreindre mon étude aux scènes béninoises. Si cette expérience s'avéra frustrante sur l'instant et les mois qui suivirent, elle n'en fut pas moins enrichissante sur les perspectives de conduite de recherche dans les États policiers et sous surveillance<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Au Rwanda, l'échelle décentralisée est subdivisée en district, secteurs et cellules.

<sup>140</sup> Pour une introduction aux questions de la fabrique de l'État au Rwanda, le lectorat pourra se pencher sur le dossier du n°160 de la revue *Politique Africaine* « Rwanda. L'État depuis le génocide » et notamment sur son introduction : Chemouni, Benjamin. « Introduction au thème. La recherche sur l'État rwandais en débat », *Politique africaine*, vol. 160, no. 4, 2020, pp. 7-34.



## V. Plan de la thèse

En prenant pour objet de recherche le *nexus* terre-foncier-environnement, cette thèse donne la priorité aux perceptions et représentations d'acteurs d'une part, aux luttes politiques et aux instruments qui s'adosent aux politiques de la terre d'autre part. Conduite en prenant pour fil rouge la politique foncière, cette recherche analyse conjointement les discours et pratiques associés aux enjeux transversaux du foncier (mise en œuvre de la politique foncière, conditions de coordination et d'intégration des enjeux dans les secteurs connexes de l'agriculture, de l'aménagement et de l'environnement). Ce travail avance l'idée selon laquelle la matérialité de la terre se verrait invisibilisée au contact des pratiques bureaucratiques de développement. L'analyse montre que les cadrages, la politisation, les pratiques politiques et la territorialisation du foncier et son instrumentation participent à faire fit de la *terre* et de la dimension biophysique des sols, en invisibilisant l'espace de contraintes environnementales matérielles dans lesquels il se situe. À ce titre, les procédures de mises en œuvre des instruments produisent des filtres d'abstractions qui relèguent les réalités sociales et environnementales des enjeux à traiter. Ce processus donne à voir des dissonances cognitives entre groupes d'acteurs. Les populations rurales ou les habitants des quartiers inondables de Cotonou ne perçoivent ainsi pas seulement l'enjeu foncier au prisme des mêmes cartes mentales que les bureaucrates qui les pilotent. Cette politique foncière contemporaine s'éloigne *in fine* des attentes des populations qui construisent leur rapport quotidien à la terre *humus*, à l'environnement et aux risques et incertitudes inhérentes à celui-ci.

Afin de comprendre et saisir la porosité des usages dans le traitement du foncier, un premier chapitre souligne la pluralité des formes et contraintes qui s'exercent sur la *terre*. Il montre que derrière le terme de « foncier » se cache des réalités sociales et environnementales protéiformes : terres agricoles, pâturages, forêts, marécages, parcelles urbaines. Par une approche épistémique qu'il doit en particulier à la *political ecology*, ce chapitre traite de la coexistence, plus ou moins conflictuelle, des statuts et usages de la terre dans le département des Collines et à Cotonou. Il analyse les conditions matérielles et les constructions sociales qui participent à changer les repères cognitifs et normatifs des acteurs administratifs, politiques et des populations. Ce premier chapitre invite ensuite à s'intéresser à la traduction de ces motifs cognitifs en politiques publiques.

Cette question est l'objet du chapitre 2, consacré à la genèse de la politique foncière béninoise. Dans une perspective sociohistorique, il montre comment celle-ci est autant

l'héritage d'instruments de politiques territoriales issus de la fin de la période coloniale que d'une vision et d'un cadrage politique en des termes libéraux issus des influences de l'économie de l'environnement, favorable à la formalisation et la promotion de droits de propriété privée. Ce chapitre montre que l'opposition entre deux réseaux d'acteurs, l'un en faveur d'une réforme rurale, l'autre en faveur d'une réforme globale, tend à aboutir à un produit technique et juridique centralisé et managérial. Ce chapitre s'arrête sur la fabrique institutionnelle du secteur de l'environnement et sur l'isolement de celui-ci vis-à-vis de l'administration foncière.

Le chapitre 3 s'attache ensuite à retracer les trajectoires de mise en œuvre des différents instruments et du déploiement du nouveau cadre légal en vigueur. Celui-ci porte aussi bien sur les instruments préexistants à la réforme foncière de 2013, notamment les Plans Foncier Ruraux (PFR) et Registres Fonciers Urbains (RFU), que sur l'application différenciée des mesures prévues par le nouveau Code foncier. Ce chapitre montre comment instruments et mesures sont eux-mêmes imbriqués dans des rapports de pouvoirs, notamment de construction des identités territoriales, autant qu'ils sont liés à l'économie des programmes portés par les bailleurs de fonds internationaux qui ont dû intégrer le nouveau cadre légal dans leurs programmes.

Le déploiement des mesures prévues par le Code foncier a eu des conséquences sur les enjeux techniques de mise en œuvre. Ces questions sont débattues par les groupes d'acteurs parties prenantes à la réforme. Le chapitre 4 s'emploie ainsi, à partir de l'ethnographie d'une double scène – les séances du sous-groupe foncier animé à l'Ambassade des Pays-Bas de Cotonou et le Forum national sur le foncier au Bénin d'octobre 2018 –, à mettre en lumière la politique foncière dans sa dynamique interne et la façon dont la reformulation des problèmes et des solutions sont coproduites au sein d'une matrice pluri-acteurs et transnationale. J'insiste sur les luttes politiques et les registres discursifs de (dé)politisation de différents enjeux selon les acteurs et les secteurs qui les portent. Je montre ainsi comment la mise en œuvre de la politique foncière apparaît fortement technicisée, aussi bien dans les discours que dans les pratiques, et comment les questions de transversalité ne constituent pas un point de tensions, apparaissant ainsi boutés hors du processus de re-politisation et de technicisation de la question foncière.

Enfin, le chapitre 5 s'intéresse aux conditions de coordination et d'intégration des politiques de la terre – foncier, agriculture, aménagement, environnement - par les instruments, notamment le cadastre. Je montre comment l'instrumentation de la politique foncière béninoise, à travers les confrontations normatives et institutionnelles que ces instruments suscitent, complique la coordination des méthodes et des objectifs à suivre, renforçant par-là l'autonomie des secteurs.





Chapitre 1 – Terre rural, terre  
urbaine. *Political Ecology* des  
gouvernances plurielles du foncier.



Si tu nous as trouvés aujourd'hui, c'est parce qu'il n'y a pas eu de pluie, sinon on serait tous aux champs. Les années précédentes, fin avril on a déjà du maïs frais, cette année, on ne l'a même pas encore mis en terre. C'est très très difficile, on ne sait même pas quand planter. Il nous arrive de le semer 3 fois dans l'année. Ça jauni, et il faut couper et de nouveau labourer.

[Villageois de Gbédavo, commune de Dassa-Zoumé, entretien collectif le 25/04/2016]

C'est par ces mots que les villageois de Gbédavo me témoignent de leur présence en milieu de journée, vers midi, sous le manguier de la place du village. En ce jour d'avril 2016, je me rends dans ce village du sud-ouest de la commune de Dassa avec pour intention d'échanger sur les dynamiques marchandes à l'œuvre depuis qu'une opération de formalisation des droits de propriété a été menée par un bailleur de fonds américain au tournant des années 2010. Depuis mon arrivée à Dassa, trois semaines plus-tôt, je constate que le ciel est très souvent chargé de nuages mais que la pluie semble se faire attendre. L'entretien groupé, conduit avec une dizaine de paysans, confirme cela. Et celui-ci devient rapidement un cahier de doléance sur les difficultés ordinaires de la vie paysanne et du travail quotidien de la terre. Ici, les catégories employées pour décrire la situation matérielle vécue donne du sens au rapport qu'entretiennent les paysans à leurs terres. Celle-ci craquelle et s'assèche lentement. Le retard constaté dans l'arrivée de la saison des pluies ne permet pas aux paysans de planter le maïs, et suscite manifestement frustration, angoisse et colère face à cette situation.

Ce chapitre s'intéresse à la perception et la représentation des matérialités biophysiques de la terre, de ses contraintes, et des enjeux politiques et sociaux qui peuvent y être associés. En mobilisant une approche de *political ecology*, ce chapitre souhaite contribuer à une approche multidimensionnelle du foncier, à l'interface entre perspective naturaliste et perspective sociale. L'étude est réalisée à partir de deux terrains anthropiques d'étude, l'un rural, le département des Collines, et l'autre urbain, la commune de Cotonou. En effet, comme l'indiquent Yannick Sencébé et Anne Rivière-Honnegger, l'enjeu foncier s'inscrit pleinement dans des problématiques tant rurales qu'urbaines<sup>141</sup> situant la terre à la convergence des politiques agraires, environnementales et d'aménagement et au croisement de multiples registres d'appropriations, de revendications et de conflictualité. Ces deux zones permettent d'insister sur les différences biophysiques rencontrées, sur leurs problématiques communes ou différenciées, en prenant au sérieux les discours et la perception des populations et des acteurs politiques locaux qui *vivent et habitent* ces terres. En effet, les travaux de *political ecology*

---

<sup>141</sup> Sencébé, Yannick et Rivière-Honnegger, Anne. « Les gouvernances plurielles de la terre », *Op. cit.*

analysent essentiellement les rapports de pouvoirs en matière de gestion de l'environnement, ce qui rend nécessaire de se concentrer sur les modes de compréhension des problèmes environnementaux locaux<sup>142</sup>. Un des enjeux de ce chapitre est aussi de comprendre les causes des conflits sociaux-environnementaux liés à la ressource foncière, et l'approche par la *political ecology* doit permettre de fournir une compréhension plus fine en tenant ensemble paramètres sociaux et paramètres naturels. Il est également nécessaire de recueillir des preuves biophysiques et sociales précises et détaillées à l'échelle locale<sup>143</sup>. L'accent est ainsi mis en particulier sur les savoirs locaux<sup>144</sup> qui façonnent les manières de concevoir l'état du foncier et de l'environnement :

« Considérant les écosystèmes comme non politiquement inertes, la *political ecology* essaie de comprendre les processus impliqués dans la production des ressources naturelles, en prenant en compte la perception des acteurs et leurs filtres culturels. Les ressources naturelles sont alors utilisées, vécues et interprétées socialement »<sup>145</sup>.

Dès lors, comment vit-on le rapport quotidien à la terre sur ces deux zones géographiques ? Comment se construit à la fois un rapport de dépendance sociale (la terre comme espace productif agricole ou urbain) et comme espace de contraintes écologiques matérielles ? Dans cette perspective, ce chapitre rend compte des motifs cognitifs des matérialités environnementales du foncier dans ces deux territoires, des ruptures et bouleversements sociaux qui l'accompagnent. Ce défi d'analyse est nécessaire pour ensuite mieux catégoriser dans les prochains chapitres la fabrique de l'action publique foncière et, plus globalement, des politiques de la terre au Bénin. Cette réflexion doit être rapportée au profil éclectique des acteurs et des actrices rencontrés : bureaucrates locaux et nationaux, agronomes, experts, mais aussi paysans et représentants de groupes de productions et d'associations ou encore chefs de collectivités. Aussi, et à l'instar des travaux Gabrielle Bouleau, ce chapitre ne produit pas de données sur les processus biophysiques, mais « s'interroge sur

---

<sup>142</sup> Benjaminsen, Tor A. et Svarstad, Hanne. « Qu'est-ce que la « political ecology » ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, no. 1, 2009, pp. 3-11.

<sup>143</sup> Basset, Thomas et Zuéli Koli Bi. « Environmental discourses and the Ivorian savanna. », *Annals of the association of American geographers*, vol. 90, no. 1, 2000, pp. 67-95.

<sup>144</sup> Fairhead, James et Leach Melissa. « Représentations culturelles africaines et gestion de l'environnement », *Politique Africaine*, n°53, Mars 1994, pp. 11-24. ; Richards, Paul. « Farmers also Experiment : a neglected Intellectual Resource in Africa Science », *Discovery and Innovation* 1 (1), 1989, pp. 19-25. ; Scott, James C. « L'économie morale des paysans » in Graber Frédéric, Locher Fabien (dir.), *Posséder la nature. Environnement et propriété dans l'histoire*, Paris, Éditions Amsterdam, 2018, pp. 239-259.

<sup>145</sup> Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. « Introduction à la *political ecology* », Denis Gautier éd., *Environnement, discours et pouvoir*, Op. cit. p. 9.



l'institutionnalisation des catégories descriptives de l'environnement et sur ses effets socio-naturels, en prenant au sérieux la matérialité de cet environnement »<sup>146</sup>. Rapporté à l'objet de cette thèse, le *nexus* terre-foncier-environnement, ce chapitre souhaite ainsi produire des clés de compréhension sur les emboîtements naturels et sociaux qui structurent les liens entre les trois dimensions du *nexus*. En ce sens, les matériaux exploités ici doivent permettre d'historiciser les processus à l'œuvre. La démonstration de ce premier chapitre se fait en trois parties.

La première partie prend place dans le département des Collines, au centre du Bénin. Je m'inspire de la méthode proposée par Blaikie et Brookfield<sup>147</sup> qui proposent d'étudier la gestion des ressources en évaluant l'état de l'environnement par la dégradation et la qualité des sols, l'érosion, la déforestation ou encore le rapport aux zones humides et au pâturage au niveau local. C'est pourquoi je vais présenter successivement les motifs locaux de perception et de représentation ordinaire de l'état de ces ressources. J'insiste également sur certaines modalités d'arrangements locaux, notamment dans le cas de la gestion de la ressource foncière-forestière, dont certaines expérimentations sont à l'œuvre dans le département des Collines. Enfin, je termine en exposant les dynamiques marchandes, notamment spéculatives, qui se développent progressivement sous l'impulsion d'entrepreneurs marchands locaux.

Dans la deuxième partie, j'expose comment les représentations environnementales d'un foncier sous pression s'enchevêtrent dans des rapports sociaux conflictuels. Ainsi je cherche à répondre aux questions suivantes : quels sont les registres discursifs existant autour des conflits sociaux-environnementaux du foncier ? Quels sont les récits élaborés pour justifier ces revendications ? Si les conflits fonciers en milieu rural portent le plus souvent sur l'exercice des droits d'usages ou de propriétés par les populations locales, je montre que ces conflits peuvent également concerner des entités administratives qui se disputent des délimitations entre villages ou communes. Dans ces cas de figure, les dimensions environnementales du foncier peuvent servir de point de repère aux parties, mais le plus souvent, des logiques sociales ou électorales prennent le dessus dans les principes de revendications, illustrant l'emboîtement des multiples représentations de l'environnement dans des luttes de pouvoir locales. Enfin, j'aborde les conflits entre agriculteurs et éleveurs, très nombreux dans le département des Collines, et

---

<sup>146</sup> Bouleau, Gabrielle. « La catégorisation politique des eaux sous l'angle de la *political ecology* : le patrimoine piscicole et la pollution en France », *Op. cit.*

<sup>147</sup> Blaikie, Piers, et Brookfield, Harold (dir.), *Land degradation and society*, Routledge, London, 1987. 296p.

montre en quoi les causes de ces conflits illustrent les tensions existantes autour de la disponibilité des ressources pastorales, de leurs usages et de leurs maîtrises.

Enfin dans la troisième partie, et dans un souci de ne pas enfermer mon objet d'analyse dans une catégorie d'approche ruraliste, je déplace la focale géographique de l'enquête en milieu urbain. L'analyse se penche sur le processus d'urbanisation de la ville de Cotonou, plus précisément les interactions entre les politiques d'aménagement du foncier - les opérations dites de lotissement et de remembrement - et l'exposition importante de la ville aux contraintes environnementales du milieu sur lequel elle s'est bâti, particulièrement les inondations. Je vais tout d'abord montrer que le cadre de gestion des risques environnementaux et du foncier urbain est aux prises avec deux dynamiques concomitantes, une première liée à l'importante transversalité de l'action publique aménagiste ; de l'autre, la dualité juridique qui caractérise l'accès au foncier favorisant une appropriation des terrains marécageux par les populations les plus précaires. Ensuite, j'expose en quoi les opérations de lotissement des quartiers précaires de la ville permettent de formaliser l'existence des quartiers sans pour autant résorber les risques environnementaux auxquels ils sont confrontés. Puis j'analyse comment les autorités publiques et les acteurs privés de l'urbanisme participent de la privatisation marchande de ces opérations. Enfin, je réfléchis aux difficultés à concrétiser les politiques d'aménagements et à la durabilité des impacts sociaux-environnementaux que cela génère dans l'espace social cotonnois.

## **1. « Pour les agriculteurs le plus important c'est de manger et de produire vite »<sup>148</sup>. Multi-usage du foncier et contraintes matérielles dans le Département des Collines.**

Sur les rapports juridiques dans les pratiques au quotidien, ce qu'il faut retenir d'abord, c'est qu'au regard du droit coutumier, ceux sont les premiers occupants qui ont la terre. Du fait que les gens viennent cohabiter avec les premiers occupants cela crée un certain nombre de tensions car une fois que la terre est prise, elle appartient à la collectivité du premier occupant. Mais sur les procédures d'immatriculation, ça pose problème car on a une opposition entre individualité et collectivité. Imaginons que Thibault soit propriétaire et qu'il lègue ça à ses 3 enfants, ça devient alors une propriété familiale, c'est donc une co-propriété. Aussi, il est possible que le propriétaire face un partage ou serment, avec un testament pour répartir la terre. Du coup, cela a force de loi et ça devient sa propriété. Chez nous, on est présumé propriétaire par achat, par donation, ou par héritage. Ce sont les 3 seules formes.

---

<sup>148</sup> Entretien avec Joël Agboton, président de l'union des producteurs agricoles de Dassa, le 19/06/2017.

[Hector Avohou, chef du Service des affaires domaniales et environnementales (C/SADE) de la commune de Dassa, entretien le 09/04/2016]

Les propos du C/SADE de la commune de Dassa explicite les rapports juridiques coutumiers ordinaire des populations à la terre dans le département des Collines. Historiquement, ce rapport est le fruit d'un processus historique qu'il convient de renvoyer à la singularité de chaque situation. Aussi, le fonctionnaire ne manque pas de préciser les difficultés qui naissent de l'opposition entre individualisation et collectivisation des droits fonciers. Dans les travaux de *political ecology*, les transformations d'une forêt en pâturages, la perte de fertilité des sols ou les dégradations d'une zone humide ne sont jamais isolés des règles de droits fonciers<sup>149</sup>. Bien au contraire, ces mutations sont toujours envisagées au regard des ressources inégalement réparties entre les communautés paysannes, entre les classes et groupes d'individus, ou encore du fait de l'impact exogène de politiques strict de conservation ou d'investissement de part d'industrie extractive<sup>150</sup>. En ce sens, ces recherches recourent forcément avec ceux portant sur la justice environnementale en s'intéressant à la dynamique des risques environnementaux encourus par les populations<sup>151</sup>. Ainsi, dans cette première partie de chapitre, j'aborde les perceptions et représentations des facteurs biophysiques qui influent sur l'état du foncier rural à travers les récits portés par des acteurs locaux, notamment des bureaucrates des bureaux des affaires domaniales et environnementales, des paysans, ou des représentants d'association de producteurs. La fertilité de la terre, la pression du climat, l'articulation délicate entre gestion des forêts et terres agricoles, les difficultés de bornage des zones humides, ou encore les pressions spéculatives qu'y font subir des agents économiques sont autant de composantes socio-environnementales qu'il convient d'analyser.

---

<sup>149</sup> Castro, Monica, et Guillaume Ollivier. « *Political ecology* des discours environnementaux internationaux : le cas de l'approche par écosystème de la Convention sur la diversité biologique (CDB) », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A., (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 87-110. ; Benjaminsen, Tor A. « Changements climatiques et conflits au Sahel », in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, *Op. cit.*, pp. 181-200.

<sup>150</sup> Sur ce point, voir par exemple : Lunstrum, Elizabeth. "Mozambique, neoliberal land reform, and the Limpopo National Park", *Geographical Review*, vol. 98, no. 3, pp. 339-355. ; Büscher, Bram, Fletcher, Robert. "Accumulation by Conservation", *New Political Economy*, vol. 20, no. 2, 2015, pp. 273-298. ; Massé, Francis and Elizabeth Lunstrum,. "Accumulation by securitization: commercial poaching, neoliberal conservation, and the creation of new wildlife frontiers." *Geoforum* 69, 2016, pp. 227-237. ; Corson, Catherine A. *Corridors of Power : The Politics of Environmental Aid to Madagascar*, New Haven, CT, Yale University Press, 2016, 305 p.

<sup>151</sup> Cutter Susan. "Race, Class, and Environmental Justice", *Progress in Human geography*, no. 19, 1995 pp. 107-118.

Le constat de la dégradation des sols et de la perte de fertilité est particulièrement présent dans ce territoire, notamment au niveau des bassins cotonniers et des terres situées autour des petits centres urbains. Ces dégradations sont provoquées par plusieurs causes d'origine anthropique, notamment un système agricole de plus en plus extensif, une agriculture sur brûlis héritée des systèmes traditionnels de production et une hausse continue de coupes de bois verts pour la fabrication du charbon de bois. Ensuite, les populations constatent un déroulement anormal des manifestations pluvieuses qui viennent bouleverser l'équilibre des calendriers agricoles. Les conséquences remarquables étant, à certains moments, des sécheresses prolongées, et à d'autres, des manifestations pluvieuses brusques et violentes. Selon la situation topographique de la parcelle et le type de sol, ces phénomènes changeants peuvent renforcer l'érosion, l'ensablement et l'appauvrissement des terres. Ces changements pluviométriques ont donc des conséquences directes et matériellement perçues par les populations. Je vais montrer que la réduction croissante du couvert forestier pose des enjeux de gestion territoriale dans la mesure où les dimensions foncières sont imbriquées aux systèmes agro-forestiers. Ainsi, identifier les espaces forestiers et la gestion de ces derniers amène aussi à s'intéresser à la saturation des espaces fonciers agricoles et leurs interactions respectives. En prenant le cas de la Communauté forestière du Moyen-Ouèmé (CoForMO), je vais exposer comment des dispositifs techniques de médiations et d'arbitrages locaux permettent, dans certain cas, une gestion pacifiée de la ressource foncière-forestière. Ces tensions se rapportent également sur les zones humides, des espaces mal délimités, qui sont l'objet de confrontations entre acteurs locaux et administratifs et sujets à des aménagements importants. Enfin, dans une perspective plus proche de l'économie politique, je vais analyser les processus d'accumulation des ressources foncières par des agents bien dotés en capitaux économiques.

### **1.1 Une fertilité contrariée : les terres agricoles entre accroissement de la productivité et dégradations des sols.**

Cette première sous-partie aborde l'enjeu de la fertilité des terres qui est une préoccupation majeure des discours englobants les enjeux de production agricole du département. Les terres agricoles subissent plusieurs pressions anthropiques rapportées au développement de pratiques agraires plus intensives, à une pression foncière de plus en plus importante ainsi qu'à un laisser-aller de la part de l'État central sur la régulation des filières agricoles, notamment le coton.

Le Groupement intercommunal des collines (GIC), un établissement d'intercommunalité du Département des Collines, s'est investi dans un programme intitulé *Projet intercommunal d'appui à la gestion durable des terres et d'adaptation aux changements climatiques dans le département des Collines*. Ce programme s'est achevé en 2016 et a donné lieu à un rapport final produit par le cabinet *Impact Plus* de Dassa-Zoumé. Ce rapport fournit notamment un diagnostic de la fertilité des terres agricoles dans les communes concernées par le projet (Dassa-Zoumé, Glazoué et Bante). Ce document d'expertise m'a permis de connaître avec une certaine précision la situation de fertilité des terres dans une partie du département. Les résultats présentés dans cette sous-partie sont issus pour partie de ce diagnostic sur la fertilité des sols d'une part, et des entretiens menés avec des acteurs ressources (bureaucrates, chefs de terres et exploitants agricoles) d'autre part. Les Plans de développement communal (PDC) et Schéma directeur d'aménagement communal (SDAC) de chaque commune ont également constitué des ressources de seconde main, riches en informations exploitables pour déterminer les conditions matérielles des terres et de l'environnement dans les communes du Département des Collines.

Ces données soulignent la dégradation des terres dans les communes de Savalou, Dassa, Glazoué et Banté, ce qui peut provoquer une certaine inquiétude chez les acteurs concernés. Les auteurs du rapport du GIC précisent que les dégradations observées sont dans la plupart des cas situées autour des centres urbains – les chefs-lieux et villages administratifs – des trois communes. Ils notent cependant que cette situation se révélerait aussi insatisfaisante dans des espaces à plus faible concentration démographique, notamment les forêts, précisant que « la dégradation du couvert végétal serait en progression exponentielle »<sup>152</sup> pour permettre la fabrication du charbon. Cette dégradation du couvert végétal a un impact direct sur le sol car elle protège ce dernier contre les érosions, ce que m'explique Madame Giselle Lafia, la C/SADE de la commune de Bante :

Il faut savoir que la commune de Bante était auparavant une commune forestière, et qu'avec la pression démographique, on a une forte pression, surtout sur la forêt classée d'Agoua. Les gens sont entrés dans la forêt, à la recherche des terres fertiles, ils ont dégradé totalement la forêt, et coupent anarchiquement les arbres, pour obtenir ensuite une terre fertile. Mais ils ont tellement exploité, si bien qu'aujourd'hui, ces terres ne donnent plus un bon rendement, et la forêt est aujourd'hui constituée d'îlots, alors qu'à la base elle faisait 115 000 Ha. Aujourd'hui, elle est devenue, si vous me permettez le terme, une savane arborée. [...] Ça a démarré dans les années 1980, 90, par là. C'était

---

<sup>152</sup> Impact Plus, « Etude d'identification et de spatialisation des zones sujettes à une dégradation avancée des terres agricoles dans les communes de Bante, Dassa-Zoumé et Glazoué », p. 28.

lié à la pression démographique. Il y a aussi les migrants, qui viennent de l'Atakora<sup>153</sup>, qui ne disposent plus de terres fertiles là-bas, il y a aussi des Togolais, il y a même des gens du Sud, des Adja, qui viennent du Mono-Couffo, des seigneurs, qui exploitent les arbres. Ce sont ces gens-là qui sont venus exploiter la forêt.

[Giselle Lafia, C/SADE de Banté, entretien le 19/06/2017]

La C/SADE de Banté souligne d'une part l'impact démographique local et d'autre part la pression migratoire – notamment dû à des enjeux de fertilités dans d'autres régions du pays – qui s'exercent sur les ressources foncières et forestières de sa commune. Les auteurs du diagnostic craignent que si aucune disposition n'est prise pour freiner la fabrication du charbon de bois, les sols risquent d'être dénudés et leur dégradation, pourrait s'accélérer après une courte période d'exploitation, obligeant les exploitants à devoir chercher de nouvelles terres. D'autres responsabilités sont également évoquées pour expliquer ces pertes de fertilité. Le C/SADE de Savalou, pointe de son côté le rôle de l'agriculture cotonnière et l'usage abusif d'intrants chimiques :

Généralement le coton, ça gâte. Le problème aussi, c'est que les gens utilisent les engrais du coton avec d'autres cultures comme le maïs. Et l'État encourage ! Il fait croire aux populations que le coton est la solution ! Or, ce n'est pas vrai. Le coton participe à la dégradation des terres. On ne veut pas dire la vérité aux populations. Le problème des paysans c'est que les paysans qui cultivent le coton, quand ils vendent, ils perçoivent l'argent à l'instant même. C'est ça, c'est ce qu'il fait que tous les ans, ils font. Quand vous vendez votre coton, l'argent est déjà là, dans la main. Ce qui n'est pas le cas pour les autres cultures.

[Modeste Kehounde, C/SADE de Savalou, entretien le 13/06/2017]

Cet extrait souligne les causes de la dégradation et soulève la question de la responsabilité. Les agriculteurs, afin de répondre aux pressions économiques, font un usage massif d'engrais chimique afin d'accroître les rendements agricoles et ainsi percevoir une somme d'argent plus conséquente et surtout, plus immédiate. Par ces mots, M. Modeste Kehounde souligne les prédispositions professionnelles des paysans, leurs rapports aux pratiques extensives et à la productivité. Comme pour les paysans du nord du Nigéria étudiés par Watts<sup>154</sup>, la libéralisation des marchés a profondément modifié les pratiques agricoles locales ; les agriculteurs se sont tournés vers des cultures de rentes au détriment des cultures

---

<sup>153</sup> Le département de l'Atakora est un département situé au nord-ouest du Bénin, frontalier du Togo et du Burkina Faso.

<sup>154</sup> Watts Michael, *Silent violence: food, famine and peasantry in Northern Nigeria*. University of California Press, Berkeley, 1983, 687 p.

vivrières. Et cela a entraîné une diminution des emplois dans ce secteur, tout en accentuant l'érosion des sols.

En fin de compte, quatre causes principales de dégradations des sols sont rapportées par les auteurs de l'étude pour expliquer le phénomène des dégradations des terres dans le département des Collines.

Premièrement, avec près de la moitié de la population âgée moins de 15 ans dans le département<sup>155</sup>, l'explosion démographique entraîne une pression importante sur les terres par le morcellement provoqué par certains héritages et donc par la mise en culture progressive de parcelles laissées en friche ou en jachère<sup>156</sup>.

Deuxièmement, le développement d'un système agricole extensif, fondé sur la conquête de nouvelles terres entraîne l'augmentation des superficies agricoles de toutes les cultures ainsi qu'un appauvrissement de la fertilité des terres. Ces deux dernières décennies, avec la monoculture du coton développée par certains agriculteurs, certaines zones ont été surexploitées à des fins de meilleurs rendements cotonnier, comme c'est le cas dans l'arrondissement de Paouignan, dans la commune de Dassa. Aujourd'hui le niveau d'utilisation des engrais chimiques et des pesticides est devenu un sujet délicat et face à la rareté de la main d'œuvre pour travailler les champs, l'utilisation des herbicides est en croissance<sup>157</sup>.

Troisièmement, l'agriculture sur brûlis<sup>158</sup>, héritée des systèmes traditionnels de production, est désormais considérée dans les discours de nos enquêtés comme une pratique qui contribue également à la dégradation des sols. Le diagnostic du GIC, qui semblent confirmer les propos des paysans rencontrés, précise que les feux de végétation sont une pratique courante pour préparer les champs et faire la chasse au petit gibier. Mais le passage répété des feux bouleverse les conditions écologiques et élimine de nombreuses espèces végétales et animales, au même titre que leurs habitats, impactant la végétation sur le temps long avec des délais de croissance progressivement affectés<sup>159</sup>. On aboutit ainsi, au fil des ans, à un appauvrissement

---

<sup>155</sup> Projet d'appui à la gestion des forêts communales (PAGEFCOM), *Schéma directeur d'aménagement communal. Commune de Dassa-Zoumé. Département des Collines*. Octobre 2010. p. 4.

<sup>156</sup> Impact Plus, « Étude d'identification et de spatialisation des zones sujettes à une dégradation avancée des terres agricoles dans les communes de Bante, Dassa-Zoumé et Glazoué », *op. cit.*, p. 39.

<sup>157</sup> Impact Plus, « Étude d'identification et de spatialisation des zones sujettes à une dégradation avancée des terres agricoles dans les communes de Bante, Dassa-Zoumé et Glazoué », *Projet Intercommunal d'Appui à la Gestion Durable des Terres et d'adaptation aux changements climatiques dans le département des Collines (PAGDT-C)*, p. 36.

<sup>158</sup> *Ibid.* p. 36.

<sup>159</sup> *Ibid.* p. 36.

de la composition floristique avec un dénuement de grands espaces autrefois très denses, et par conséquent à une dégradation de la fertilité des sols.

Quatrièmement, la transhumance est de plus en plus présentée comme un système d'élevage accentuant les pressions sur l'environnement. Les déplacements massifs du cheptel à la recherche de pâturage et de points d'eau pèsent sur l'état tant floristique qu'agricole<sup>160</sup>. La destruction lente mais progressive du tapis végétal par les cheptels dans les zones de passage rend le sol sans protection aux agents d'érosion, en particulier les eaux de ruissellement et le vent. Le processus de dégradation est également accéléré par la nature de certains sols dit « ferrugineux »<sup>161</sup> qui se caractérisent dans leur grande majorité par une grande sensibilité à l'érosion. Là encore, les interlocuteurs ont souvent rapporté cette relation entre le surpâturage et la dégradation des sols dans la région.

Joël Agboton, président de l'association des producteurs agricoles des Collines exprime sans réserve cette tendance à la productivité à tout prix que recherchent les paysans, d'une part, et insiste sur le rôle de l'État dans l'entretien de ces pratiques, dont il estime que celui-ci se serait désengagé de son rôle de régulateur des filières agricoles :

Sur la gestion des sols, on ne respecte pas les normes techniques. On ne laboure pas comme il faut. On n'enfouit aucun déchet, on brûle. Pour les agriculteurs, le plus important c'est de manger et de produire vite. Enfouir, ça nécessite des frais que les agriculteurs n'ont pas. Pareil, le minimum d'arbres par hectares n'est pas respecté. Ce qui fait que tous nos sols pratiquement, sont lessivés. Les rendements sont donc maigres et l'activité n'est pas attrayante. On manque aussi de matières premières. C'est aussi contre-productif pour l'avenir, la question du financement rural, je le dis en tant que praticien et amateur : il n'y a jamais eu de politique de financement rural dans la commune. Les semences améliorées, on s'en fout, les pesticides on s'en fout, les engrais, on s'en fout. Ce qui compte c'est le meilleur rendement, mais on ne retient rien. On cherche à pousser les exploitations au maximum de ce que l'on peut. (...) Le coton, avant sa chute, c'était plus de 60% de la production à Dassa. Pour moi, le coton s'est effondré sur lui-même. Il fallait avoir les moyens de l'entretenir. La tricherie, ça ne marche pas. Le coton coûte aussi très cher en engrais. Le prix élevé des intrants également, les fluctuations du dollar ont aussi beaucoup impacté le prix des entrants. Ce qui a provoqué la chute du coton au Bénin, c'est l'organisation de la filière, qui était organisée de sorte à ce que les prix fixés par le secteur ne puissent pas indexer la fibre au niveau mondial. Si le prix mondial est bas, ça doit rester bas. Le problème c'est que l'État a longtemps soutenu en masquant cela. Sauf que d'un coup, ça s'est remarqué. Beaucoup de producteurs s'étaient engagés, quand le titre a chuté, comment reprendre la culture ? Il y a eu beaucoup de faillites, et aucun plan de redressement. L'État a abandonné la filière coton. Les producteurs ont revendu et se sont reconvertis. Ils font maintenant le maïs, le soja. Ce qui marche le mieux actuellement c'est le soja, le maïs,

---

<sup>160</sup> *Ibid.* p. 37.

<sup>161</sup> *Ibid.* p. 39.



et le riz, car le riz local commence à être attractif. Donc ça marche. Le maïs, c'est l'alimentation de base.

[Joël Agboton, président de l'union des producteurs agricoles de Dassa, entretien le 19/06/2017]

*In fine*, cet extrait d'entretien informe sur un cumul des difficultés sociales dans les interactions hommes/milieux qui rendent compte de l'emboîtement des problèmes sociaux et environnementaux rencontrés par les paysans dans les territoires du département des Collines. En outre, ces interdépendances prennent place dans un contexte pluviométrique de plus en plus aléatoire.

## **1.2 « Le paysan qui avait des indicateurs, il ne les retrouve plus »<sup>162</sup>. Perceptions et adaptations paysannes aux changements pluviométriques**

L'enjeu pluviométrique soulève actuellement au Bénin un profond intérêt des universitaires locaux comme en atteste la production importante et récente d'études pluridisciplinaires<sup>163</sup>. Le département des Collines est pour sa part sous l'influence de deux types de climat : le climat soudano-guinéen et le climat subéquatorial<sup>164</sup>. C'est ainsi une zone de transition climatique marquée par deux saisons alternées, une saison pluvieuse, principalement de mi-avril à mi-October, et une saison sèche, de mi-October à mi-Avril. La question de la pluviométrie apparaît essentielle pour les populations qui vivent de l'agriculture. Dans cette sous-partie, je montre comment les paysans perçoivent ces changements pluviométriques (se caractérisant autant par des séquences d'inondation que par des périodes de sécheresse prolongés) et s'y adaptent. Les producteurs locaux engagent des stratégies

---

<sup>162</sup> Extrait d'un entretien avec Cyriaque Sohounde, Centre agricole régional pour le développement rural, le 20/06/2017.

<sup>163</sup> Vissoh, Pierre V., *et al.* « Perceptions et stratégies d'adaptation aux changements climatiques : le cas des communes d'Adjohoun et de Dangbo au Sud-Est Bénin », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 260, no. 4, 2012, pp. 479-492. ; Vodonou, Jean Bosco K. et Doubogan, Yvette Onibon. « Agriculture paysanne et stratégies d'adaptation au changement climatique au Nord-Bénin », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, Document 794, 2016 ; Djohy, Gildas Louis, Edja, Ange Honorat, Nouatin, Guy Sourou. « Variation climatique et production vivrière : la culture du maïs dans le système agricole péri-urbain de la commune de Parakou au Nord-Bénin », *Afrique Science*, Vol.11, no6, 2015, pp. 183-194. ; Djohy, Gildas Louis et Edja, Ange Honorat, « Effet de la variabilité climatique sur les ressources en eau et stratégies d'adaptation des éleveurs et maraîchers au Nord-Bénin », *Annales de l'Université de Parakou*, Série Sciences Naturelles et Agronomie, Vol.8, no. 2, 2018, pp. 83-91.

<sup>164</sup> Impact Plus, « Étude d'identification et de spatialisation des zones sujettes à une dégradation avancée des terres agricoles dans les communes de Bante, Dassa-Zoumé et Glazoué », *Projet Intercommunal d'Appui à la Gestion Durable des Terres et d'adaptation aux changements climatiques dans le département des Collines (PAGDT-C)*, p. 12.

d'adaptation, notamment l'adoption de variétés de cultures à cycles plus courts, de nouvelles rotations de cultures ou encore le défrichage de nouvelles terres.

*Un territoire soumis à des pluies de plus en plus éparses*

Des entretiens dans les villages et hameaux que j'ai étudiés, il ressort que les populations constatent un déroulement anormal, du moins tel que connu autrefois, des manifestations pluvieuses :

C'est une question de chance maintenant [la pluie]. Avant, dans le mois d'avril, si tu sèmes du maïs, on sait que tu feras bonne récolte. Mais maintenant en avril et mai il ne pleut plus. Si début juillet tu sèmes coton ou soja, on peut arriver fin juillet et avoir très peu semé.

[Villageois de Miniffi, commune de Dassa-Zoumé, entretien collectif avec 10 paysans le 25/04/2016]

Aujourd'hui, on n'a qu'une seule saison pluvieuse contre deux auparavant. Aujourd'hui, ça va de mai à septembre. Et en octobre les pluies deviennent rares. Et ensuite ça reprend en mai. Normalement, c'est à partir de mars/avril, mais c'est sec partout.

[Villageois de Logozohé, commune de Dassa-Zoumé, entretien collectif avec 5 paysans le 19/04/2018]

Si les villageois rencontrés sont unanimes sur les changements pluviométriques en cours. Cet enjeu est également central pour les responsables politiques en charge du développement de la prospective et de la planification agricole, comme en témoigne le Directeur de Planification et de la Prospective (DPP) du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) :

Vous n'êtes pas sans savoir que de notre côté ici, les effets [du réchauffement climatique] seront catastrophique pour l'agriculture, parce que nous avons une agriculture qui dépend de la pluie essentiellement. Une agriculture pluviale, c'est ça le gros problème pour nous. Or, c'est une bonne partie de notre destin ! 30% du PIB lié à la volonté de la pluie et de la nature. Si la nature se fâche lors d'une année, alors qu'est-ce qu'il se passe ? Donc c'est un défi pour nous ! L'adaptation de l'agriculture aux changements climatiques et aux régimes pluviométriques est une nécessité, c'est au cœur de nos problématiques.

[Edmond Tonongbe, directeur de la Planification et la Prospective (DPP), Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, entretien le 06/04/2018]

Des indicateurs locaux sont fournis par le Cadre de gestion environnementale et sociale du Projet d'appui au développement agricole des collines (PADAC), un programme

quinquennal financé par l'Agence Française de développement (AFD) qui vise à soutenir le développement de l'agriculture dans les Collines au travers de plusieurs axes de développement. La lecture du document renseigne sur l'étendue des variations climatiques de ces dernières années qui ont entraîné une modification des périodes de la saison des pluies<sup>165</sup>. Du sud au nord du pays, l'influence de l'harmattan<sup>166</sup> sec grandira, ce qui pourrait se traduire par une augmentation progressive des écarts thermiques et de la durée de la grande saison sèche dans le département des Collines. La fréquence des années très sèches pourrait également s'accroître sur l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest. Le document d'expertise précise qu'au cours de la période 1951-2013, le nombre de jours de pluie en moyenne par an a été en baisse constante quand la température minimale moyenne a connu une hausse sensible de l'ordre de 0,5 degrés<sup>167</sup>.

Les principaux bouleversements perçus par les producteurs concernant ces pluies portent sur un démarrage tardif et une répartition plus éparse pendant la grande saison des pluies, un raccourcissement de la durée cette grande saison, une récurrence des pluies très fortes et violentes, causant des dégâts matériels sur les cultures. Les populations assistent aussi, parfois, à des inondations rapides en cas de rupture ou de retard de pluies. Les paysans avec qui je me suis entretenu évoquent cette différence de situation, en mobilisant le temps long comme référentiel. Selon eux, la situation était moins difficile par le passé et l'incertitude pluviométrique moins présente. Il n'existait alors pas une différence aussi significative en matière de quantité utile d'eau pour les cultures car les fréquences des pluies étaient plus régulières. Avec les quantités importantes de pluies qui tombent sur une courte période, des cas d'inondations de parcelles sont de plus en plus fréquents. Cette contrainte environnementale rend plus difficiles les opérations agricoles et provoque de nombreux cas d'asphyxie de cultures, de pourriture de racines de manioc, de tubercules d'igname et de gousse d'arachide<sup>168</sup>. En outre, les paysans assistent aussi à une augmentation du niveau des eaux dans certaines zones humides pendant les saisons pluvieuses.

Selon les populations rencontrées, ces phénomènes pluviométriques sont devenus récurrents lors de la dernière décennie et placent les producteurs dans une situation d'incertitude

---

<sup>165</sup> Projet d'appui au développement agricole des Collines, *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES)*, Septembre 2018, p. 46-49.

<sup>166</sup> L'harmattan est un alizé continental caractéristique de la saison sèche, allant du mois de novembre au mois de mars.

<sup>167</sup> Projet d'appui au développement agricole des Collines, *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES)*, *Op. cit.* p. 76.

<sup>168</sup> Entretien avec Igor Igué, agronome, Dassa-Zoumé, le 03/07/2017.

renforcée aux choix des cultures et des dates de plantation dans leurs parcelles agricoles, au risque de se faire surprendre par des inondations, ou à l'inverse, de voir leurs cultures brûlés par le soleil. La conséquence notable étant, selon la situation topographique de la parcelle et le type de sol, une érosion des terres accompagnée d'un lessivage des éléments nutritifs de ce dernier, entraînant leur appauvrissement et un ensablement de certains bas-fonds. Ces changements pluviométriques ont donc des conséquences directes et matériellement perçues par les populations sur les domaines d'exploitation agricole, constituant un facteur de risque de déstabilisation dans les négociations sociales sur la gestion du foncier.

*Stratégies paysannes d'adaptation aux contraintes climatiques et environnementales*

Les discussions engagées avec les paysans et responsables locaux ont laissé apparaître des stratégies locales d'adaptation à l'évolution et à la pression anthropique exercée sur les milieux, concernant aussi bien la gestion des cultures que celle des sols. Cyriaque Sohounde, bureaucrate en charge du Centre agricole régional pour le développement rural (CARDER), une institution déconcentrée du ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche situé à Dassa-Zoumé, à deux pas de la mairie. Il présente les stratégies d'adaptation proposée par le ministère :

- Cyriaque : Les aléas climatiques, ils sont présents, on les remarque, les temps ont réellement changé. Le paysan qui avait des indicateurs, il ne les retrouve plus, surtout sur la pluviométrie. Par exemple, il y a des oiseaux, quand on les voit, ou quand on les voit se déplacer, on savait que la pluie allait arriver
- Thibault : Pour vous il y a un vrai changement ?
- Cyriaque : Ah oui, c'est perceptible. On propose des mesures d'adaptation, par exemple avec des cultures de contre-saison. Lorsque vous arrivez à avoir des cultures de pluies en saison sèche, ou des cultures auquel on ne s'attendait pas, dans le domaine du maraichage par exemple. Salades, légumes, oignons, tomates.
- Thibault : Et ça ils le font aussi en saison sèche ?
- Cyriaque : Ah oui, et aussi des productions de courtes saisons. Le riz par exemple, le sorgho de 2 mois, ou de 60 jours, ça là par exemple, ceux sont des cultures d'adaptation. On encourage les producteurs à aller dans ce sens-là, car quand la pluie s'installe, elle peut finir très tôt, ou très tard. Donc on fait une culture qui va rester peut-être 2 mois, ça va permettre aux paysans de régler les problèmes.

[Cyriaque Sohounde, Centre agricole régional pour le développement rural, entretien le 20/06/2017]

Des cultures comme le coton, mais aussi le goussi et le niébé ont été abandonnées par des producteurs, même si certains continuent d'en cultiver<sup>169</sup>. Ces deux dernières font partie des premières cultures que les producteurs installaient dès le démarrage de la grande saison des pluies. Les pluies étant plus irrégulières avec les changements climatiques en cours, les producteurs ne disposent plus de suffisamment de temps pour installer toutes les cultures selon un ordre établi qui était souvent : le niébé, le goussi, le maïs, l'arachide. Face à la baisse des rendements, et pour répondre aux nouvelles données climatiques, les producteurs ont fait le choix d'adopter dans leur système de nouvelles variétés, notamment le soja<sup>170</sup> :

Le soja se développe tellement, ça marche très bien, si la pluie est avec nous, c'est très facile et ça rapporte même trop. Tout le monde veut l'acheter. On peut faire pain de soja, gâteau de soja, on peut même faire fromage de soja. Maintenant tout le monde veut faire du soja. En plus, les feuilles fertilisent la terre.

[Villageois de Gbedavo, commune de Dassa, entretien le 15/06/2017]

La diversification des cultures est introduite dans les milieux paysans par des institutions d'État intervenant dans le milieu rural ainsi que par divers projets d'ONG. Par exemple, la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, a décidé de soutenir directement les filières du maïs et du soja. Si l'adoption de ces cultures est à mettre à l'actif de ces institutions, l'une des conditions ayant favorisé leur adoption et diffusion rapide serait les situations climatiques qui prévalent au niveau local et dont dépend tout choix de cultures. À noter également que, pour pallier les retards des pluies et le raccourcissement de la saison, les producteurs ont progressivement abandonné les variétés locales de maïs, qui sont des variétés à cycle long (de durée de cycle de 4 mois) pour adopter de nouvelles variétés à cycle court (2 mois et demi ou 3 mois de durée de cycle)<sup>171</sup>. Cette stratégie concerne également le niébé pour ceux qui continuent de le cultiver. Certains villageois optent également – lorsque la disponibilité en terre le permet – pour des déplacements de cultures d'une unité de paysage à une autre au sein d'un même terroir villageois. Par exemple, des paysans qui constatent que le maïs ou l'igname souffrent de manque d'eau sur certaines parcelles situées en haut de pente, ont procédé à un déplacement de cette culture vers des unités de moyenne pente ou de bas de pente, disposant d'une capacité de rétention d'eau plus élevée.

---

<sup>169</sup> *Ibid.* p. 46.

<sup>170</sup> *Ibid.* p. 47.

<sup>171</sup> *Ibid.* p. 47.

Il apparaît que trois éléments sont alors à replacer dans ce volet de mesures prises par les producteurs pour faire face aux changements en cours. Le premier est relatif à la date de semence qui connaîtrait un décalage progressif d'années en années. Les producteurs semblent abandonner progressivement le calendrier agricole qui se transmettait de façon orale et qui se révèle de moins en moins opérationnel face aux changements pluviométriques constatés ces dernières années, pour un nouveau calendrier qui commence en mai au lieu de mars-avril. Le second élément concerne le changement de pratique de rotation des cultures. Ainsi des cultures comme le soja et le riz ont été intégrées dans les systèmes de cultures et les rotations de maïs-niébé, maïs-arachide ont fait place à des types de rotation de type maïs-soja. Enfin, certains producteurs, face aux conséquences lourdes des risques climatiques, notamment les périodes sèches qui semblent se prolonger et les cas d'inondation, choisissent, quand cela leur est possible, de changer de parcelles pour y déplacer leurs cultures. Cependant, c'est une stratégie qui interroge quant à la nécessité d'une bonne disponibilité en terre pour tous, ce qui ne semble pas être le cas dans le département, avec des contraintes fortes exercées sur certains milieux – comme les zones humides et forestières – autant que des conflits importants relatifs aux droits fonciers.

### **1.3 Zones forestières et zones humides : des dispositifs fonciers adaptatifs aux milieux.**

Cette troisième sous-partie aborde la gestion foncière différenciée des zones forestières et humides. Des travaux, comme ceux de Socrate Ranaivoson, ont déjà exploré ces questions en se positionnant au travers de l'objet « foncier-environnement » pour analyser les interférences entre la gestion des ressources forestière et la gestion foncière<sup>172</sup>. Dans le même temps, d'autres travaux ont porté sur la question des instruments de gestion forestier promues à l'international, comme le mécanisme de Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation (REDD)<sup>173</sup>, sur les formes de gestions forestières communautaires<sup>174</sup>,

---

<sup>172</sup> Ranaivoson, Socrate. « Gestion communautaire et foncier forestier : le cas du Sud-Ouest de Madagascar », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], no 258, Avril-Juin 2012.

<sup>173</sup> Karsenty, Alain, Sembres, Thomas, et Randrianarison, Mino. « Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud. Le salut par la 'déforestation évitée' », *Revue Tiers Monde*, vol. 202, no. 2, 2010, pp. 57-74. ; Pirard, Romain. « Chapitre 3. REDD+ : le climat au secours des forêts tropicales (ou l'inverse) », in Pirard, Romain (dir.). *Peut-on sauver les forêts tropicales ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 83-114.

<sup>174</sup> Casse, Thorkil, et Anders, Milhøj. « La gestion forestière communautaire dans le Sud-Ouest de Madagascar : une réussite sans profit économique ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 258, no. 2, 2012, pp. 287-299.

notamment contractualisées<sup>175</sup>, sur les formes de leur commercialisation<sup>176</sup>, ou encore sur les émergences de territorialités inattendues découlant de transferts d'autorité de gestion de forêt aménagées<sup>177</sup>. Enfin, des travaux portant sur le Lac Tchad ont invités à ne pas considérer les zones humides comme des « communs » mais comme des ressources partagées en accès ouvert pour de multiples usagers<sup>178</sup>.

Considérant l'objet de cette thèse – le *nexus* terre-foncier-environnement – il est nécessaire de souligner que l'organisation spatiale de l'usage d'une ressource et sa gestion territoriale se font de manière dynamique, nécessitant une adaptation évolutive des institutions locales de gestion à des contextes sociaux et environnementaux changeants. En l'occurrence, les zones humides font l'objet de conquête aussi bien dans une perspective de mise en culture – notamment du riz –, mais aussi d'étalement de certains centres urbains. La croissance démographique et l'expansion des zones agricoles engagent les paysans à se tourner davantage vers les forêts pour élargir leurs domaines cultivables ou pour produire du charbon de bois. Prenant appui sur les acquis de cette littérature spécifique à la gestion multi-usage des espaces forestier et humide, je vais d'abord rappeler que les zones humides relèvent en théorie du droit positif de l'État, mais que leurs modes de gestion et le flou définitionnel autour de ce que recouvre une zone humide illustrent dans les faits les tensions entre usages d'un foncier à vocation agricole d'une part, et emboîtement des droits fonciers positifs et coutumiers d'autre part. Ensuite, je rends compte des modes de conservation et de gestion de la ressource forestière à l'échelle locale et montre que ceux-ci ne dépendent pas seulement des savoirs et pratiques locales, mais également de l'imbrication entre droits coutumiers et droits positifs. Ce mouvement va de pair avec les injonctions expertes qui poussent à la contractualisation des modes de gestion de ressources hybrides. Enfin, je présente les résultats d'une étude de cas sur les modalités de contractualisation locale proposées par un établissement public d'intercommunalité, la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO).

---

<sup>175</sup> Blanc-Pamard, Chantal. « La Gestion Contractualisée des Forêts en pays Betsiléo et Tanala (Madagascar) : un dispositif dissymétrique », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 257, no. 1, 2012, pp. 47-83.

<sup>176</sup> Hiemstra-van der Horst, Greg, Munro, Paul G., et Batterbury, Simon P. J. « Les réseaux illégaux du pillage. La demande globale de bois et la (re)commercialisation des forêts d'Afrique de l'Ouest », *Écologie & politique*, vol. 42, no. 2, 2011, pp. 47-58.

<sup>177</sup> Gautier, Denis, et Hautdidier, Baptiste. « *Political ecology* et émergence de territorialités inattendues : l'exemple de la mise en place de forêts aménagées dans le cadre du transfert d'autorité de gestion au Mali » in Gautier, Denis (dir.). *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 239-254.

<sup>178</sup> Rangé, Charline, et Lavigne Delville, Philippe. « « Gestion en commun » ou accès ouvert autorisé ? La gouvernance du pluri-usage sur les rives du lac Tchad (Cameroun) », *Études rurales*, vol. 203, no. 1, 2019, pp. 20-40.

« C'est quoi un bas-fond ? ». Enjeu définitionnel et pression accrue sur les zones humides.

Les zones humides sont des milieux spécifiques couramment perçues comme des terres à conquérir, à exploiter, à mettre en culture, voire à habiter. Pour Raphaël Morera, ces marais, marécages ou lacs se trouvent au cœur d'un double processus : « leur mise en valeur permet d'accroître et de renforcer un espace de domination d'une part, et de modifier un peuplement d'autre part »<sup>179</sup>. Couramment appelées « bas-fonds » au Bénin, les zones humides sont, à l'instar des bassins forestiers, des milieux où s'exercent de forte pression de domination territoriale dont la séparation des autres espaces fonciers « sec » n'est pas net. En effet, à plusieurs reprises, lorsque la thématique était abordée lors d'entretiens, les enquêtés me retournaient l'interrogation, « C'est quoi une zone humide ? » ou encore « C'est quoi un bas-fond ? ».

On a un problème technique entre cadres de l'administration à propos de la définition de ce que c'est un bas-fond. Ça pose des problèmes pour les délimiter. Ce que l'on appelle bas-fond, les gens transforment cela en habitats, alors que normalement ce n'est pas viable. Mais les Béninois trouvent que l'on peut vivre dans certains bas-fonds. Mais qu'on le veuille ou non, les bas-fonds relèvent du domaine de l'État.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Les propos d'Hector Avohou montre que le cadrage définitionnel d'une zone humide n'est pas délimité<sup>180</sup>. Les zones humides peuvent aussi bien être des mares, que des plaines inondées, des plans d'eau de quelques centimètres ou mètres de profondeurs, ou encore les bords enherbés des cours d'eau et des canaux. De plus, dans un pays au climat subtropical sujet à d'importantes variations pluviométriques, les zones humides peuvent varier au cours des saisons. Mais selon Hector Avohou, la question est aussi de savoir « où commence un bas-fond ? ». Il existe un vide juridique sur la question, « un cafouillage » pour reprendre l'expression du responsable administratif. Les observations menées sur le terrain font état de situations diverses et variées. Certains bas-fonds sont exploités par des agriculteurs, d'autres sont même aménagés pour créer des points de retenues d'eau ou pour la riziculture. D'autres font également l'objet d'importante transformation d'usage, comme dans la commune de Glazoué, au nord de

---

<sup>179</sup> Morera, Raphaël. « Zones humides, conquêtes et colonisations », *Études rurales*, vol. 203, no. 1, 2019, pp. 8-19.

<sup>180</sup> Voir notamment l'encart « Synthèse des dispositions de l'article 264 du Code Foncier et Domanial relatif au domaine public naturel ».



Dassa, qui est construite presque entièrement sur un bas-fond. Ainsi, du fait d'un cadrage juridique flou et ambigu, l'occupation et l'utilisation des zones humides relèvent en majorité des pouvoirs coutumiers bien que leur gestion dans le droit positif soit confiée au domaine public naturel :

Le bas-fond on trouve toujours ça en bloc. Il appartient au propriétaire terrien, ce n'est que tout récemment que la loi votée dit que les bas-fonds appartiennent à l'État. Mais dans la pratique, ce sont les propriétaires terriens qui ont ça en main.

[Alphonse Dossa, président de l'Union communal des riziculteurs de Dassa-Zoumé, entretien le 04/05/2016]

**Encart 2 - Synthèse des dispositions de l'article 264 du Code Foncier et Domanial  
relatif au domaine public naturel**

Le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la loi. En font partie notamment :

- Le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées ainsi qu'une zone de cent (100) mètres mesurés à partir de cette limite.
- Les cours d'eau navigables ou flottables dans la limite déterminée par les eaux coulant à plein bord avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles.
- Les lacs, étangs, lagunes dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles.
- Les terres et zones inondables, marécageuses ou mouvantes.

Le problème demeure aujourd'hui, certes du fait du flou juridique qui persiste sur la délimitation des bas-fonds, mais aussi des pratiques d'immatriculations non réglementaires autour de ces espaces. Ces derniers ne sont d'ailleurs jamais isolés dans les conventions de vente ou de donation, ce qu'explique le C/SADE de Dassa à ce propos :

Il n'y a pas vraiment de contrôle pour l'immatriculation, et ça dépend vraiment des situations. Si on prend la zone du fleuve Ouémé, on a dit qu'à partir de 100 mètres de la rive, c'est bas-fond et que ça ne doit pas être immatriculé car cela relève du domaine de l'État. Cependant on a quand même vendu une parcelle là-bas, et on a quand même fait les papiers. Quand on va sur le terrain pour mener l'observation et qu'on voit que c'est un bas-fond qu'est-ce qu'il se passe ? Systématiquement, l'administration va au bout de la procédure et l'État ne tombe jamais dessus. Même l'expert géomètre ne dit rien. Ça grignote toujours sur le domaine de l'État. Ils ne sont d'ailleurs jamais isolés dans les ventes ou les donations. Au regard des termes, les bas-fonds ne sont pas exploitables car réservés à l'État. Mais voilà que l'État n'exploite pas non plus. Le présumé propriétaire préfère alors tout vendre. Si l'État intervient c'est l'acquéreur qui en pâtit. Sauf s'il a un

titre. Or normalement, lorsque l'on doit pouvoir donner le titre, au cours des démarches, on doit pouvoir isoler les bas-fonds. Mais dans la pratique je ne peux pas dire que ça se fait. Moi j'ai suivi un truc [une vente] la dernière fois, j'ai exigé qu'on enlève la partie bas-fond, théoriquement ils l'ont fait devant moi, mais dans le titre, ils ne l'ont pas fait.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

L'occupation des bas-fonds semble donc relever directement de la volonté des propriétaires terriens, et le droit positif n'est pas pris en considération, sauf dans les cas où l'État souhaite récupérer les parcelles<sup>181</sup>. L'aménagement des bas-fonds sert aussi certaines pratiques culturelles, comme la pisciculture ou encore l'aquaculture, bien que ce type de pratique reste rare. Mais souvent, ce sont des questions d'intérêts économiques ou de subsistances paysannes qui entrent en compte dans la gestion de ces espaces : la fertilité de ces terres, dans le contexte pluviométrique difficile évoqué plus haut, combinée à l'absence de régulation de la part des acteurs administratifs chargés d'en assurer la gestion au regard du droit positif, contribue à renforcer la pression qui s'y exerce.

« On ne peut pas dissocier la gestion des forêts du foncier »<sup>182</sup>. Des régimes juridiques fonciers et forestiers imbriqués.

Le droit forestier est une prérogative centrale de l'État, qui résulte d'une évolution historique du Bénin. En effet, les forêts ont été l'un des milieux privilégiés de l'application du principe colonial qui accordait à l'État « *les terres vacantes et sans maîtres* »<sup>183</sup>. La représentation de la forêt comme espace spécifique, séparé de l'espace agricole ou des autres espaces fonciers, a largement contribué à fonder les prétentions de l'État quant au monopole qu'il s'accordait en matière de gestion forestière. Par la suite, les forêts ont été soumises au cadre juridique général des biens fonciers qui aboutit à une distinction fondamentale, puisque l'espace forestier continue à se distinguer des terres cultivées. Au Bénin, la loi n°93-009 du 2 juillet 1993, portant sur le régime des forêts, assigne des objectifs de gestion propres à ces espaces et les soumet à l'autorité d'une administration spécialisée<sup>184</sup>. Félix Nonvignon, le chef du

---

<sup>181</sup> Entretien avec Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, le 18/04/2016

<sup>182</sup> Extrait d'un entretien avec Félix Nonvignon, chef du cantonnement forestier de Dassa-Zoumé, le 28/04/2016.

<sup>183</sup> Le Roy, Etienne, Karsenty, Alain, et Bertrand Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, p. 104.

<sup>184</sup> Voir l'encart « Extraits de la Loi n°93-009 du 2 Juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin »

cantonnement forestier de Dassa-Zoumé me présente la nomenclature juridique, son imbrication et ses enjeux politiques comme suit :

Il faut dire qu'on ne peut pas dissocier la gestion des forêts du foncier, c'est pour ça que la législation situe les différentes formes de forêts. Ces lois tiennent compte des nomenclatures entre forêt et foncier. Le domaine classé relève de la propriété privée de l'État. Donc on a à la fois la terre et la forêt. On a ensuite le domaine protégé, qui concerne tous les autres espaces, mais qui relève de la propriété publique de l'État. Là où c'est la propriété privée de l'État, il y a ici une restriction d'usage, c'est interdit d'exploitation, voire parfois de pénétration, et pour y arriver il faut passer un contrat d'aménagement avec l'État, cela se fait sous forme de plan d'aménagement. Si c'est dans ce type de cas, le document d'aménagement est conçu avec la participation de tous les acteurs, puis ça passe en conseil des ministres et ça devient un document juridique. C'est dans ces conditions que l'on peut avoir pénétration des informations. Les parcelles sont réalisées, et chacun connaît les couloirs qu'on ne peut dépasser. Concernant le domaine protégé, celui-ci relève de la propriété publique de l'État. On les appelle souvent les bassins d'approvisionnement. Il s'agit de tous les autres domaines autres que privés. Au sein de ce domaine public se trouvent les propriétés privées. Lors du classement des forêts, l'État a exproprié les habitants des domaines. Une fois classée, on parle de propriété privée de l'État. Les gens qui sont expatriés se voient envoyés sur d'autres domaines. Ces domaines relèvent de la propriété publique de l'État. Et dessus se trouvent les propriétés privées des collectivités, des individus.

[Félix Nonvignon, chef du cantonnement forestier de Dassa-Zoumé, entretien le 28/04/2016]

Ce forestier vient souligner l'enchevêtrement des régimes juridiques de gestion entre foncier d'une part, et forêt d'autre part. En pratique, la gestion forestière au Bénin est principalement orientée vers la valorisation marchande du bois d'œuvre qui constitue une importante source de revenus pour l'État. Elle constitue aussi bien une contrainte sociale, par la difficulté à articuler plusieurs cadres juridiques et coutumiers de référence, mais aussi une contrainte environnementale, par l'exploitation intensive qui peut en être faite et les dommages collatéraux que peut engendrer la surexploitation sur la tenue des terres agricoles.

**Encart n°3 : Extraits de la Loi n°93-009 du 2 Juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin**

**Art. 4.** Les forêts de l'État sont celles appartenant aux personnes morales de droit public. Elles sont classées ou protégées :

Les forêts classées sont celles soumises à un régime restrictif de l'exercice des droits d'usage des individus ou des collectivités après accomplissement d'une procédure de classement telle qu'elle est définie dans la présente Loi.

Les forêts protégées sont toutes autres forêts du domaine n'ayant pas fait l'objet d'un classement.

**Art. 10.** Le domaine forestier de l'État est structuré en domaine classé et en domaine protégé. Le domaine classé comprend :

- Les forêts classées ;
- Les périmètres de reboisement
- Les parcs nationaux et autres aires de protection telles que : les zones cynégétiques, les réserves partielles ou totales ;
- Les reboisements effectués par l'État dans le domaine protégé en vue de la protection de l'environnement.

Le domaine protégé comprend :

- Les forêts protégées constituées par le reste des forêts du domaine de l'État n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement.

**Art. 60.** Sont considérés comme faisant partie du domaine forestier des particuliers et des coopératives, les périmètres boisés ou reboisés par ces particuliers et ces coopératives dans un but économique ou non. Ces périmètres doivent être signalés à l'administration forestière.

**Art. 61.** Les particuliers et les coopératives propriétaires de forêts y exerceront les droits résultant de leurs titres de propriété. A titre d'encouragement au reboisement, l'exploitation des produits des forêts de ces particuliers et coopératives est exonérée de toutes taxes d'exploitation.

Les forêts classées représentent 40 %<sup>185</sup> des forêts du pays et relèvent de la propriété privée de l'État. L'héritage historique y pèse encore puisque c'est l'administration coloniale qui mis en place cette législation et qui procéda à d'importantes expropriations dans les années 1920<sup>186</sup>. Les autres forêts incluses au domaine de l'État sont les « *forêts protégées* », aussi appelées « *domaine protégé* », qui représentent 60 %<sup>187</sup> des forêts au Bénin, et au sein desquelles les droits d'usage sont tolérés mais strictement limités, notamment pour empêcher l'exploitation commerciale du bois et les feux de brousse. Elles sont souvent appelées par les populations « *les bassins d'approvisionnement* ». Ce domaine protégé regroupe deux sous-catégories : la propriété publique de l'État, où les litiges fonciers sont très fréquents, les privés manquant de documents ou d'informations à propos de la délimitation de ces domaines ; la propriété privée des collectivités et des individus, où les droits d'usages des populations ne sont pas systématiquement remis en cause, mais sont démantelés progressivement par des négociations portant sur les droit fonciers et le bois d'œuvre. C'est ce qu'explique notamment le Chef du cantonnement forestier de Dassa :

Il est souvent arrivé que des forêts relevant de propriété privée de l'État était auparavant sur des propriétés privées d'individus. Mais au moment du classement, les droits de propriété des individus deviennent caducs, la propriété privée de l'État est supérieure à la propriété privée des individus. Dans les pratiques courantes des gens, entre la pratique et la réalité, il y a un grand écart. Même ceux qui n'étaient pas propriétaire considère

<sup>185</sup> Entretien avec Félix Nonvignon, le chef du cantonnement forestier de Dassa-Zoumé le 28 Avril 2016.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> *Ibid.*

que la forêt était sur son territoire et qu'il peut continuer à exploiter. A l'époque, systématiquement l'État a exproprié. Mais avec la transition démocratique, on n'observe plus trop de « déguerpissement », on pratique alors à des recensements, et on met en place des dialogues pour convaincre les populations à quitter un terrain pour un autre.

[Félix Nonvignon, chef du cantonnement forestier de Dassa-Zoumé, entretien le 28/04/2016]

Cet extrait semble confirmer que le monopole de la gestion forestière revient à l'État qui règle l'accès à la ressource en s'arrogeant le droit d'exclure ou d'allouer des droits d'usages des populations locales. L'affaiblissement des autorités coutumières est la contrepartie de la monopolisation de cette gestion par l'État, même si celle-ci n'est pas effective du fait des difficultés rencontrées par l'administration forestière. C'est ce dont témoigne Ambroise Saïzonou, officier des eaux et forêts, rencontré en décembre 2018, à la Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles :

Quand on fait le point, on constate que les techniques de protections républicaines de l'État n'ont pas donné de réponses adéquates à la protection des ressources. Du moment que les besoins existent, les populations développent au jour le jour des techniques de contournement pour continuer la prédation sur ces ressources. L'État n'a pas mis suffisamment de moyens. Il n'y a pas suffisamment d'agents forestiers aujourd'hui, autour de 500 pour couvrir près de, je ne sais combien, 8 millions d'hectares peut-être ! Aujourd'hui, on ne trouve parfois même pas un forestier pour 1 500 ha.

[Ambroise Saïzonou, forestier, Direction générale des eaux et forêts, Cotonou, entretien le 09/11/2018]

Sur l'exploitation quotidienne, l'État a un droit de suivi et de régulation sur l'exploitation de ces domaines mais se heurte à des difficultés techniques. En milieu forestier, les protocoles de gestion varient suivant plusieurs critères, comme l'exploitation à des fins plutôt économiques ou plutôt conversationnistes, le statut administratif ou coutumier de la forêt, ou encore les rapports qu'entretiennent les groupes d'individus ou les institutions qui exploitent ou vivent à proximité. Identifier les espaces forestiers et leur gestion amène ainsi à considérer la saturation des espaces fonciers agricoles et les interactions respectives entre ces espaces. L'agriculture tend à détruire la forêt, comme m'en témoignent les C/SADE de Banté et Savalou<sup>188</sup>. La croissance démographique et l'évolution des fronts d'expansion agricole incitent les paysans à se tourner de plus en plus vers le défrichement des forêts pour élargir leurs domaines cultivables ou pour produire du charbon de bois. C'est le cas par exemple dans la forêt de Fita, sur le territoire de la commune de Dassa, ce dont atteste le chef d'arrondissement

---

<sup>188</sup> Entretiens les 13 et 19 juin 2017.

de Kpingni, où se trouve la forêt de Fita. Selon lui, la préservation des bassins forestier est aussi à considérer au regard des enjeux climatiques et agricoles :

- Les agriculteurs proches de la forêt cherchent à évoluer dans la forêt. Alors que c'est une forêt qui doit être protégée, pour lutter contre le réchauffement climatique. Il y a des comités qui suivent ça.
- Thibault : Qui s'en occupe ?
- La CoForMO [Communauté forestière du Moyen-Ouémé] par exemple, les forestiers aussi, ils vont dans la zone voir si les populations ne détruisent pas l'environnement. Les familles royales aussi suivent.
- Thibault : il y a des gens qui s'installent dans la forêt ?
- Il y a des gens qui vont pour découper, pour faire le charbon. Ceux sont souvent les gens qui viennent d'Abomey, de Bohicon, qui viennent détruire la forêt pour amener vers Cotonou. La lutte est permanente hein. On les empêche, mais ils arrivent quand même à dérober.
- Thibault : Vous évoquez la lutte contre le réchauffement climatique, quels sont les liens que vous identifiez avec la gestion forestière ?
- Bon, c'est un problème général. Vous voyez comment il fait là maintenant ? Il ne pleut pas. Quand on a plus d'arbres, il pleut.
- Thibault : Les villageois s'en rendent compte ?
- Oui bien sûr. Quand on dit que ceux sont les arbres qui attirent la pluie, les illettrés ne comprennent pas trop. La déforestation, ça influence les pluies. Aujourd'hui, on a qu'une seule saison pluvieuse contre deux auparavant. Aujourd'hui, ça va de mai à septembre. Et en octobre les pluies deviennent rares. Et ensuite ça reprend en mai. Normalement, c'est à partir de mars ou avril, mais c'est sec partout.
- Thibault : Et ça pose problème aux champs ?
- Bien sûr. Moi-même j'ai un champ, je sème du haricot, du maïs et de l'arachide. Et j'attends que la pluie arrive. Je ne peux pas semer plus pour l'instant, car j'attends la pluie. Je cultive donc ça pour le moment. Normalement je fais aussi du manioc.
- Thibault : Quelles sont les solutions identifiées ?
- Bon, c'est le reboisement, c'est la seule solution que l'on a pour le moment. Les projets s'en occupent. »

[Marius Alidowé, Chef d'arrondissement de Kpingni, Dassa-Zoumé, entretien le 09/11/2018]

Les propos du Chef d'arrondissement témoignent de la perception et du cadrage associés à la lutte contre la réduction du couvert forestier. La question forestière apparaît mise en perspective avec la question climatique et plus précisément avec l'enjeu pluviométrique. Ainsi, une des logiques de gestion des terroirs consiste à s'efforcer de gérer les interactions sociales qui s'établissent entre les différents usages d'un massif forestier, notamment en mobilisant les structures royales coutumières dans les opérations de sensibilisation auprès des populations locales. Pour l'officier des Eaux et forêts, Ambroise Saïzonou, les modalités d'une coexistence pacifiée entre exploitation de bois d'œuvre et conservation restent cependant

encore à établir entre les différents usagers de la ressource. C'est ce qu'il explique en illustrant son propos à partir de la gestion des forêts sacrés :

« Les forêts sacrées sont du domaine non-protégé, mais qui sont actuellement en train d'être repris pour rentrer dans les aires protégées. On a dû conduire un projet, le projet d'intégration des forêts sacrées dans les aires protégées. On les a dotées de plans d'aménagements, et on a analysé comment l'État peut s'immiscer là-dedans, pour protéger ne serait-ce que tous les autres aspects, à part l'aspect culturel, qui relève des communautés. Car ce qui est dedans, ça relève des pratiques traditionnelles, des chefs sacrés, l'État n'a pas l'habilitation pour ça. Mais pour la conservation, l'État doit s'appuyer sur ces communautés-là. Pour entretenir tout ce qui est richesse de biodiversité dedans, tout en conservant les pratiques culturelles dedans. Le saint-crétisme religieux fait que certaines personnes ne respectent plus le sacré, et vont dedans, détruisent, et cela entraîne beaucoup de conflits au niveau des communautés. »

[Ambroise Saïzonou, Forestier, Direction générale des eaux et forêts, Cotonou, entretien le 09/11/2018]

Ces explications nous exposent en quoi la sécurisation des maîtrises et usages fonciers locaux, notamment des droits de propriétés et des droits d'usages, apparaît comme une clé de voûte juridique à formaliser pour permettre aux agents de pouvoir se concentrer sur les aspects plus techniques qui concernent la préservation et la production. Ces forêts sacrées sont signalées depuis très longtemps au Bénin. Elles sont très nombreuses, relativement petites et sont essentielles à la régulation dans les pratiques de protection de la faune et de la flore<sup>189</sup>. De nombreux travaux locaux des sciences écologiques ont ainsi permis de dresser un inventaire complet des forêts sacrées au Bénin. Pour de nombreuses populations locales, ces forêts sacrées remplissent aussi bien une fonction socioculturelle (cimetière, lieux d'initiation, de bénédiction et de malédiction), une fonction religieuse (abriter les divinités), une fonction économique (récolte de bois morts, de plantes médicinales ou alimentaires) mais aussi une fonction écologique (protéger les sources d'eau, protéger les sols contre l'érosion, servir d'habitat aux animaux). La dégradation des ressources forestières qui se manifeste par la réduction du couvert végétal et de nombreuses espèces fauniques forestières a donc des conséquences matérielles importantes sur la gestion des terres. Les actions sectorielles de conservation des ressources forestières, à travers la création, l'aménagement, la gestion des aires protégées et le reboisement, n'arrivent pas à endiguer cette dégradation constatant du couvert forestier. Mais des évolutions dans les perceptions et les représentations sociales sont en cours chez les populations des milieux ruraux, qui constatent la régression des surfaces forestières et l'associe

---

<sup>189</sup> Entretien avec Ambroise Saïzonou, le 09/11/2018

aux variabilités climatiques. Ces motifs s'inscrivent autant dans une remise en cause des comportements locaux que dans une redéfinition des cadrage stratégiques des autorités forestière déconcentrée de l'État, comme en atteste le Chef du cantonnement forestier de Dassa :

« De plus en plus de populations s'accordent sur le fait qu'il faut protéger cette ressource, surtout depuis qu'il ne pleut plus. Il y a une prise de conscience progressive. On s'est rendu compte que si on reste dans l'aspect économique, on va s'écraser. Les forêts constituent ainsi des milieux fortement tiraillés entre intérêts économiques et écologique. Ce sont des milieux de sensibilité. L'État se repositionne pour sa protection, mais il favorise aussi de gros contrats d'exploitation forestière sur celles qui disposent de plan d'aménagement domaniaux. Mais il ne faut pas oublier, que la protection 100% n'est pas possible, l'objectif des aménagements, c'est l'exploitation durable. »

[Félix Nonvignon, Chef du cantonnement forestier de Dassa-Zoumé, entretien le 28/04/2016]

La présence d'un discours conservationniste, conforme à la pensée gestionnaire néolibérale, s'illustre par ces propos. Le Chef du cantonnement forestier insiste sur la nécessité d'exploiter les aménagements forestiers pour financer la conservation. Les travaux de *political ecology* ont montré que ce type de discours a eu une influence particulièrement importante sur la stratégie de conservation en général sur le continent africain, notamment dans le cas des parcs nationaux<sup>190</sup>. Ces dynamiques aménagistes gestionnaires constituent le point de départ de la promotion d'une méthode participative promue par un organisme d'intercommunalité au sein des Collines, la Communauté forestière du Moyen-Ouémé, sur laquelle je propose de m'attarder dans le développement suivant.

*Une approche participative des aménagements du foncier-forestier ? Le cas de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé.*

Depuis 2002, la décentralisation au Bénin a permis l'émergence non seulement des Communes comme échelon de gouvernance locale territorialisé, mais aussi de nouvelles dispositions d'administration et de gestion locales, dont, entre autres, des associations de droit privé exerçant des missions d'intérêt public. L'enjeu principal pour ces associations est

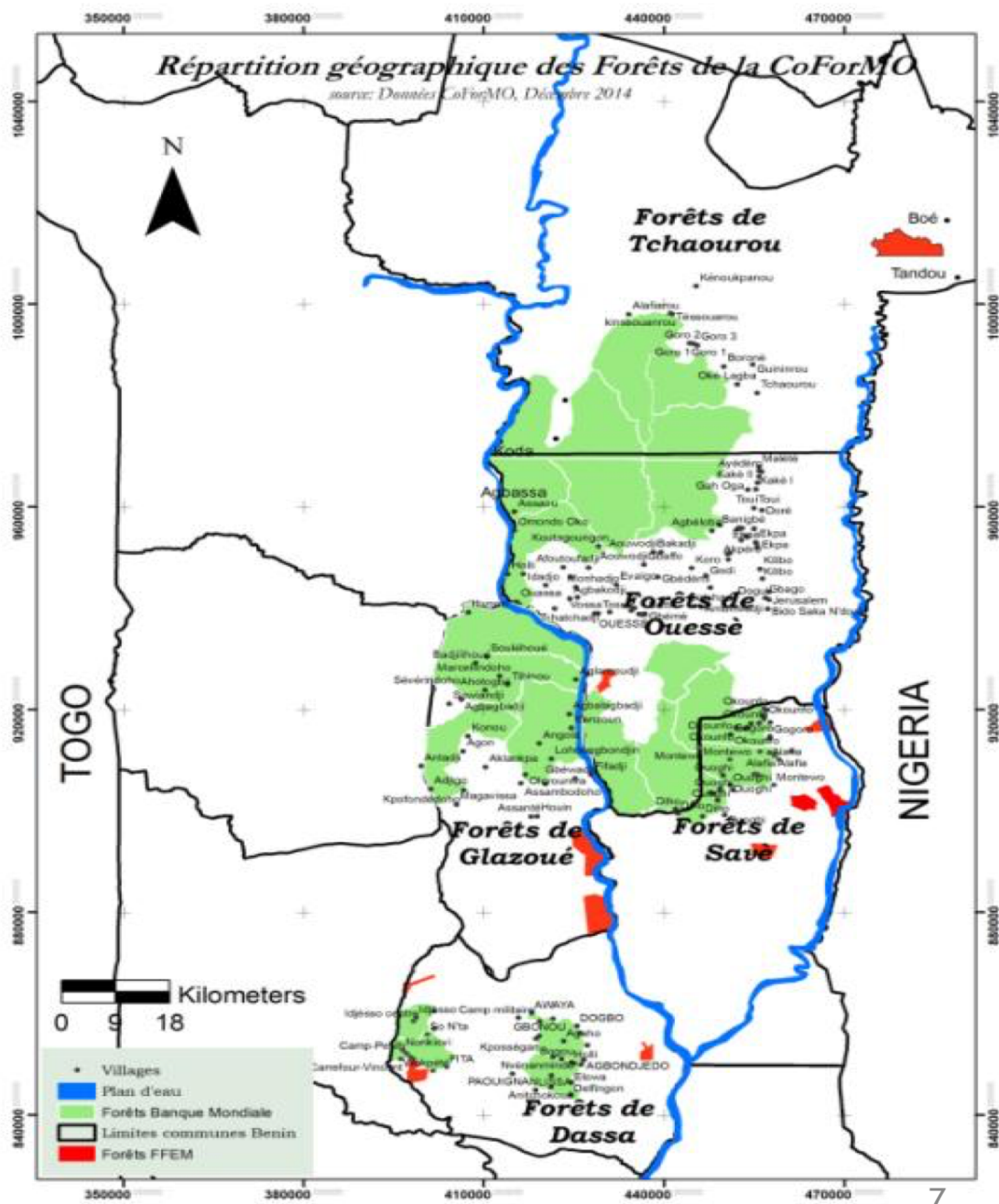
---

<sup>190</sup> Duffy Rosaleen. "The potential and pitfalls of global environmental governance: the politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa", *Political geography*, vol. 5, no. 1, 2006, pp. 89-112. ; Igoe, Jim, Brockington, Dan. "Neoliberal conservation: a brief introduction". *Conservation and society*, vol. 5, no. 4, 2007, pp.432-449. ; Büscher Bram. "Anti-politics as political strategy: neoliberalism and transfrontier conservation in Southern Africa". *Development and change*, vol. 41, no. 1, 2010, pp. 29-51.



d'assurer les missions d'intérêt public que les communes ne peuvent assumer seules, notamment en raison des faibles moyens techniques et financiers dont elles disposent. C'est en ce sens qu'en 2007, cinq communes du Moyen-Ouémé, Dassa, Glazoué, Savé, Ouèssè et Tchaourou, ont, avec l'appui du Projet de fourniture de services d'énergie, décidé de fonder la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO). Constituée dans le cadre d'un projet qui a pour but d'élargir l'accès aux services d'énergie moderne pour les populations béninoises dans les milieux urbains, périurbains et ruraux, la CoForMO vise à assurer une gestion dite durable des ressources forestières du domaine protégé de l'État et abrité par les communes membres de l'association, tout en contribuant à leur développement économique et social.

Carte 3 - Les forêts administré par la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (en rouge)<sup>191</sup>



<sup>191</sup> La carte est extraite d'un PowerPoint de communication que m'a remis l'animateur de la CoForMO à Dassa-Zoumé. Le document en question est daté de 2014 mais ne précise pas pour quel usage il avait été préparé.

Après cinq années d'expérimentation de coopération intercommunale, en 2012, quatre autres communes adhèrent à l'association, Banté, Bassila, Djidja et Savalou. En 2015, la CoForMO devient un établissement public de coopération intercommunale. La démarche de CoForMO repose sur la coopération entre les propriétaires fonciers coutumiers, les responsables des services domaniaux et environnementaux des communes, les villageois, les usagers des forêts, les bailleurs de fonds partenaires et les agents des marchés ruraux de bois installés par l'administration forestière déconcentrée. Dans chacune des communes, des massifs forestiers ont été délimités. À Dassa-Zoumé, il en existe cinq, dont les plus importantes sont celles de Fita et Bétékoukou (Carte 3 - Les forêts administré par la Communauté forestière du Moyen).

Ces massifs font office de plan d'aménagement. Les forêts sont généralement organisées en trois zones : une dite « de protection », une « agro-forestière » et une série « production »<sup>192</sup>. Cette dernière vise à parcelliser le domaine exploité, avec une rotation tous les 10 ans et une exploitation du bois afin d'y produire du bois d'œuvre ou du charbon. Les plans d'aménagements sont prévus pour durer 10 ans, avec des mécanismes de cogestion pour plusieurs acteurs. Firmin Aubin, animateur de la CoForMO pour la commune Dassa, en charge d'assurer la mise en œuvre de ces plans d'aménagements et d'accompagner les structures locales de gestion, me présente l'activité de l'association en insistant sur la démarche participative promu par l'établissement :

- Firmin : Nous sommes sur une approche participative, on considère que c'est à la base de tout. Nous menons d'abord des études sociales, économiques, foncière et menons un inventaire forestier avec des cartographies. On divise les forêts en série, avec de la protection, de l'agroforesterie, des séries de production. Dans chaque série, les questions sont différentes. Nous, on cherche à promouvoir l'approvisionnement, une gestion rationnelle du domaine forestier, promouvoir les activités génératrices de revenus. Dans la série production par exemple, on fait des parcelles de coupes, et l'année qui suit, on reboise la parcelle, de sorte à faire un cycle. Dans la série agro-forestière, ce sont des séries occupées par des colons agricoles, on les a identifiés, et la politique est de les sédentariser parce qu'ils embrassent d'autres terres.
- Thibault : Dans vos activités, comment faites-vous pour distinguer ce qui relève du foncier et du forestier ?
- Firmin : Il faut dire que, nous, en tant que CoForMO, nous intervenons dans le domaine protégé de l'État. Dans ce domaine protégé là, en fonction du statut foncier de chaque village, la propriété terrienne revient au roi<sup>193</sup>. Y compris la forêt qui est dessus. Mais ce n'est pas le cas partout. À Fita par exemple c'est le cas, c'est donc le roi qui a le droit de propriété, les revenus lui reviennent et il partage. A Okéméré,

---

<sup>192</sup> Entretien avec Firmin Aubin, animateur CoForMO de Dassa-Zoumé, entretien le 29/04/2016

<sup>193</sup> L'enquête fait ici référence aux figures d'autorité coutumières locales présentes dans les villages.

ce sont des collectivités qui possèdent les terres, on a une famille qui dispose de 50 hectares de forêts.

[Firmin Aubin, animateur CoForMO de Dassa-Zoumé, entretien le 29/04/2016]

En proposant une démarche participative locale, la CoForMO opère des séances d'animation dans les communes pour sensibiliser sur les possibilités d'aménagement des forêts naturelles. Les animateurs ont dans un premier temps la charge d'informer les élus locaux et les autorités coutumières sur la vision de l'association, sur ses objectifs et ses activités déjà menées. Les échanges ont pour but d'évoquer les possibilités d'aménagement des forêts dans un cadre contractuel. Dans un second temps, des séances d'information au profit des populations villageoises avoisinantes sont organisées. Les communautés intéressées par la démarche proposée par CoForMO doivent ensuite se manifester auprès des chefs de village qui en avertissent les chefs d'arrondissement. Ces derniers transmettent les requêtes au maire de la commune à travers le chef du Service des affaires domaniales et environnementales qui centralise les demandes et les transmet ensuite à la CoForMO.

Il s'agit ensuite pour les animateurs de la CoForMO d'échanger avec les populations pour une meilleure appréciation des lignages des zones à mettre sous aménagement. Cette démarche est la plus délicate et la plus technique à réaliser : il s'agit d'aller identifier le ou les propriétaire(s) terrien(s), car comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessus, d'un point de vue local et coutumier, chaque espace forestier est considéré comme un espace foncier. Des négociations sont alors entamées pour tenter de faire adhérer le propriétaire terrien à la politique de gestion de l'établissement en lui proposant de mettre à disposition son domaine pour une durée de 10 ans. Au terme des 10 ans, le contrat peut être renégocié. En cas d'accord, les animateurs de CoForMO se chargent de réaliser les levées topographiques de façon participative pour clarifier les limites de chaque domaine forestier et d'exécuter la cartographie de l'occupation des sols à aménager. S'en suit la réalisation d'enquêtes foncières plus poussées pour déterminer les droits de propriété et les droits d'usages sur les ressources forestières.

Enfin, il s'agit enfin de collecter et d'analyser les diverses données : économie locale, démographie, système traditionnel de gestion foncière, modes d'organisation, conflits fonciers, etc. L'ensemble de ces informations est ensuite consigné dans un plan d'aménagement. Aussi, les opérations d'identification des terroirs villageois conduisent à faire apparaître des limites spatiales dont la signification est susceptible de devenir elle-même un enjeu. Ces opérations peuvent par ailleurs conduire à réveiller des conflits fonciers latents, comme l'explique

l'animateur de CoForMO, en prenant l'exemple de la forêt du village de Bétékoukou, qui se situe à l'est du territoire de la commune de Dassa :

« Le foncier est un problème crucial. Partout, il y a des problèmes de litiges foncier. Si je prends le cas de la forêt de Bétékoukou, on a rédigé de façon participative le plan d'aménagement, mais on est en pause à cause d'un souci foncier. Sur une forêt, Bétékoukou et un autre village se battent pour la propriété de la forêt. On essaye d'amener les protagonistes à un consensus. Les intérêts sont là, les enjeux sont de tailles : sociaux, environnementaux, économiques. Ça nous facilite les négociations, on expose le problème de manière globale. L'autre chose, c'est que nous même à la CoForMO, on cherche à faire comprendre la sécurisation foncière. On ne veut pas dépouiller les habitants de leurs terres ! La terre leurs appartient toujours. »

[Firmin Aubin, animateur CoForMO de Dassa-Zoumé, entretien le 29/04/2016]

En situant la rhétorique de l'établissement au croisement de plusieurs enjeux locaux prégnants, - les difficultés socio-économiques et environnementales notamment – la CoForMO tente de légitimer le bien-fondé de la démarche participative qu'elle promeut auprès des communautés. Les populations sont ainsi informées du contenu de la convention de mise à disposition des terres et la procédure de sa signature. Pour chaque exploitation de la CoForMO, une clé de répartition est mise en place, et après un an d'exploitation, le partage est réalisé. La CoForMO prend 60 % des résultats financiers d'exploitation, dont 50 serviront directement à l'investissement sur ces forêts pour les années suivantes, notamment pour le reboisement. L'administration forestière et les propriétaires terriens prennent chacun 15 % et la commune prend les 10 % restants.

Ainsi, l'analyse donne à voir les emboîtements, parfois conflictuels, de statuts attribués au foncier des zones humides et forestières. Ces tensions ne peuvent être comprises sans être mises en perspective avec les besoins paysans en termes de terres agricoles. À cet enchevêtrement de zonages, il faut ajouter le fait que le foncier est aussi à considérer comme un bien marchand et un support spéculatif. C'est ce statut que je souhaite discuter dans le prochain développement.

#### **1.4 « Mettre de l'argent dans la terre, c'est mieux que d'aller déposer dans une banque »<sup>194</sup>. Une pression sur les terres renforcées par un marché foncier en plein essor**

Si les questions d'accaparement de terres ont largement été étudiées du point de vue de l'anthropologie foncière<sup>195</sup> et plus récemment de la science politique<sup>196</sup>, cette sous-partie vise ici à ré-intégrer les enjeux de marchandisation foncière dans l'économie générale de l'approche de *political ecology* adoptée dans ce chapitre. Dans un rapport d'expertise sur les marchés fonciers ruraux au Bénin<sup>197</sup>, Philippe Lavigne Delville souligne que les marchés fonciers ruraux au Bénin se caractérisent par une institutionnalisation importante des procédures qu'il qualifie de « *semi-formelles* » de formalisation des ventes de terres<sup>198</sup>. Les communes béninoises proposent en effet des modèles imprimés de contrats de ventes et tiennent en partie des registres de transactions. Lorsqu'une vente est réalisée sous cette forme devant le C/SADE d'une mairie, la vente est dite « affirmée ». Si celle-ci n'a pas la valeur légale d'une transaction réalisée devant un notaire, elle n'en demeure pas moins légitime aux yeux des acquérants et constitue à leurs yeux une appropriation des procédures de droit positif, bien qu'elles ne soient pas reconnues dans la législation foncière.

Les données empiriques mobilisés dans cette sous-partie concernent principalement la commune de Dassa-Zoumé. Pour les réunir, j'ai consulté les conventions de ventes du service

---

<sup>194</sup> Extrait d'un entretien avec Michel Bognonvi, entrepreneur foncier, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 17/04/2018.

<sup>195</sup> Chouquer, Gérard. *Terres porteuses : entre faim de terres et appétit d'espace*, Op. cit.; Mayke Kaag et Zoomers, Annelies. *The global land grab : beyond the hype*. Fernwood Publishing, Halifax, Zed Books, London, 264 p. ; Colin, Jean-Philippe, et Tarrouth, Gabin. « Les élites urbaines comme nouveaux acteurs du marché foncier en Côte d'Ivoire », *Géographie, économie, société*, vol. 19, no. 3, 2017, pp. 331-355. ; Colin, Jean-Philippe. « La concentration foncière par la tenure inversée (*reverse tenancy*) », *Études rurales*, vol. 194, no. 2, 2014, pp. 203-218. ; Roudart, Laurence, et Guénard, Charlotte. « Introduction : dépossessions foncières en milieu rural. Acteurs et processus entre pression et oppression », *Revue internationale des études du développement*, vol. 238, no. 2, 2019, pp. 7-29. ; Benegiamo, Maura. « Gouverner les frontières du développement : le retour de la question foncière et la « gestion » des investissements au Sénégal », *Critique internationale*, vol. 89, no. 4, 2020, pp. 29-51.

<sup>196</sup> Grajales, Jacobo. « L'agro-business au village. La notion d'accaparement de terres à l'épreuve du cas ivoirien », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, pp. 155-177. ; Schlimmer, Sina. « Accaparement des terres ou investissements agricoles bénéfiques ? La réappropriation politique d'un problème public international en Tanzanie », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, no. 2, 2018, pp. 31-52. ; Schlimmer, Sina. « Negotiating Land Policies to Territorialise State Power. The Political Outcomes of Land Deals in Tanzania », *Revue internationale des études du développement*, vol. 238, no. 2, 2019, pp. 33-59.

<sup>197</sup> Lavigne Delville, Philippe. « Les marchés fonciers ruraux au Bénin : dynamiques, conflits, enjeux de régulation », *Les cahiers du Pôle foncier*, 2018, 56 p.

<sup>198</sup> *Ibid.* p. 7.

des affaires domaniales en mai 2016. Les documents ultérieurs à 2015 n'étaient pas disponibles car le maire refusait depuis cette date de poursuivre l'homologation des conventions de ventes, estimant qu'elles étaient illégales au regard du nouveau Code foncier voté depuis 2013. Le cadre formel était alors en pleine recomposition institutionnelle et juridique autour du nouveau Code foncier et domaniaal<sup>199</sup>. J'ai ainsi consulté plus de 600 conventions de ventes et sélectionné parmi elles toutes celles portant sur les superficies supérieures ou égales à 1 hectare sur la période allant de 2011 à 2015. À partir de ce critère j'en ai alors retenu 122. Cette recension a permis de collecter des informations sur les dates des acquisitions, les localités des parcelles concernés, l'identité des vendeurs, des acheteurs, les surfaces déclarées, les prix et les usages des terres marchandées. Lorsque j'ai demandé l'autorisation de mener ce travail de recension à Hector Avohou, le C/SADE de la mairie de Dassa-Zoumé, celui-ci m'y a encouragé, y voyant là la possibilité d'initier un registre informatisé de l'information foncière car il n'existe pas de registre d'archives au sein de son service, hormis un livre foncier manuscrit et incomplet. Ces conventions de ventes étaient rangées dans des parapheurs, triées par années et se présentaient le plus souvent sous la forme de feuilles volantes, parfois agrafé à un plan. Nombre d'entre elles étaient rongées par l'humidité. L'analyse de ces documents a été couplée à des entretiens avec des acquéreurs, des chefs de villages et d'arrondissements et à un entretien exhaustif sur le sujet avec le C/SADE de Dassa. Dans cette partie, j'expose d'abord en quoi les achats de terres supérieurs à 1 hectares valorisent des profils de notables d'une part, et l'attirent pour des territoires ayant bénéficié d'intervention développementaliste d'autre part. Je montre ensuite que ces achats répondent autant à un placement financier à but spéculatif sur des terres arables qu'à une croyance des acquéreurs dans la modernisation du secteur agricole au Bénin par l'économie de marché.

---

<sup>199</sup> Ces questions font l'objet des chapitres 2, 3, 4 et 5 de la thèse.

### Des dynamiques d'achats et de ventes marqués par les notabilités

Le premier élément relevé à la lecture des conventions de ventes porte sur la nationalité des acquéreurs : tous sont des nationaux. Ces derniers forment une gamme de professionnels variée mais homogène car tous semblent disposer d'importants capitaux économiques ou politiques. Il s'agit pour la plupart de fonctionnaires, de commerçants, de hauts gradés de la gendarmerie nationale ou encore d'ingénieurs, ou dignitaires des ordres religieux. Sur les 122 transactions retenues, 36 ont été suivies par des opérateurs vivants à Cotonou, la capitale économique située à 200km au sud de Dassa-Zoumé. Sur ces 36 opérations, 20 noms distincts apparaissent et 4 sont des personnes morales. Du côté des vendeurs, ces derniers sont en majorité des paysans ou chefs de collectivités familiales. Ces transactions concernent essentiellement trois villages administratifs : Gounssouhé, et Gbowele<sup>200</sup>, qui se situent au sud du chef-lieu de Dassa, dans l'arrondissement de Paouignan, et Bétékoukou, à l'est de la commune. Pour Hector Avohou, le C/SADE de Dassa, les dynamiques d'achats/ventes de ces villages sont déterminés principalement par la fertilité des terres :

De manière générale, on a 3 points. Gounssouhé, avec notamment des achats à plus de 130 hectares avant 2010. Puis Bétékoukou et Gbowele. Pour Bétékoukou c'est à cause du fleuve, on a de l'eau en permanence, la terre est très fertile, mais il y a des difficultés d'accès, c'est pourquoi l'acquisition coûte moins chère. Du côté Est de Paouignan, Gounssouhé est loin, à au moins 30km du goudron, mais la terre est très fertile, et le Nigéria est aussi proche. À Gbowele, la terre est moins fertile, mais l'on est proche du bitume. Les gens se sont mis dans la vente, ils sont à la recherche de l'argent. Quand le premier a vendu, on a eu un effet boule de neige. C'est le roi du village qui vend, car officiellement la terre lui appartient, on a un groupe qui profite de ça. Ce n'est pas que le roi vend la terre des autres, il vend surtout des terres qui ne sont pas exploitées. En vendant, cela amène à empiéter sur d'autres territoires. Et ça fait des conflits. En 2010, il a vendu plus de 100 hectares, des gens se sont révoltés, et l'affaire suit son cours au tribunal.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Gbowele est le village mentionné le plus régulièrement dans les documents retenus : 29 transactions portent sur son territoire. Ce village se situe le long de la route inter-État Cotonou/Niamey et des tensions sont progressivement apparues autour de ces ventes. Comme le souligne le C/SADE dans cet extrait d'entretien, ces ventes ont été majoritairement menées par

---

<sup>200</sup> Le nom de ce village est sujet à interprétation orthographique. Dans les conventions de ventes, celui-ci est orthographié « Gbowele », mais d'autres documents le mentionnent avec l'orthographe « Gbouhouele ». Pour ma part, j'ai retenu « Gbowele », tel que mentionné dans les conventions de ventes que j'ai analysées.



le roi à la tête de la collectivité du village, ce qui a entraîné des ressentiments de la part des populations locales – qui ont pu se sentir spoliées – et des conflits intra-familiaux. Ces cas sont remontés jusqu’au chef d’arrondissement de Paouignan, où se situe le village de Gbowele, qui a pris une part active dans ce conflit domanial en usant de sa position.

La mairie veut installer un lycée à côté du terrain de Modeste Makou, mais avec son titre foncier, il a été se plaindre auprès du procureur. Et le chef d’arrondissement de Paouignan est maintenant en prison car il a falsifié un acte pour lui dire qu’on lui avait donné le terrain en 2009 avant l’achat. Celui qui a falsifié le document est aussi en prison. Là on est que sur le volet pénal, mais il y aura aussi un débat civil pour débattre sur la propriété. Là, on est sur un travail en cours à Gbowele pour voir qui sont tous ces vendeurs. On doit souvent aller voir Lalinou Michel, Dossa Laurent également, ce sont des gens de Gbowele qui détiennent la propriété, des familles.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Si le roi ne semble pas être le seul à avoir participé à ces ventes, ce témoignage du C/SADE informe sur la manière dont ces achats de terres recoupent aussi bien des notabilités locales que des pratiques illicites relatives aux transferts des droits de propriété. Le C/SADE m’a également témoigné d’une autre affaire à Gbowele qui précise les causes de l’enfermement de l’ancien chef d’arrondissement et qui illustre, d’une certaine manière, l’emboîtement cycles de conflits fonciers qui s’enchevêtrent aux économies politiques locales :

Il y a aussi eu une affaire à propos d’un terrain de 90 hectares fin 2010. L’acheteur était basé en Californie et avait un projet de biocarburant à travers la culture de jatropha<sup>201</sup>. Il devait mettre en place l’usine, mais il était en partenariat avec des Belges qui devait financer pour lui. Des enquêteurs sont venus pour s’assurer qu’on puisse faire le projet sur le terrain. Mais il y a eu des problèmes car d’autres personnes exploitent le terrain et il y avait des problèmes de délimitation. On a d’abord eu des règlements à l’amiable et le Roi a demandé à ce que l’on donne des terres en compensation. Mais ils n’étaient pas d’accord. Ils sont allés au tribunal. Le chef d’arrondissement est venu réclamer un bout du domaine avec un acte de donation falsifié. Il dort aujourd’hui en prison aujourd’hui car il a proféré trop de menaces.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Ces ventes traduisent ainsi des enjeux de pouvoirs locaux caractérisés par divers arrangements entre représentants de collectivités et élus locaux ou également pour monnayer des remerciements comme l’illustre le cas des donations de terres à l’ambassadeur du Bénin au

---

<sup>201</sup> Le jatropha est largement cultivé au Bénin et peut atteindre un rendement de 5 à 6 tonnes par hectare dans des conditions optimales. Le rendement en huile à l’hectare serait de 1 à 2 tonnes par hectare. Cependant, sa culture pose de nombreuses questions sur les externalités agronomiques ou environnementales que cela pourrait causer dans sa standardisation.

Japon. Le recours à des documents écrits fallacieux illustre, comme le souligne Sophie Andreetta dans ses travaux sur la saisine de la justice au Bénin, que l'accès à la terre « se gagne ou se négocie aujourd'hui sur base de preuves écrites »<sup>202</sup>. À la lecture du tableau, deux autres villages ont également attiré mon attention : Gbedavo, qui est concerné par cinq ventes et Assiyo, par six ventes. Ces deux villages ont également bénéficié de Plans Fonciers Ruraux (PFR) financé par le bailleur de fond américain *Millenium Challenge Account* (MCA)<sup>203</sup>, ce qui aurait notamment aiguisé l'intérêt des acheteurs, désireux de réaliser des transactions sur des terres disposant de documents de présomption juridiques, comme l'explique le C/SADE de Dassa :

À Gbedavo, à cause du PFR, de plus en plus de personnes s'intéressent. Il y a d'autres ventes en cours sur l'année 2015, 2016. Mais les conventions n'ont pas encore été signées ou affirmées. On se situe sur des terrains à plus de 5 hectares. Les acheteurs ne sont pas de Gbedavo, mais viennent à Gbedavo car c'est sécurisé. Le phénomène ne se constate pas encore à Miniffi car c'est loin du goudron. Par contre, le phénomène est constatable également à Assiyo, c'est très similaire à Gbedavo. On a de plus en plus d'achat, car une route goudronnée y est en cours de construction. Ça, plus le fait que la terre soit sécurisée.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Dans les villages d'Assiyo et Gbedavo, les paysans rencontrés tiennent un discours similaire et estiment que les prix des terres ont augmenté du fait des opérations de cartographies des droits conduits sous l'égide du MCA au tournant des années 2010 :

Les gens savent que Gbedavo a fait PFR et que leurs terrains ont des papiers pour pouvoir justifier à ceux qui veulent acheter, du coup les gens veulent venir chercher chez nous pour acheter. En arrivant, c'est les démarcheurs qui viennent demander si nous avons du terrain à vendre.

[Villageois de Gbedavo, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Ainsi, les opérations de formalisation des droits de propriété par le PFR ont, d'après les dires des villageois de Gbedavo et Assiyo, aiguisé l'intérêt d'investisseurs désireux d'investir dans des terres sécurisées par une intervention développementaliste. Aussi, dans d'autres situations, les ventes de terres peuvent être liées à des stratégies d'achat de terre de la part

---

<sup>202</sup> Andreetta, Sophie. « Saisir l'État ». *Les conflits d'héritage, la justice et la place du droit à Cotonou*. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>203</sup> Le Plan Foncier Rural (PFR) est un recueil cartographique pour permettre l'enregistrement des droits coutumiers. Je développe plusieurs points sur cet instrument de politique foncière dans les chapitres 2, 3 et 4.

d'acheteurs urbains désireux de spéculer sur le marché foncier ou de participer, par l'achat, au « développement » du département.

« Je suis pour le développement »<sup>204</sup>. Des entrepreneurs urbains en quête de rentes et d'épargne.

En analysant les conventions de vente que le C/SADE m'a mis à disposition à la mairie de Dassa, j'ai remarqué un individu dont le nom revient fréquemment. Celui d'un particulier qui ne vend pas la terre au nom d'une collectivité. Son nom apparaît également à une dizaine de reprises sur des plaques adossées à des parcelles. Une façon courante de revendiquer une propriété ou un achat sur un domaine au Bénin. Après un échange avec le C/SADE de Dassa au cours duquel je lui fais part de mon étonnement à retrouver ce nom de façon aussi récurrente, celui-ci me reconnaît que cet individu se revendique comme un « entrepreneur foncier » dans les Collines et qu'il dispose d'une très importante quantité de terres acquise par achats. Je prends contact avec celui-ci en avril 2018. Lors de notre échange téléphonique, il apparaît flatté qu'un « blanc » s'intéresse à ses investissements et accepte expressément de me rencontrer dès le lendemain de notre appel. Le rendez-vous est fixé à l'hôtel de Dassa-Zoumé. Le jour de l'entretien, il ne vient pas seul et amène « un ami » qui se présente également comme un « investisseur foncier ». L'échange introductif donne à voir ces deux personnes dans leur présentation de soi et les raisons qui les ont poussés à investir dans le marché foncier local :

- Arnaud : Moi on m'appelle Monsieur Arnaud Bossou, je suis un opérateur économique et foncier. J'ai une entreprise BTP. En l'occurrence, j'ai trop aimé les affaires foncières. Donc euh, je suis dans les domaines.
- Thibault : Depuis longtemps ?
- Arnaud : Depuis 1986 j'ai commencé à acheter. Au début je n'avais rien du tout, j'étais un commerçant. J'étais à Dassa, je faisais le commerce.
- Thibault : Vous n'avez jamais été paysan ?
- Arnaud : Non, mon père était paysan, mais moi jamais. C'est pour ça que je me rapproche de la terre. Je me suis lancé dans l'achat de terres et de domaines, pour qu'un jour je puisse replacer mes activités.
- Thibault : D'accord. Et vous Monsieur [en m'adressant à son ami] ?
- Michel : Moi je m'appelle Michel Bognonvi Moi je faisais un peu l'agriculture au départ. Puis en 1990, j'ai dirigé la production de coton à un ami. C'est là que j'ai commencé à avoir un peu de sous et à acheter de la terre. Ensuite, j'ai suivi une formation en génie civil, puis j'ai créé une entreprise. Ça a commencé par marcher, mais au finish, ça n'a pas marché.
- Thibault : Une entreprise de quoi ?

---

<sup>204</sup> Extrait d'un entretien avec Arnaud Bossou, entrepreneurs fonciers, commune de Dassa-Zoumé, le 17/04/2018.

- Michel : BTP. Quand j'ai de l'argent, je mets dans la terre. Pas beaucoup, un peu, un peu. Mais l'entreprise n'a pas marché, car tout est politique. Tout est politique ! Si tu n'as pas de connaissance, tu n'as pas accès au marché. Si tu te débrouilles à avoir un peu de marché, après il y a les impôts, on te facture, et c'est trop cher. Donc j'ai laissé. Je me suis adapté à la terre. Je suis donc devenu opérateur foncier. [...] Mettre de l'argent dans la terre, c'est mieux que d'aller déposer dans une banque (rire)
- Thibault : Pourquoi ?
- Michel : Au fil des ans, ça va accélérer. La terre, je peux la vendre après, ou la louer, ou mettre à louer. C'est ce que nous avons commencé à faire, en plantant des citrons, des oranges, du tek.
- Thibault : Vous également ?
- Arnaud : Oui oui
- Michel : Ensuite on a commencé l'élevage, les bœufs, les ovins
- Thibault : Toutes vos terres sont exploitées ?
- Arnaud : Pour moi, j'ai laissé beaucoup de terre en jachère, et je n'exploite qu'une petite portion. Sur près de 600 hectares, j'ai laissé beaucoup de terre en jachère, ce n'est que maintenant que j'exploite une petite portion. J'ai aussi commencé un peu de reboisement depuis 5 ans. 11 hectares de Miléna, heu, aussi le tek, de l'oranger, du citronnier. En tout et pour tout, j'ai occupé 19 hectares. Sur 600.

[Arnaud Bossou et Michel Bognonvi, entrepreneurs fonciers, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 17/04/2018]

Pour ces opérateurs économiques, investir dans la terre assure un complément de revenu plus sûr que leurs entreprises respectives, tout du moins plus régulier et plus durable dans le temps du fait de la montée en valeur des terres et des usages locatifs. La rente économique prime à long terme, notamment dans le but de s'assurer une retraite, ou dans une logique d'économie domestique et patrimoniale. On peut également relever une croyance dans le fait que ces investissements puissent à terme bénéficier au développement de l'économie agraire de la région, avec l'émergence souhaitée d'une agriculture d'entreprise.

- Michel : Les gens sont à la recherche de la terre, de terre ferme, fertile, ils cherchent à s'approprier. Si tu as l'argent, tu es à la recherche. C'est pour ça que je cherche à me faire une réserve de terre. Car je sais que ça va revenir.
- Arnaud : La terre que j'ai, je vais pouvoir la mettre à disposition. Comme ça on est obligé de me mettre dans le réseau, et si on n'est pas d'accord [avec moi], ça bloque le développement. J'ai donné 10 hectares à la mairie pour abriter le poste de police national par exemple, et je viens de donner encore 20 hectares pour abriter le tribunal et la ferme pénitentiaire. J'ai donné pour deux raisons. Je suis pour le Bénin, et secondo, en installant des choses comme ça, ça va désenclaver la zone. Je suis pour le développement et j'ai aussi des rêves. Si on installe un bien public, ma terre va coûter chère. C'est ça ma politique. Je suis pour le développement.

[Arnaud Bossou et Michel Bognonvi, entrepreneurs fonciers, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 17/04/2018]

Les propos illustrent la recherche d'une double logique d'investissement : d'une part, la fertilité des terres est perçue comme un produit sur lequel il est possible de spéculer et d'autre part, l'accumulation de patrimoines fonciers est identifiée par ces entrepreneurs à des leviers politiques mobilisables dans le cadre d'arrangements institutionnelles. La terre agirait ainsi comme une ressource économique et politique<sup>205</sup> non négligeables dans le but de s'assurer une notabilité locale et une reconnaissance de la part des autorités politiques et administratives territoriales. Derrière ces donations, il est possible de voir apparaître des stratégies de contrepartie associées à un registre moral de sociabilité élitiste. Ces donations revêtent ici un caractère instrumental dans le but de s'assurer de bonnes relations avec les autorités publiques locales. En ce sens, le C/SADE témoigne d'un autre exemple, à Bétékoukou, où l'ambassadeur du Bénin au Japon a bénéficié d'une forte donation foncière de la part des propriétaires terriens en remerciement de la présence de la coopération japonaise dans le village :

On lui a donné 300 hectares. C'est un don des propriétaires terriens, ils lui ont donné car il a construit école, des salles de classe, accès à l'eau et il a aussi promis qu'il aiderait dans le développement de l'agriculture. On le voit bien avec la coopération japonaise très présente. On a même dit « *et s'il veut 500 hectares, on va lui donner !* ». Mais il n'a pas vraiment exploité. Il fait des champs. En attendant, les gens continuent d'exploiter, mais sur d'autres parties, jamais rien n'a été exploité, c'est la brousse.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2016]

Ces exemples renvoient à des traits généraux identifiés dans d'autres contextes ouest-africains relatifs aux acquisitions foncières par des élites économiques, à savoir des profils d'agents économiques satisfaisant les exigences monétaires d'un marché foncier en plein essor, une localisation des acquisitions selon des intérêts écologiques favorables (sols fertiles et/ou humides à fort potentiel agricole) ou perçue comme sécurisée juridiquement (certains villages ayant bénéficié d'une intervention développementaliste de formalisation des droits, le Plan foncier rural). Cependant, il est important de souligner que les surfaces acquises restent modestes en comparaison des achats fonciers menés par de grands opérateurs économiques internationaux dans d'autres pays<sup>206</sup>. Si ces achats s'inscrivent très nettement dans des registres

---

<sup>205</sup> Blanc, Pierre. « La terre, une ressource politique », *Esprit*, vol. juin, no. 6, 2019, pp. 115-125. ; Jarrige, Françoise, Négrier, Emmanuel et Smyrl, Marc. « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado – USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon – France) », *Pôle Sud*, vol. 42, no. 1, 2015, pp. 43-62.

<sup>206</sup> Luna, Pablo Fernando. « Le *landgrabbing* : une « contre-réforme » agraire ? », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 63-4/4 bis, no. 4-4bis, 2016, pp. 157-182. ; Chouquer, Gérard. « Le nouveau commerce triangulaire mondial. Ou les analogies du foncier contemporain », *Études rurales*, vol. 187, no. 1, 2011, pp. 95-130.

d'économie politique locale, ceux-ci n'en sont pas moins marqués par des relations asymétriques avec des paysans en quête de ressources financières rapides dans le but de satisfaire des besoins financiers immédiats, en témoignait ainsi des villageois de Gbedavo :

Ça [les ventes] doit venir évidemment. Sans des étrangers, comment le village peut-il se développer ? Il nous faut des étrangers pour que le village se développe. Alors comme toi qui es là, si tu veux acheter 10 hectares et faire une entreprise, tu vas employer les gens du village. Donc nous envisageons des choses pareilles. Nos terres sont pauvres. C'est ça qui font que nous courrons toujours derrière les produits chimique, les engrais, et par faute de moyens nous sommes obligées de vendre des bouts pour entretenir l'autre.

[Villageois de Gbedavo, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Ces propos tenus par un villageois de Gbedavo montrent en quoi les ventes sont associées à une économie morale de subsistance. La vente de certaines parcelles sont explicitement envisagées comme une nécessité économique dans le but de subvenir aux besoins financiers nécessaires pour assurer les cultures sur les terres restantes, notamment dans le but d'acheter des engrais. Aussi, les investissements fonciers menés par des entrepreneurs locaux ne laissent pas indifférents d'autres acteurs politiques qui n'hésitent pas à dénoncer les abus de ces pratiques perçus comme immorales. Comme en témoigne le Chef d'arrondissement de Kéré qui connaît bien l'un des deux entrepreneurs fonciers que j'avais rencontré :

- Aurelle : Au niveau des entrepreneurs fonciers, le plus reconnu là c'est Bossou, c'est lui le plus reconnu. [...] Il a une affaire à Moudji<sup>207</sup> actuellement justement. Il a un problème de près de 4 hectares, dont il dit qu'il a payé en 2008 ou bien 2009, alors que les gens de Moudji disent qu'ils n'ont jamais appris ça. Ça c'est récent, il faut lui demander s'il n'a pas un problème foncier à Moudji (il ricane). [...] C'est quand ils ont fait les relevés topographiques, ils sont tombés dessus, ils ont demandé depuis quand il était installé là.
- Thibault : Il n'avait pas une convention de ventes ?
- Aurelle : Ils ne les font jamais ! Jamais ! C'est pour embrouiller
- Thibault : Du coup quand il fait de la formalisation, il fait comment ?
- Aurelle : Bon, il y a des affamés partout, il suffit de donner un billet de 10 000 et c'est bon. C'est comme ça que ça se passe. Presque tout Dassa lui appartient. Il a acheté assez, il a acheté assez, assez, assez, et il continue. Ceux sont des trucs qui ne sont pas formalisés, il ne vient pas acheter les conventions de vente. C'est quand il est dans le besoin de revendre qu'il se manifeste.

[Aurelle Avoce, chef d'arrondissement de Kéré, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2018]

---

<sup>207</sup> Moudji est le diminutif de Moudjigangan, un village de la commune de Dassa-Zoumé, proche de la route menant à Glazoué.

Ce propos du Chef d'arrondissement est particulièrement éclairant car il apparaît qu'en effet, sur les 124 conventions de ventes que j'ai relevées, le nom d'Arnaud Bossou n'apparaît jamais permis les acheteurs mais systématiquement parmi les vendeurs, éclairant par là un usage asymétrique des conventions de ventes. Si les conventions de ventes relèvent en effet de procédures qui peuvent être qualifiées de néo-coutumière, car non reconnues par le cadre légal, elles n'en demeurent pas moins perçues comme un instrument de sécurisation foncière pour de nombreux agents économiques désireux d'opérer des transactions foncières. Plus tard, le C/SADE m'a reconnu que Arnaud Bossou courait plusieurs ennuis judiciaires avec les achats de terrains qu'il mène sur la commune :

Il se dit qu'il a acheté 57 hectares chez le feu Banandja<sup>208</sup>, et les enfants contestent cet achat-là. Ils trouvent que c'est un achat non fondé et que c'est de la mafia foncière. Plus tard, la commune, en étant devenu le chef-lieu du département, avait identifié la zone pour installer la prison civile et la ferme pénitentiaire. Bossou est prêt à donner 20 hectares à l'administration. Mais les héritiers de Banandja se sont opposés pour prouver que leur père n'avait jamais vendu à Arnaud Bossou et l'ont assigné en justice en déposant une plainte contre lui au tribunal. Malheureusement, ces enfants sont divisés, ces héritiers-là sont divisés, il y a une partie qui soutient Arnaud Bossou et l'autre qui est contre. La partie qui est contre a déposé la plainte au tribunal contre Bossou pour usurpation et faux documents. On a déjà tenté des médiations à gauche à droite, mais ça n'a pas marché.

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumé, notes d'entretien informel, Mai 2018]

Aussi j'ai souhaité savoir si ces dynamiques se retrouvaient également dans les communes de Savalou, Bante et Glazoué et j'ai abordé le sujet avec les C/SADE de ces trois communes lors de nos entretiens. Si tous trois ont reconnu que le phénomène est également présent sur les territoires de leurs communes respectives, ces derniers se sont montrés moins loquaces et n'ont pas souhaité me donner plus de précision. Le C/SADE de Savalou a cependant indiqué à demi-mots que des entrepreneurs chinois investissaient le territoire de la commune par le biais de prête-nom dans le but d'acquérir des terres<sup>209</sup>. Si les résultats produits ici n'indiquent pas de situations qui apparaîtraient singulières au regard de ce qu'il se passe dans d'autres pays, elles corroborent néanmoins l'insertion progressive d'un territoire dans une économie agraire plus libérale, autant qu'elle confirme l'appétit d'acteurs économiques pour un sanctuaire de terre arables disponibles.

---

<sup>208</sup> C'est un chef de collectivité décédé au village de Moudjigangan, dans la commune de Dassa-Zoumé.

<sup>209</sup> Entretien avec Modeste Kehounde, le 13 juin 2017.

### 1.5 « Les affaires domaniales au Bénin, ce n'est pas pour demain ! »<sup>210</sup>. Des régimes d'appropriations multiples aux conflits fonciers.

- Giselle : On a les conflits de limites surtout, les limites parcellaires, limites entre deux villages, entre deux arrondissements, entre deux villages d'un même arrondissement, entre notre commune et une commune frontalière. [...] L'enjeu c'est le contrôle de la terre. Il y a des terres arables, des forêts, des cours d'eau.
- Thibault : Quels sont les processus en cours pour les résoudre ?
- Giselle : Oui, entre les communes, c'est à l'État de trancher. Maintenant, quand il s'agit de présumés propriétaires terriens, il y a une instance mise en place au niveau de chaque commune, les tribunaux de conciliation. C'est au niveau de la commune.
- Thibault : Et ça relève de quel droit ?
- Giselle : Le droit positif. Quand les conflits commencent, on essaye d'abord de régler à l'amiable, mais quand on n'y arrive pas, ça vient au tribunal de conciliation. Mais la plupart des conflits se règlent quand même à l'amiable.
- Thibault : dans les conflits villageois, sur quel registre de légitimité s'appuient les acteurs concernés ?
- Giselle : Bon, il y a l'histoire, les cours d'eaux, une piste déjà tracée, ils s'appuient surtout sur les limites naturelles. Aussi le fait de dire « *c'est mon grand-père qui a labouré son champ juste là, il est le premier à avoir occupé le domaine* ».

[Giselle Lafia, chef du Service des affaires domaniales et environnementales de la commune de Banté, entretien le 19/06/2017]

Comme lors de cet entretien avec la C/SADE de la commune de Banté, la question des conflits sur la terre est un des enjeux fonciers les plus récurrents auquel j'ai été confronté lors des enquêtes de terrain. De nombreuses études empiriques montrent que les institutions foncières contribuent à structurer les différentes formes de conflits et qu'elles sont autant le résultat de l'absence de l'État dans ces régions qu'un reflet des processus de construction de celui-ci<sup>211</sup>. Si les conflits peuvent être rapportés à des phases ordinaires des interactions sociales, ces derniers ne débouchent pas systématiquement sur des phases violentes. Les conflits peuvent concerner des individus, des familles ou des communautés différentes. Ils peuvent se cristalliser autour des droits de propriété, des droits d'usage, d'accès à la terre, des opérations de bornage,

---

<sup>210</sup> Extrait d'entretien avec Koya Dossa, chef d'arrondissement de Paouignan, le 18/05/2016.

<sup>211</sup> On citera notamment les travaux de Catherine Boone et Jean-Pierre Chauveau sur ces questions : Boone, Catherine. *Political Topographies of the African State: territorial authority and institutional choice*. Cambridge:Cambridge University Press (Cambridge Series in Comparative Politics), 2003, 405p. ; Boone, Catherine. « Property and constitutional order : land tenure reform and the future of the African state », *African Affairs*, vol. 106, no. 425, 2007, pp. 557-586. ; Boone, Catherine. « Electoral populism where property rights are weak : land politics in contemporary sub-saharan Africa », *Comparative Politics*, vol. 41, no. 2, 2009, pp. 183-201. ; Boone, Catherine. « Politically-allocated land rights and the geography of electoral violence in Kenya », *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 10, 2011, pp. 1311-1342. ; Chauveau, Jean-Pierre. « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, vol. 78, no. 2, 2000, pp. 94-125.



des parcelles de terrain. Des groupes ethniques peuvent également être impliqués dans des rivalités portant sur la terre. C'est le cas par exemple des concurrences d'usages entre agriculteurs et éleveurs, ou entre populations autochtones et populations migrantes.

Sans arguer d'une monocausalité écologique des conflits, et en m'inscrivant toujours dans les méthodes proposées par les travaux de *political ecology*, je défends l'idée selon laquelle ces conflits traduisent autant la très forte politisation des enjeux de gouvernance foncière que l'exercice de transcription discursive des tensions sociales environnementales, notamment par leurs enchevêtrements dans des enjeux politiques ou institutionnels locaux ou nationaux. Je m'inscris ainsi dans une littérature qui montre que les conflits fonciers portent autant sur les ressources que sur la légitimité des règles et des autorités qui ont la charge de les mettre en application<sup>212</sup>. En effet, si les conflits peuvent porter sur des ressources – pâturages, points d'eau, zones agricoles ou forestière –, ces derniers peuvent se manifester à différentes échelles : parcellaires, villageoises, communales, étatiques. Les conflits fonciers qui se déploient aujourd'hui au sein de certains pays ne sont donc pas tant les produits de logiques économiques ou idéologiques mais semblent plutôt résulter d'interactions complexes combinant les registres économiques, politiques, sociaux, territoriaux, identitaires et religieuses, et où les causes environnementales sont parfois évoquées explicitement. Pour autant ces facteurs ne constituent pas toujours les causes immédiates des conflits<sup>213</sup>.

Il ne s'agit pas ici de réaliser une typologie des conflits fonciers au Bénin, ni d'en faire l'anthropologie – tant il est difficile de distinguer de manière rigoureuse les causes immédiates et les déterminants structurels de ces derniers –, mais plutôt d'identifier dans quelle mesure les caractéristiques de ces conflits sont à mettre en perspective avec les problématiques environnementales soulevées dans la partie. Cette deuxième partie doit permettre de confirmer les dispositions écologiques de ces territoires et les conséquences sociales qui en découlent. Hector Avohou, le C/SADE de Dassa-Zoumé était sans cesse sollicité dans l'arbitrage des conflits multiples qui pouvaient avoir lieu sur la commune. Les entretiens que j'ai menés avec celui-ci m'ont permis d'identifier les principaux types de conflits fonciers pouvant se manifester

---

<sup>212</sup> Sur les dynamiques de transformation sociale à multiples niveaux des questions foncières africaines, voir notamment : Peters, Pauline E. « Conflicts over land and threats to customary tenure in Africa », *African Affairs*, Volume 112, no.449, 2013, pp. 543–562. ; Lund, Chrisitan. « Rule and Rupture : State Formation through the Production of Property and Citizenship. », *Development and Change*, no47(6), 2016, pp. 1199-1228.

<sup>213</sup> Sur l'écologie politique des conflits, voir notamment : Le Billon, Philippe. « The political ecology of war : natural resources and armed conflicts », *Political Geography*, vol. 20, no. 5, 2001, pp. 561-584. ; Peluso, Nancy Lee et Watts, Michael. *Violent environments*, Ithaca, New-York, Cornell University Press, 2001, 464p.

dans les Collines. L'identification de ces derniers a d'ailleurs été enrichie à la lecture du rapport final intitulé « Conduite du diagnostic partagé sur la gestion foncière dans les communes du département des Collines », financé par l'Agence Française de Développement (AFD)<sup>214</sup>. Ce document d'expertise, produit entre 2015 et 2016 par Anne-Claire Moalic, une agronome française ayant auparavant réalisé un travail de recherche anthropologique sur les Plans Fonciers Ruraux (PFR) dans les communes de Savalou et Dassa-Zoumé. Ce diagnostic constitue un compte rendu des principaux conflits fonciers dans les départements des Collines. Je vais porter mon attention sur trois types de conflits qui sont régulièrement apparus : les conflits ordinaires de limites de parcelles, les conflits de limites administratives et les conflits entre agriculteurs et éleveurs. Si ces trois conflits n'ont en aucun cas des vertus typologiques, j'ai choisi de les catégoriser ainsi afin d'en faciliter l'appréhension empirique. Les conflits particuliers relèvent plus de situation au cas par cas dont il n'est pas souhaitable de tirer des conclusions plus générales. Les conflits administratifs et surtout, les conflits entre agriculteurs et éleveurs exposent pour leur part des tensions entre acteurs ayant une appropriation différente de l'espace.

*« Tout le monde cherche à revendiquer la paternité »<sup>215</sup>. Des conflits ordinaires de limites parcellaires.*

Les conflits de limites de parcelles représentent l'ordinaire des conflits rencontrés par les autorités administratives ou coutumières locales. Ces conflits de parcelles sont protéiformes. Ils peuvent être relatifs à des empiètements volontaires ou non, à des droits relatifs à la possession ou à l'usage de la parcelle (au sein des groupes familiaux, entre migrants et autochtones), ou à des ventes frauduleuses lorsque des agents vendent des terres qu'ils ne possèdent pas ou sur lesquelles ils ne disposent pas de droit de vente. Ainsi, il n'est pas rare de voir inscrit sur des murs de maisons ou sur des plaques l'expression « à ne pas vendre » pour signifier publiquement l'existence d'un conflit foncier en cours sur la revendication du domaine ou de l'immeuble<sup>216</sup>. Ces conflits peuvent avoir lieu entre des individus et des collectivités dès lors que les domaines appartiennent à une municipalité ou à l'État. Le C/SADE de Dassa prend en charge un nombre incalculable de dossiers à traiter sur ces questions et m'a régulièrement

---

<sup>214</sup> Projet d'appui au développement agricole des Collines, « Conduite du diagnostic partagé sur la gestion foncière dans les communes du département des Collines », Rapport final provisoire, novembre 2016.

<sup>215</sup> Extrait d'un entretien avec Modeste Kehounde, chef du Service des affaires domaniales et environnementales de la commune de Savalou, le 13/06/2017.

<sup>216</sup> Voir par exemple les photographies 1 et 2 insérées à la fin de cette sous-partie.

fait part de ces derniers lors d'instant de socialisation que nous partageons en allant manger ou boire un verre. Un des dossiers les plus symboliques dont il m'a fait part porte sur la vente frauduleuse d'une partie du cimetière municipal à des individus désireux d'acquérir une parcelle pour y faire de l'agriculture. « Heureusement, ils ont vendu la partie où on n'a pas encore commencé à enterrer les gens »<sup>217</sup>, me témoignait, avec un certain sens de l'humour, le C/SADE. Ces conflits entre particuliers tiennent en premier lieu à des questions de droits de propriété sur le foncier et à des configurations sociales complexes dans lesquelles la dimension écologique des milieux tient une importance plus relative. C'est ce dont témoigne Modeste Kehounde, le C/SADE de Savalou et Koya Dossa, le chef de l'arrondissement de Paouignan à Dassa-Zoumé :

- Modeste : « On a des conflits aussi bien en milieu urbain, qu'en milieu rural. Il y en a particulièrement à Savalou-Aga, à Djalokou, et à Tchetti.
- Thibault : Ces conflits portent sur quoi ?
- Modeste : Ils portent pour la plupart sur les droits de propriété. Car il y en a qui estiment que c'était à leurs aïeux et qu'ils sont donc présumés propriétaires. Et dans le même temps, il y en a qui affirment le contraire. Tout le monde cherche à revendiquer la paternité.
- Thibault : La dimension lignagère est importante dans ces conflits ?
- Modeste : C'est surtout ça dans les villages, il y a que les lignés se connaissent, les collectivités se connaissent : telle collectivité a travaillé ici pendant longtemps, ceux sont eux les premiers à s'être installés en réalité, dans ces milieux ruraux, il n'y a pas de document en tant que tel pour témoigner du droit de propriété. »

[Modeste Kehounde, chef du Service des affaires domaniales et environnementales de la commune de Savalou, entretien le 13/06/2017]

Sophie Andreetta, dans son travail portant sur les conflits d'héritage et la place du droit à Cotonou, note que dans les cas de saisie de la justice, les tensions sont souvent bien plus anciennes et que l'instruction d'une procédure ne constitue bien souvent qu'un ultime recours<sup>218</sup>. Dans les Collines, les conflits d'héritage constituent également une somme importante des conflits fonciers, et dans les cas de conflits de limites parcellaires – qui peuvent découler de conflits d'héritages -, c'est bien souvent les autorités coutumières qui sont les premières à se voir interpellées dans la résolution des conflits. Koya Dossa, Chef d'arrondissement à Paouignan explicite le rôle des instances traditionnelles et notamment le fait que ces dernières se retrouvent bien souvent sollicitées à de multiples niveaux d'instructions, y compris lors d'un transfert de procédures devant les tribunaux du droit positif :

---

<sup>217</sup> Entretien avec Hector Avohou, le 09/06/2017.

<sup>218</sup> Andreetta, Sophie. « Saisir l'État ». *Les conflits d'héritage, la justice et la place du droit à Cotonou*. *Op. cit.* p. 95.

- Thibault : Quelles sont les stratégies de règlements des litiges qui sont mis en place ?
- Koya : Sur le plan traditionnel, on commence avec le conseil de famille, ou le conseil de collectivité pour avoir un règlement à l'amiable. Si les deux parties sont consentantes, alors ça peut se régler. Dans le cas échéant, c'est transféré au niveau des collectivités, ou plus loin au niveau de la royauté, du chef du village. On fait alors recours à l'histoire de chaque famille, pour dire à qui appartient la terre. Autrefois, la terre appartient à tel ou tel famille, c'est un tel qui a planté le manguier, ou le palmier, on déclare les références. Ce sont ces références-là qui départagent. La situation est alors décantée. Toutefois, le règlement attribue un lopin de terre à l'autre, histoire de le calmer. Si on tente de régler et que ça ne marche pas, ça veut dire que ça sort du cadre traditionnel, d'abord, entre les partis, entre la famille, entre les collectivités, devant le roi. Mais souvent, autrefois quand le roi tranche, on applique. Mais dans les temps modernes, c'est différent. Quand la décision ne plaît pas, s'ils ne sont pas satisfaits, alors ça continue. Mais ce qui est intéressant, c'est que même devant l'autorité administrative, on fait appel à l'histoire, du coup le roi est de nouveau sollicité.
- Thibault : Est-ce que ça arrive parfois que certaines parties ne reconnaissent pas la légitimité de tel ou tel roi ?
- Koya : Il arrive, qu'avec les ethnies, ça arrive, chaque partie est alors braquée. Toujours est-il que, l'histoire n'est pas décantée, et que ça peut durer des années. Mais dans ce cas, on porte le conflit devant l'administration. Souvent là, ce sont les usurpateurs, ceux qui n'ont pas gain de cause, qui montent à l'administration. Mais on commence toujours par le niveau local et traditionnel. Ici, deux familles se disputent une parcelle, 100m sur 70, soit un peu plus d'un demi-hectare. Depuis une décennie ils discutent de la chose, pour délimiter la parcelle. Chacun de son côté a des témoins, les juges sont venues, mais l'affaire est suspendue. Pour le moment, ça n'a pas de suite. Les affaires domaniales au Bénin, ce n'est pas pour demain ! D'ailleurs, le chef de file d'un des côtés vient de décéder. »

[Koya Dossa, chef d'arrondissement de Paouignan, entretien le 18/05/2016]

Ce témoignage montre la forte prévalence de ces conflits de limites parcellaires entre particuliers et leur durabilité dans le temps. Ces derniers s'articulent autour de régimes de légitimation variés, qui peuvent aller de l'histoire familiale, à l'ethnicité ou encore à des repères environnementaux matériels comme la plantation d'arbres. Ces conflits parcellaires sont régulièrement dénoncés par les partisans d'une formalisation des droits fonciers par la propriété privée. Ces conflits illustrent, selon eux, l'archaïsme du droit coutumier<sup>219</sup>.

---

<sup>219</sup> Ces points sont développés dans le Chapitre 2 portant sur la séquence de mise à l'agenda des enjeux fonciers.

**Photographie 1 - « Maison à ne pas vendre », Quartier « Latin », Dassa-Zoumé<sup>220</sup>.**



**Photographie 2 - Domaine « à ne pas vendre », commune de Glazoué.**



---

<sup>220</sup> Toutes les photographies de cette thèse ont été prises par mes soins lors de l'enquête de terrain.

« Vous ne pouvez pas créer des unités administratives sans consulter »<sup>221</sup>. Des conflits de limites administratives

À une autre échelle que les conflits de limites parcellaires, les conflits fonciers territoriaux peuvent trouver leurs sources dans la volatilité des frontières administratives. Ces dernières sont l'objet de luttes politiques pour défendre telle ou telle délimitation, entre droit coutumier d'une part et droit positif d'autre part. Les découpages administratifs sont en effet réalisés par le législateur à l'Assemblée Nationale<sup>222</sup> et ne prennent pas en compte les relations de dépendances et d'alliances politiques et coutumières des localités et hameaux. Or, cette problématique des frontières administrative revêt des enjeux polysémiques aussi bien pour les populations que pour les autorités coutumières et administratives. C'est lors de l'entretien mené avec le C/SADE de Savalou que j'ai pris connaissance de ces conflits. Celui-ci me relatait alors l'existence de conflits entre les administrations de Savalou, Dassa, Banté et Djidja. Il impute notamment la responsabilité de ces conflits à un défaut de consultation des communes de la part de l'État central béninois :

- Modeste : Les conflits de limites, ça porte en interne, entre villages et hameaux, mais aussi entre la commune de Savalou et les autres communes. La commune de Savalou a des problèmes de limites avec Dassa, Banté et Djidja.
- Thibault : Pourquoi il y a des problèmes de limites ? C'est lié à celles qui sont reconnues dans le Schéma directeur d'aménagement de la commune ?
- Modeste : [Il ricane] Parce que c'est l'État qui gère le territoire national, c'est l'État qui a créé ces unités administratives ! Mais vous ne pouvez pas créer des unités administratives sans consulter ! Et aujourd'hui l'État refuse de prendre ses responsabilités de peur de ne pas être populaire, c'est ça ! C'est l'État qui a créé ces unités administratives et ces limites ! Mais il y a un existant ! Et aujourd'hui certaines populations ne veulent pas reconnaître ces limites, et l'État ne veut pas prendre ces responsabilités ! C'est aussi simple que ça.

[Modeste Kehounde, chef du Service des affaires domaniales et environnementales de la commune de Savalou, entretien le 13/06/2017]

En mars 2018, lors d'une réunion du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou, le sujet fut abordé par Cédric Pamard, un ingénieur technique de l'Institut géographique national France (IGN-France). Ce dernier est alors présent au Bénin pour la réalisation d'un projet cartographique au 50000<sup>ème</sup> sur financement de l'Union Européenne en réponse à un appel d'offre du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et

---

<sup>221</sup> Extrait d'un entretien avec Modeste Kehounde, chef du Service des affaires domaniales et environnementales de la commune de Savalou, le 13/06/2017.

<sup>222</sup> Le dernier découpage administratif date de 2002.

sur une demande initiale de l'Institution géographique nationale du Bénin (IGN-Bénin), la carte du Bénin n'ayant plus été actualisée depuis l'indépendance. Lors de sa présentation, celui-ci a particulièrement insisté sur les difficultés techniques rencontrées pour la reconstitution des limites administratives dans la production cartographique<sup>223</sup>. Après un échange informel à la suite de la réunion, nous convenons d'un entretien quelques jours plus tard. Le jour de notre entrevu, et alors que je lui demande de revenir sur les difficultés rencontrées, il m'explique que les limites administratives n'existent pas au Bénin. Selon lui, cette absence de consensus implique une somme d'enjeux politiques locaux qui s'enchevêtrent, aussi bien autour de problématiques d'aménagements du foncier, que de considération électorale :

Le côté limites administratives est un bordel, je dois dire immonde. Ça n'existe pas, quoi qu'on en dise ça n'existe pas. Même pour avoir la frontière du Bénin, je ne dis pas une frontière reconnue par tous les acteurs, mais une frontière revendiquée par le Bénin, en 3 ans, j'ai réussi à l'avoir juste avant de partir. Il m'a donc fallu plus de 3 ans pour avoir une seule frontière du Bénin, ce que revendique le Bénin, et encore je ne suis pas sûr que ça représente ce que veulent les Béninois, et on parle que de la frontière extérieure ! Les limites administratives ce n'est donc qu'un truc qui n'est que très très théorique. Il y a selon moi plusieurs raisons à ça : d'une part pendant longtemps ils n'en avaient rien à cirer, et pour la plupart au quotidien, les gens n'en ont pas besoin. Deuxièmement, il y a le phénomène des enclaves et des déplacements de populations, qui font que les gens considèrent que leur clan, leur tribu, leur village d'origine c'est plus important que l'endroit où ils sont implantés, et même s'ils se déplacent de 15km, ils considèrent qu'ils viennent toujours de la population, de leur village d'à côté et ils payent toujours leurs impôts au village d'origine, parce qu'ils connaissent le chef, parce que voilà, etc. Donc, il y a ce côté clanique, chef de village, plutôt que maire. Le chef de village, c'est un chef quoi, qui est lié à une personne, c'est son fils qui le reprend, c'est une vraie difficulté. Et pour couronner le tout, se sont rajoutées là-dessus des considérations électorales, car c'est surtout pour les élections qu'on a commencé à se poser les questions de limites administratives, de savoir qui vote où, et du coup, les gens, comme partout dans le monde, bah hop ce village va voter plutôt pour moi, je le mets dans tel coin, car ça m'arrange, j'ai besoin de voix ou je vais emmerder le voisin, ce genre de chose. Donc il y a des maires qui revendiquent tel et tel village alors que c'est clairement loin de chez eux, mais juste parce qu'au moins ce sont des gens qui vont voter pour eux. Ça pose des gros problèmes d'une part sur le foncier pur et dur, et ça pose aussi de gros problèmes d'aménagement, avec des maires qui refusent de construire des routes pour aller à un village qui n'est pas chez eux alors que c'est sur leur territoire. Dans les Collines, c'est classique. Des endroits où on n'a pas pu construire de collège car on ne sait pas à qui le terrain appartient.

[Cédric Pamard, ingénieur technique, Institut géographique national de France, entretien le 12/04/2018]

---

<sup>223</sup> Je reviens en partie sur cette séance de travail institutionnel et explicite quelque peu cette présentation au Chapitre 4.

Ce témoignage met en avant la conflictualité née des revendications de territoires multi-niveaux autant que des modes de gouvernance plurielle de la terre : entre départements de pays différents (Département des Collines-Togo ou des Département des Collines-Nigéria) ; entre départements (Collines-Zou, Collines-Borgou, Collines-Plateau) ; entre communes (des revendications de limites entre chaque commune du Département) ; entre arrondissements ; entre villages ; hameaux et centres villageois. Les acteurs administratifs ne semblent avoir qu'une faible connaissance des limites administratives relatives à leurs territoires de compétences car celles-ci ne sont pas connues au niveau local, avec l'absence de supports cartographiques fiables, ou alors de limites matérialisées qui ne sont pas reconnues. Ici, les acteurs, les principes de légitimité et les instruments de régulation se recomposent sans pour autant faire disparaître des asymétries de pouvoir entre acteurs. Cet empilement de zonages et de compétences sur des territoires témoigne d'un mélange de statuts accordés à la terre, qui peut être tout à la fois propriété collective ou privée dédiée à la production agricole, bien public remplissant des fonctions environnementales d'intérêt général ou encore électoral ou fiscal pour des élus locaux.

À la suite de cet entretien, j'ai progressivement intégré cette question des limites administratives dans mes grilles d'entretien, et j'ai abordé la question avec tous les acteurs rencontrés ensuite. Marcelin Koukpo, expert foncier à l'Association Nationale des Communes du Bénin fut particulièrement équivoque à ce propos. Selon lui, les enjeux de limites administratives sont à mettre en perspective avec le caractère profondément politique de la question foncière et avec l'histoire coloniale et institutionnelle du Bénin. Il prône dès lors un retour aux représentations locales pour tenter de résoudre progressivement les différents territoriaux existants :

- Marcelin : Pour comprendre la problématique des délimitations, il faut remonter un peu dans l'histoire du pays pour comprendre. Les limites administratives, entre celles héritées de la colonisation et celles aujourd'hui, ça a beaucoup évolué. Du temps de la colonisation, c'était des subdivisions, des chefs qui correspondaient plus ou moins au département, à la commune, au village, ainsi de suite. Ensuite, comme on a commencé à vouloir organiser le découpage administratif, on s'est basé sur celles qui existaient. Si on prend la commune de Savalou, au temps colonial, c'était une subdivision, c'était donc un territoire qui couvrait les communes de Savalou et de Banté. Ce sont donc plusieurs sous-préfectures qui sont devenues communes aujourd'hui. Quand on prend les textes administratifs, il n'y a pas de cartographie qui les accompagne pour expliciter ces limites, et la conséquence est que, au fur et à mesure des intérêts économiques et politiques, les limites se sont déplacées. La solution qui est apportée par l'ANCB (Association Nationale des Communes du Bénin), c'est donc de partir de la base, à travers les hameaux, les villages, pour avoir des limites consensuelles qui soient définitives.



- Thibault : C'est donc un enjeu politique et économique pour les collectivités locales
- Marcelin : L'enjeu politique est très évident. Pour parler simplement, vous ne pouvez pas être élu si vous n'êtes pas d'une localité. Si je me présente à Parakou, alors que je suis de Cotonou, je n'ai aucune chance ! Mais si je vais dans mon village pourquoi pas. Le dernier découpage n'est toujours pas effectif. Les villages ont été multipliés par deux ou par trois, et après les dernières élections locales, ces chefs de villages ont été élus, mais il est difficile de savoir leur ressort territorial. C'est d'autant plus important si j'ai un acte, acte de naissance, ou convention de vente, car c'est le chef de village qui doit viser ces documents, et si je suis en train de frauder, je peux esquiver un chef de village pour aller voir un autre, alors que ce n'est pas de son ressort territorial. C'est donc un enjeu politique, mais aussi économique pour les caisses des communes, car les impôts sont payés selon là où je me trouve.

[Marcelin Koukpo, expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 06/04/2018]

En d'autres termes, la question des délimitations administratives donne à voir les logiques de pouvoir et la très forte politisation électorales des enjeux territoriaux relatifs à l'administration de la terre. L'enchevêtrement des maîtrises foncières coutumières et administratives, comme le montrent les enjeux électoraux évoqués au cours de l'entretien, vient se superposer aux enjeux relatifs à l'exercice des droits fonciers des populations.

Aussi, ces conflits de limites peuvent être liés à l'usage de ressources naturelles, comme c'est le cas des forêts administrés par la CoForMO à Bétékoukou, et qui se trouvent au milieu d'un différend entre village administratif dont les limites sont contestées<sup>224</sup>. Ces conflits territoriaux peuvent aussi mener à d'éventuels blocages comme ce fut par exemple le cas pour un projet de formalisation des droits fonciers au village d'Itagui, à Dassa-Zoumé<sup>225</sup>. Ainsi, les conflits fonciers, aussi bien sur les droits des populations, que sur les droits d'administrations territoriales sont enchâssés au sein de plusieurs logiques politiques. Des logiques politiques coutumières locales d'une part, avec le recours à l'historicité des terroirs, l'usage de l'oralité, la non-reconnaissance des bornes administratives ; et des logiques politiques électoralistes entre unités administratives d'autre part, ce que dénonce le C/SADE de Savalou lorsqu'il évoque la responsabilité de l'État. Cela témoigne en outre d'un millefeuille administratif pour la gestion des terroirs locaux autant que de la pluralité des représentations qui en sont faites. Ramenés à la problématique de ce premier chapitre, ces conflits de limites administratives montrent les enjeux polysémiques que revêt la question foncière, aussi bien pour les populations que pour les autorités administratives et coutumières. Ces conflits sont à la fois les résultats d'une superposition de sources de légitimité (coutumière, coloniale et étatiques) d'une part, et

---

<sup>224</sup> Voir la sous-partie 1.3 de ce chapitre.

<sup>225</sup> Ce cas est détaillé dans le Chapitre 3.

d'usages sociaux différents des terres (enjeux économiques pour les populations, pour les caisses des communes, mais aussi électoraux pour des édiles qui cherchent à se faire ré-élire) d'autre part.

« C'est un problème radical »<sup>226</sup>. Des conflits agro-pastoraux

J'aborde dans cette sous-partie l'aspect conflictuel entre agriculteurs et éleveurs. Ces conflits donnent à voir les concurrences pour l'usage de la ressource foncière et les dégradations que cela peut engendrer. Pour le C/SADE de Dassa, ces conflits sont de premier ordre dans les zones rurales béninoise et peuvent devenir violent. Il m'explique que le pâturage des cheptels, en l'absence de marquage clair des couloirs de transhumance, entraîne des destructions agricoles importantes, qui peuvent générer des affrontements violents entre les agriculteurs et les éleveurs :

« On a énormément de conflits à cause de la divagation des bêtes qui piétinent et ravagent des hectares entiers, les gens perdent toutes leurs cultures. C'est un problème radical. (...) On a souvent des morts dans ce genre de conflits. Tous les ans, on en a une dizaine. »

[Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumè, entretien le 18/04/2016]

La relation entre espace pastoral et espace agricole est fortement emprunte de tensions entre deux conceptions du foncier qui se distinguent l'une de l'autre. Pour Olivier Barrière et Cécile Bes, la première découle de la propriété foncière et de la vocation agricole attribuée aux parcelles, qu'elles soient collectives ou individuelles, la seconde tient au fait de faire paître le bétail sur un fond qui n'est pas nécessairement encadré par une relation juridique au foncier<sup>227</sup>. Dans des contextes de saturation foncière, d'affaiblissement des États et de contestation violente des inégalités d'accès aux ressources agropastorales, des formes de violences peuvent émerger dans le but de contrôler des terres, des pâturages et des ressources hydriques<sup>228</sup>. Cependant, et comme le souligne Charline Rangé, Sergio Magnani et Véronique Ancey, le récit qui porte sur les liens de causalité entre propriété, pressions sur les ressources et conflits plus ou moins violent tend à mettre à l'écart les dynamiques politiques locales. C'est pourquoi, il est important de ne pas négliger des formes d'accès négociés aux ressources, les configurations

---

<sup>226</sup> Entretien avec Hector Avohou, C/SADE de Dassa-Zoumè, le 18/04/2016.

<sup>227</sup> Barrière, Olivier, et Bes, Cécile. « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », *VertigO - la revue électronique en science de l'environnement* [En ligne], Vol. 17 Numéro 1, mai 2017.

<sup>228</sup> Bouju, Jacky. « La rébellion peule et la « guerre pour la terre ». Le gouvernement par la violence des ressources agropastorales (Centre-Mali, Nord-Burkina Faso) », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 67-88.

d'usage, la gouvernance plurielle des ressources, leurs dynamiques et recompositions dans des jeux d'échelles multiples<sup>229</sup>. Je vais revenir ici sur les tensions observées dans le cadre de l'enquête de terrain entre 2016 et 2018 dans le département des Collines.

Il m'a été couramment rapporté lors des discussions formelles et informelles que la concurrence pour les usages multiples des ressources foncières, à l'image de nombreuses régions sub-saharienne, précarise aussi bien les pratiques pastorales que les pratiques agricoles<sup>230</sup>. Alors que le Bénin, comme beaucoup d'autres pays côtiers, est rarement perçu comme un pays d'élevage. Les activités pastorales sont pourtant, avec des effectifs estimés en 2013 à 2 166 000 bovins, 860 000 ovins et 1 716 000 caprins, le second champ d'activités du secteur agricole<sup>231</sup>. La valeur du capital bétail-ruminants béninois était estimée par la Direction de l'Élevage en 2012 à plus de 244 milliards de CFA<sup>232</sup>. Avec une contribution à hauteur de 17,2% du PIB agricole, il représente le second secteur après la production végétale<sup>233</sup>. Si la mobilité des éleveurs constitue la principale ressource face à l'incertitude pluviométrique de certaines régions, notamment du Sahel<sup>234</sup>, la position géographique du Bénin, porte d'entrée dans les pays sahélien en tant que pays côtier, fait que le pays accueille de plus en plus de troupeaux chaque année, quittant les pays sahéliens comme le Burkina Faso ou le Niger vers le Bénin, le Togo ou le Nigéria. Le Département des Collines est à ce titre particulièrement concerné par ce phénomène.

L'avènement de la décentralisation au Bénin en 2002 a engendré, pour les communes, un important transfert de compétences, parmi lesquelles figure la gestion de la transhumance. À ce titre, l'étude intitulée « Projet d'appui à la résilience des systèmes agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO). Extension Sud-Bénin » réalisée en 2017 par le GIC et l'Union Départementale des Organisations Professionnelles d'Éleveurs de Ruminants du Zou-Collines

---

<sup>229</sup> Rangé, Charline, Magnani, Sergio, et Ancy, Véronique. « 'Pastoralisme' et 'insécurité' en Afrique de l'Ouest. Du narratif réifiant à la dépossession politique », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 115-150.

<sup>230</sup> Voir par exemple : Paré, Lacinan, et Tallet, Bertrand. « Dynamique foncière et démographique dans le département de Kouka (Burkina Faso) », *Espace Populations Sociétés*, 1999, pp. 83-92. ; Véron, Jean-Bernard. « Les dynamiques du pastoralisme au Sahel », *Afrique contemporaine*, vol. 249, no. 1, 2014, pp. 11-19. ; Rangé, Charline. « Gouvernance foncière et intensification du multi-usage de l'espace. Le cas de la fenêtre camerounaise du lac Tchad », *Économie rurale*, vol. 353-354, n°3-4, 2016, pp. 45-63. ; Gonin, Alexis. « Des pâturages en partage. Territoires du pastoralisme en Afrique de l'Ouest », *Revue internationale des études du développement*, vol. 233, no. 1, 2018, pp. 33-52.

<sup>231</sup> Groupement intercommunal des Collines, Projet d'appui à la résilience des systèmes agro-pastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO). Extension Sud-Bénin (Départements Zou-Collines), *Rapport diagnostic des infrastructures marchandes à bétail dans le département des Collines*, Février 2017, p. 6.

<sup>232</sup> *Ibid.* p. 7

<sup>233</sup> *Ibid.* p. 7

<sup>234</sup> Gonin, Alexis. « Les éleveurs face à la territorialisation des brousses : repenser le foncier pastoral en Afrique de l'Ouest », *Annales de géographie*, vol. 707, no. 1, 2016, pp. 28-50.

(UDOPER) fournit quelques éléments intéressants qu'il convient de mentionner ici. Ces éléments factuels permettent d'identifier les principales zones de conflits au niveau de chaque commune du département et les événements qui y sont associés. Le tableau ci-dessous synthétise ces éléments :

Encadré 4 - Tableau de synthèse des éléments factuels sur quelques conflits fonciers survenus à Dassa et Savalou en 2015 et 2016 <sup>235</sup> .		
Zones de conflits	Évènements graves notables	Principales causes de conflits invoqués
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dassa-Zoumé :</b> Arrondissement d'Akoffodjoulé (Simongon, Ahossigon), Arrondissement de Paouignan (Atchégui, Félidémé, Amanvéda), Arrondissement de Kéré (Kodjatchan-Igoho, Coffè Igbo, Itagui, Okéméré)</li> <li>- <b>Savalou :</b> Arrondissement de Djalloukou et Tchétti</li> <li>- <b>Glazoué :</b> Arrondissement de Kpakpaza (Sowé), arrondissement de Gomé (Ayédé-Gomé)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ahossigon en 2015 : 2 agriculteurs tués par des transhumants.</li> <li>- Atchégui en 2016 : mort de 2 hommes du village ayant braqué les éleveurs.</li> <li>- Gousoé en 2016 : mort d'environ 20 bœufs et 1 éleveur Peulh.</li> <li>- Itagui et Okéméré en 2014 : mort de 300 bœufs.</li> <li>- Mort de bœufs chaque année lors du passage des éleveurs dans ces deux arrondissements.</li> <li>- Incendie des maisons peulhs à Kpakpaza (Sowé)</li> <li>- En 2015, à Ayédé et Zougoué dans l'arrondissement de Gomé, 3 morts et un camp Peulh incendié avec plus de 100 animaux tués.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divagation des animaux dans les champs.</li> <li>- Absence de marquage clair des couloirs de transhumance.</li> <li>- Labour des passages des animaux.</li> <li>- Conflit autour des points d'eau</li> <li>- Attribution d'une même terre aussi bien à un éleveur qu'à un agriculteur par le même présumé propriétaire.</li> <li>- Mort et viol d'une femme au champ à Ayédé</li> <li>- Vol d'animaux par des agriculteurs</li> <li>- Installation des champs sur le couloir de transhumance</li> </ul>

Au total, d'après les auteurs du document d'expertise, quarante-cinq morts ont été enregistrées depuis 2014 et sept-cent soixante-neuf bœufs ont été tués dans le département des Collines. Ces chiffres importants informent de l'acuité des conflits agro-pastoraux violent au sein du département. Face à la survenance de ces conflits, des concertations sont menées avec

<sup>235</sup> Synthèse réalisée à partir des éléments empiriques livrée par une étude du Groupe intercommunal des Collines : Groupement intercommunal des Collines, « Rapport diagnostique des zones de conflits et pistes de transhumances dans le département des Collines », 2017, 23p.

les autorités coutumières, les élus locaux et les représentants des pasteurs des zones concernées. Le règlement à l'amiable entre agriculteurs et éleveurs devant un délégué est le plus fréquent. Mais au cas où le règlement à l'amiable échoue, l'affaire est portée devant la gendarmerie. L'évolution d'un conflit ne peut ainsi être dissociée des pratiques sociales qui l'englobent<sup>236</sup>. En cas de destruction des champs, des membres des structures déconcentrées du Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEO) peuvent être réquisitionnées pour évaluer les dégâts et les chiffrer en valeur monétaire. Dans les cas de morts d'hommes ou d'animaux, le tribunal peut être saisi. Si en théorie les pâtures constituent une ressource en libre accès, l'insécurité foncière des éleveurs, l'accès aux pâtures et aux ressources en eau, l'extension des zones de cultures, l'absence de piste balisées ou aménagées sont constamment invoqués dans les discours pour expliquer les facteurs qui conduisent à ces conflits violents. Ces dynamiques ne sont pas propres au département des Collines et, comme le souligne Alexis Gonin dans son travail sur l'insécurité des pasteurs au Burkina Faso, sont à l'œuvre dans toute l'Afrique de l'Ouest<sup>237</sup>. En outre, les cas d'occupation des forêts par les éleveurs pour y conduire les bœufs ou accéder à des zones humides témoignent de la difficulté à séparer et cloisonner les espaces fonciers et les zones naturelles entre elles.

Ainsi, et comme l'analysent Jean-Pierre Chauveau, Jacobo Grajales et Éric Léonard, il convient moins d'analyser ces conflits en termes de relations causales qu'en terme d'enchâssement social et politique dans les structures agraires<sup>238</sup>. Cependant, et comme l'affirme Leif Brottem, il faut souligner l'importance accordée par les différents groupes d'acteurs à l'accès aux ressources environnementales et à l'état de celles-ci, qui jouent un rôle prépondérant dans la compétition foncière entre agriculteurs et pasteurs<sup>239</sup>.

\*\*\*

La première partie de ce chapitre a analysé les modes de gouvernance plurielle des terres dans le département des Collines au regard de la *political ecology*. J'ai montré que les principaux acteurs de cette gouvernance – populations et autorités locales – constatent des phénomènes environnementaux de dégradations des sols dans certaines zones du département, auquel s'ajoute un risque pluviométrique marqué par un aléa qui menace les calendriers

---

<sup>236</sup> Van Leeuwen, Mathijs, Van Der Haar, Gemma. "Theorizing the Land-Violent Conflict Nexus", *World Development*, vol. 78, issue C, 2016, pp. 94-104.

<sup>237</sup> Gonin, Alexis. « Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso) », *Les Cahiers du Pôle Foncier*, n°20, 2018, 30 p.

<sup>238</sup> Chauveau, Jean-Pierre, Jacobo Grajales, et Éric Léonard. « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique. Pour une approche continuiste et processuelle », *Op. cit.*, p. 11.

<sup>239</sup> Brottem, Leif V. "Environmental Change and Farmer-Herder Conflict in Agro-Pastoral West Africa", *Human Ecology*, no. 44, 2016, pp. 547-563.

agricoles des paysans. Ces changements concernant les pluies et l'état des sols sont à mettre en perspective avec des pressions anthropiques persistantes sur des espaces partagés à gouvernance multiples et emboîtés en interdépendance avec les régimes fonciers, à savoir les forêts et les zones humides.

Le *nexus* terre-foncier-environnement s'appréhende ici au regard de l'enchâssement des contingences entre gestion des terres agricoles, aléas pluviométriques, gestion espaces forestiers et des zones humides. Ces emboîtements mettent en évidence enjeux transversaux et partagés qui s'opèrent dans la gouvernance plurielle des terres. Cela illustre les difficultés à mettre en place une gestion qui serait cloisonnée selon les espaces concernés. J'ai ainsi montré que des dispositifs d'actions et d'interventions sur le foncier s'ouvrent autant à de nouveaux acteurs institutionnels, comme le montre l'exemple de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO) qui propose des dispositifs participatifs de gestion des ressources partagées, qu'à des entrepreneurs économiques urbains qui se montrent particulièrement intéressés par des placements spéculatifs à même de renforcer leurs notabilités locales et proximités avec les figures de pouvoirs.

J'ai souhaité mettre en avant les différents registres discursifs d'interprétation des conflits fonciers que ces modes de gouvernance génèrent. Parfois violents, ces derniers peuvent autant s'expliquer par des facteurs environnementaux que par des causes sociales et politiques. Ces causes doivent nécessairement s'analyser dans une perspective d'enchâssement et de transversalité. J'ai ainsi montré que les conflits fonciers traduisent pour certains une mise en sens et en scène des enjeux de contrôle des ressources de la terre, en attribuant une existence tangible, concrète et saisissable à celles-ci et à ses ressources écosystémiques (eau et pâturage notamment). Si les enjeux environnementaux ne sont pas toujours explicitement convoqués par les différents acteurs à l'heure de rendre compte des différends, l'analyse montre que les tensions portent sur l'accès aux ressources et tendent à se diluer et à se reformuler au travers de discours et d'argumentaires qui peuvent aussi bien s'inscrire dans des enjeux politiques locaux de légitimation de l'autorité municipale que dans des tensions communautaires ou des enjeux politiques électoraux. Ces conflits fonciers apparaissent ainsi comme une transcription sociale des pressions anthropiques qui s'exerce sur les terres. La deuxième section du chapitre déplace la focale d'analyse dans une zone géographique exclusivement urbaine : la conurbation cotonnière.

## 2. « Les pieds dans l'eau »<sup>240</sup>. Gouverner le foncier urbain à Cotonou.

En milieu urbain, le foncier est le socle des politiques d'aménagement, de logement et surtout, des finances publiques, notamment par la fiscalité locale. Ces dernières années, les questions de justice sociale et de droit à la ville ont animé de nombreuses réflexions pluridisciplinaires, notamment en géographie<sup>241</sup> et en science politique<sup>242</sup>. Ainsi, cette seconde partie du chapitre s'attache à rendre compte des enjeux d'aménagement du foncier et de traitement des inondations dans la ville de Cotonou par le biais de la *political ecology*. Les risques environnementaux sur les littoraux font l'objet de nombreux travaux portant aussi bien sur le rôle de l'expertise privée<sup>243</sup> que sur la gestion palliative des risques dans les grandes villes d'Afrique, par exemple à Dakar<sup>244</sup> ou Accra<sup>245</sup>. La matérialité des inondations comme risque environnemental influence directement les modes de vie des populations cotoñoise qui y sont exposées. Ces questions sont donc d'autant plus prégnantes dans un processus de métropolisation où la vulnérabilité aux risques sociaux et environnementaux est croissante<sup>246</sup>.

---

<sup>240</sup> Les résultats présentés dans cette section ont fait l'objet d'une publication : Boughedada, Thibault. « La gouvernance urbaine « les pieds dans l'eau ». Le foncier urbain cotoñois à l'épreuve des matérialités environnementales au Bénin », *Op. cit.* L'expression « *les pieds dans l'eau* » provient d'un zemidjan (moto-taxi) dont je louais régulièrement les services lorsque je séjournais à Fidjrossé et qui employait systématiquement cette expression lorsque le quartier était partiellement inondé après une forte pluie.

<sup>241</sup> Voir par exemple les références suivantes : Gervais-Lambony, Philippe, Bénit-Gbaffou, Claire, Piermay, Jean-Luc, Musset, Alain, Planel, Sabine. *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014, 279 p. ; Morange, Marianne et Spire, Amandine. « Le droit à la ville est-il soluble au Sud ? », *Métropolitiques*, 2014. ; Choplin, Armelle et Lozivit, Martin. « Mettre un quartier sur la carte : Cartographie participative et innovation numérique à Cotonou (Bénin) », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], *Espace, Société, Territoire*, document 894, 2019.

<sup>242</sup> Fourchard, Laurent. *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*. Paris, Karthala, 2007, 184 p. ; Fourchard, Laurent. « Between world history and State formation : new perspectives on Africa's cities. », *Journal of African History*, no. 52, 2012, pp. 223-248.

<sup>243</sup> Alice Mazeaud et Guillaume Rieu ont traité ces enjeux à partir du cas francophone de la Charente-Maritime. Voir : Mazeaud, Alice, et Rieu, Guillaume. « Une privatisation de l'état bleu ? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux », *Revue française d'administration publique*, vol. 177, no. 1, 2021, pp. 153-169.

<sup>244</sup> Leclercq, Romain. « L'action publique à l'épreuve des inondations dans la banlieue de Dakar », *Anthropologie & développement*, no. 50, 2019, pp. 31-50.

<sup>245</sup> Amoako, Clifford, et Boamah, Frimpong E. "The three-dimensional causes of flooding in Accra, Ghana", *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 7, no. 1, 2015, pp. 109-129.

<sup>246</sup> Sur ces questions, le lecteur peut se tourner par exemple vers les lectures suivantes : Dauphiné, André, et Provitolo, Damien. « Les risques et les catastrophes urbains », in Dauphiné, André, Provitolo, Damien. *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Malakoff, Armand Colin, 2013, pp. 190-208. ; Choplin, Armelle. « Corridor urbain et métropolisation en Afrique de l'Ouest. Ici naît la ville de demain », de Montbrial, Thierry (dir.), *Les chocs du futur. Ramses 2019*, Institut français des relations internationales, 2018, pp. 68-71. ; Humain-Lamoure, Anne-Lise. « Chapitre 6. Villes et enjeux de développement durable », Charvet, Jean-Paul (dir.). *Géographie humaine*.

Je montre d'abord que la ville de Cotonou s'est construite sur une zone humide comportant d'importantes dépressions marécageuses qui rendit de facto la ville sujette à d'importantes inondations annuelles en saison des pluies. Ensuite, j'analyse les conditions qui ont rendu possible son expansion, notamment les pratiques de marchandisation du foncier qui ont fait fi des contraintes matérielles du milieu sur lequel se situait la ville. Enfin, je termine en exposant les inégalités sociales et environnementales que cela génère chez les populations installées dans les marges de la ville.

## **2.1 L'évolution des lotissements cotonnois : une extension de la ville dans les zones humides.**

Comme je l'ai évoqué en introduction de la thèse, la ville de Cotonou a été créée en 1830 à l'initiative du roi Ghézo d'Abomey pour servir les besoins de traite négrière. Le 19 Mai 1868, la France signe le traité de cession de Cotonou, contre une redevance annuelle de 20 000 francs au roi Glèlè, successeur de Ghézo. La ville se développe rapidement, selon la trame typique des villes coloniales françaises. En 1885, les français font creuser un canal sur la lagune de Cotonou qui jusque-là, ne touchait pas la mer. On pouvait se rendre de Xwladodji à l'Ouest de Cotonou à Akpakpa-Dodomey à pied. Le canal relie alors le lac Nokoué à la mer afin de créer une voie d'accès par la lagune vers Porto-Novo pour faciliter le commerce et le transfert des marchandises des différents points de l'intérieur du pays vers les navires. Initialement peuplé par l'ethnie Toffins, la ville de Cotonou a progressivement attiré des populations de l'ensemble du Bénin.

Au regard de la bande de terre ferme qu'elle occupe, la ville est aujourd'hui congestionnée et a atteint les limites possibles de son évolution spatiale. Les cartes 4 et 5 illustrent l'évolution de l'urbanisation entre 1960 et 2018. La ville de Cotonou occupe en effet l'entièreté d'une bande de terre, d'une largeur de 5 km et d'une altitude pouvant aller de 3 à 7 m au-dessus du niveau de la mer, constituée d'importantes dépressions marécageuses<sup>247</sup>. Le relief de la ville n'est pas favorable à l'écoulement des eaux pluviales et favorise au contraire la stagnation et l'infiltration des eaux.

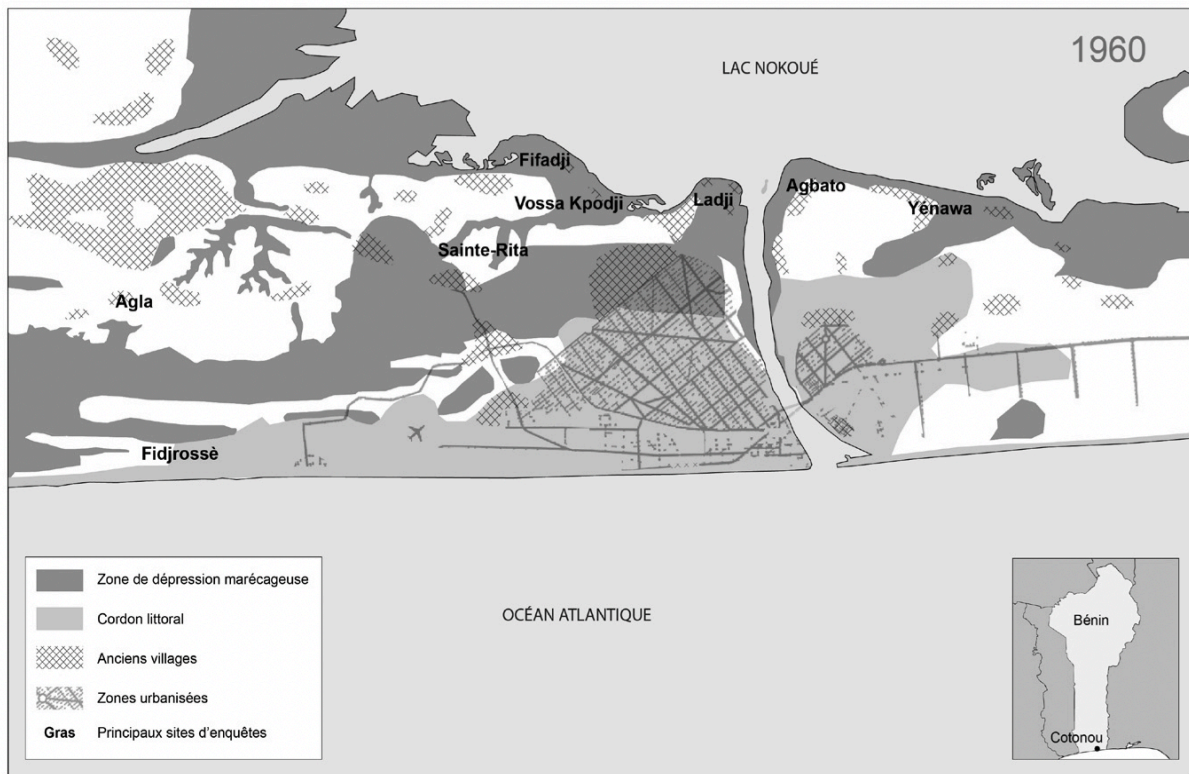
---

*Mondialisation, inégalités sociales et enjeux environnementaux*. Malakoff, Armand Colin, 2020, pp. 165-204. ; Maertens, Lucile. « Les pauvres à la merci des dégradations environnementales », in Badie, Bertrand (dir.), *Un monde d'inégalités*. Paris, La Découverte, 2017, pp. 185-196.

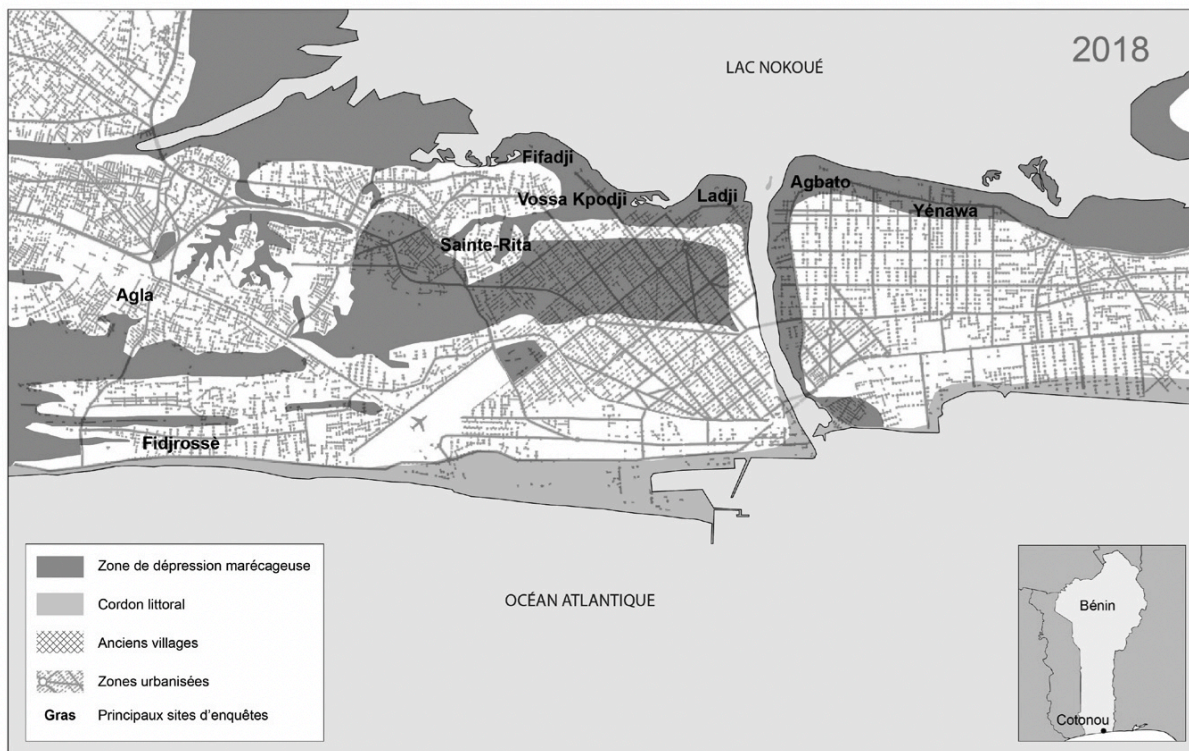
<sup>247</sup> Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : environnement urbain », Septembre 2013, p. 7.



Carte 4 - Urbanisation cotonnoise en 1960<sup>248</sup>



Carte 5 - Urbanisation cotonnoise en 2018<sup>249</sup>



<sup>248</sup> Boughedada, Thibault. « La gouvernance urbaine « les pieds dans l'eau ». Le foncier urbain cotonnois à l'épreuve des matérialités environnementales au Bénin », *Op. cit.*

<sup>249</sup> *Ibid.*

Trois unités géomorphologiques sont à distinguer : les bas-fonds et marécages, qui sont les zones inondables occupant la majeure partie du territoire de la ville ; les cordons littoraux de sable dont le positionnement correspond à l'emplacement des sites les plus anciens de la ville ; notamment les quartiers de Xwlacodji et Saint-Michel ; les berges du lac et de la lagune. Par ailleurs, la zone d'Akpakpa-Dodomey, à l'est de Cotonou, est confrontée à une érosion côtière très prononcée, menaçant directement des habitations. Cette situation est le fait de la rupture de l'équilibre sédimentaire du littoral résultant essentiellement des activités humaines, notamment un prélèvement important du sable marin, ainsi que de la construction du port autonome de Cotonou. Les facteurs hydrologiques sont aussi favorables aux inondations : le niveau de la nappe phréatique augmente rapidement. Le sol est vite saturé, notamment dans les zones de dépressions. Les précipitations ne pouvant s'infiltrer convenablement, une grande partie de la ville est inondée en saison des pluies. Aussi, les crues du fleuve Ouémé et de ses affluents provoquent d'importantes variations du niveau d'eau du lac Nokoué. Ces variations engendrent des remontées de la nappe phréatique, et c'est ainsi que certains quartiers, notamment ceux de Vossa, Fifadji, Tonato, Sainte Rita, Yénawa et Agla, restent inondés presque la moitié de l'année. Entre 1900 et 1940, la construction du réseau ferroviaire et routier permit à la ville d'amorcer son ouverture sur le reste du pays, favorisant la croissance démographique de la ville. Dans les années 1930, Cotonou comptait 5 000 habitants officiellement recensés, quand Porto-Novo en comptait 20 000. L'évolution rapide de la ville est liée au développement des activités économiques, des services administratifs et des réseaux de communications. Au cours de la période coloniale, l'administration coloniale a conçu les premiers « *lotissements* » dans les centres où travaillaient un grand nombre de ses agents en vue de leur procurer un logement. Au Bénin, les lotissements désignent des opérations de remembrement sur des terres considérées comme privées par les populations, et généralement non aménagées, mais dont les terrains sont déjà morcelés par leurs occupants, avec très souvent des constructions déjà établies.

### Photographie 3 - Inondation d'une rue dans le quartier Sikékodji de Cotonou.



Les premières opérations de lotissement se sont déroulées autour des actuels quartiers de Xwladodji et Saint-Michel, qui représentent le cœur historique de la ville. La particularité est qu'à cette époque, les propriétaires terriens lotis appartenaient à la colonie. Dès leur implantation, les Français se sont appropriés des terrains sur le fondement des articles 539<sup>250</sup> et 714<sup>251</sup> du Code civil français, qui portent sur la théorie des biens vacants et sans maîtres. Les droits de propriétés des colonisateurs sont alors consolidés par l'immatriculation systématique des domaines concernés. Sur le plan juridique, c'est à la fois la souplesse et l'imprécision des textes régissant les questions d'aménagement foncier qui ont favorisées l'urbanisation progressivement désordonnée de la ville. L'ordonnance n°45-1424 de Juin 1945 relative à l'urbanisme dans les colonies et le décret n°46-1496 du 18 Juin 1946 fixant les modalités d'établissement, d'approbation et de mise en vigueur des projets d'urbanisme n'ont pas prescrit de cadre de référence et d'organisation pour les villes<sup>252</sup>. Dès lors, les décideurs de l'époque se contentèrent de quelques plans directeurs sans projection à long terme, notamment le plan

---

<sup>250</sup> L'article 539 de la Loi 1804-01-25 promulguée le 4 février 1804 stipule que « tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public.

<sup>251</sup> L'article 714 de la Loi 1803-04-19 promulguée le 29 avril 1803 stipule qu' « il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. »

<sup>252</sup> Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : évolution spatiale », Septembre 2013, p. 23.

directeur de 1951, ou « Plan Calsat » qui planifiait la construction d'habitations sur une superficie de 7 hectares environ ou encore l'aménagement d'une gare routière à proximité du pont de la lagune<sup>253</sup>. Ce plan d'aménagement n'a pas fait l'objet d'un plan d'assainissement.

Au lendemain de l'indépendance de 1960, les responsables du pays, face aux rivalités régionalistes de plus en plus exacerbées, ont procédé au transfert progressif des administrations coloniales installées à Porto-Novo, la capitale, vers Cotonou. Cette dernière s'est vue concentrée à elle seule les deux tiers des établissements industriels et administratifs du pays<sup>254</sup>. Cotonou est devenue progressivement le siège des banques, des sociétés, du marché international de Dantokpa. Avec son port et son aéroport, la ville réalise la quasi-totalité des importations du pays. A partir des années 1960, les nouvelles autorités du pays ont continué le lotissement sur la base des documents du temps colonial, tout en prenant en considération les parcelles relevant des droits coutumiers. C'est en 1961 qu'a été conçu le premier Plan directeur d'urbanisme (PDU) pour la ville de Cotonou. Plusieurs travaux ont été réalisés à partir de ce document, notamment la construction de la zone résidentielle « Les Cocotiers » à Haie vive, la marina et ses espaces verts, la zone de la Présidence de la République, du palais des congrès, du centre national hospitalier et le quartier JAK<sup>255</sup>. Pendant ces périodes coloniales et post-coloniales, les lotissements publics étaient réalisés par des techniciens dont la majorité étaient des Français<sup>256</sup>. La procédure de lotissement respecte alors les textes législatifs en vigueur, à savoir l'obligation de délimiter le périmètre à lotir, les expertises préalables, l'immatriculation du titre foncier au nom de l'État, l'application du plan de lotissement. La configuration de la ville a alors pris la forme d'un damier, organisée en îlots séparés par des rues en angles droits<sup>257</sup>. Les artères sont orientées sud-ouest/nord-est pour faciliter la circulation de l'air et aérer celles-ci à partir des vents de l'océan. La ville est tracée de façon orthogonale, ce qui facilite ensuite son extension par des lotissements à partir de la base initiale. Cependant, il a été reproché aux auteurs de ce premier PDU d'avoir favorisé l'extension de l'habitat vers le nord de la ville avec les morcellements et lotissements progressifs de tous les domaines publics, notamment des zones humides, fragiles, qui apportent des services écosystémiques en servant de couloirs et de réservoirs pour les eaux lors de la saison des pluies.

---

<sup>253</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>254</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>255</sup> Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : dynamique foncière », Septembre 2013, p. 7.

<sup>256</sup> *Ibid.* p. 8.

<sup>257</sup> *Ibid.* p. 8.

Ces insuffisances ont eu pour conséquence d'exposer progressivement l'ensemble de la ville aux inondations saisonnières dont la fréquence et l'ampleur n'ont dès lors cessé de croître. Si l'orientation des zones d'extension de l'habitat vers le nord a été suivie, cette orientation s'est néanmoins basée sur la négligence des contraintes matérielles environnementales des milieux rencontrés. Le plan directeur de 1961 n'a en effet pas déclaré d'interdiction d'occupation des zones humides et a seulement déclaré ces sites difficiles à urbaniser, se fondant sur des études d'assainissement réalisées à l'époque, sans tenir compte de la législation foncière sur les domaines publics de l'État. La ville de Cotonou a alors été l'objet de plusieurs lotissements qui n'ont pas pris en compte le caractère inondable des sites, érigeant des quartiers sur les marécages. Ces opérations d'aménagements ont changé les systèmes naturels d'écoulement des eaux pluviales, contribuant à l'apparition de nouvelles zones inondables dans des parties sèches de la ville. Le chef de quartier d'Avotrou Gbego, situé en bordure de la lagune à Akpakpa-Dodomey explique ainsi que son quartier est le fruit du sentiment propriétaire des premiers occupants des lieux :

Il y en a qui considèrent ça [les zones humides] comme leur propriété, c'est leurs parents là, ils pensent qu'ils sont propriétaires, et ils ne comprennent pas que c'est un domaine naturel public qui appartient à l'État.

[Brice Bonou, Chef de quartier d'Avotrou Gbego, entretien le 17/05/2018]

#### **Photographie 4 - Une construction en dur dans un marécage à Avotrou Gbego.**



À la Direction générale du développement urbain (DGDU) du Ministère du Cadre de vie (MCV), Marcel Soukou, ingénieur urbaniste, dénonce ces aménagements dans les zones humides en illustrant son propos avec la situation que vivent les populations de l'arrondissement d'Agla :

Quand on quitte le PK3<sup>258</sup> pour aller vers Tokpa<sup>259</sup>, il y a une grande zone aménagée, un grand rond-point, avec une voie pavée qui débouche là. Je te donne juste un exemple hein, pour dire que c'est une place aménagée. Alors que moi, jeune, je l'ai connu comme un bas-fond. Là où on est, ici, à la DGDU, c'est aussi un bas-fond. Donc, sous nos yeux là, tout le monde a vu qu'on avait la possibilité de transformer les bas-fonds en zone constructible. La terre mouillée, on voit bien que quand l'homme ne peut pas aller marcher, mais que la parcelle est là, dans l'eau, l'homme peut aménager et faire ressortir ça de l'eau. L'essentiel c'est de trouver des solutions. On a laissé les gens tellement dans ce comportement, que les gens ont investi sérieusement ces espaces-là. Tous les textes sont ici. Si on connaissait tous les textes on pourrait les appliquer, mais ils ne sont pas applicables, car les comportements, la volonté de s'installer, a pris de l'avance sur les textes. On ne peut que chercher, mais justement c'est là où les solutions parlent d'avenir, ils continuent, quand vous prenez la carte de Cotonou, il y a un bassin qui se dégage vraiment, c'est le réceptacle de Cotonou, c'est là où l'eau va, c'est à Agla<sup>260</sup>. Vers le stade de l'amitié là-bas, c'est le réceptacle. Mais pourtant, avec la pression qu'il y a sur ce bassin-là, le bassin se réduit. Il y a un ministre qui a voulu démarquer à grand frais ce bassin-là, et on a informé les gens qui sont dans la démarcation qu'ils doivent partir de là. Et aujourd'hui, il y a encore plus de personnes ! Donc on ne va pas dire que c'est du désordre, mais la méconnaissance des textes, la pression, la quête de se loger. Le quartier d'Agla, vous devriez aller leur parler, il y a des projets de faire de grands caniveaux pour assainir. Il y a une grande partie qui ne devrait pas être habitée, la zone est constituée d'immenses bas-fonds et marécages, les gens qui y vivent se plaignent, vous pouvez entendre leurs cris ! Agla franchement, j'ai grandi à Agla, je sais de quoi je te parle.

[Marcel Soukou, urbaniste à la Direction générale du développement urbain, entretien le 27/04/2018]

Ainsi, pour cet urbaniste, les ventes de terres en référence aux droits coutumiers, la méconnaissance des textes législatifs et des documents formels pour établir la preuve de la propriété ont commencé à devenir la règle implicite. L'explosion démographique a entraîné une ruée vers les terres urbaines et péri-urbaines, stimulant le marché foncier local, multipliant les transactions formelles comme informelles, s'accompagnant d'une augmentation très forte des prix du foncier.

---

<sup>258</sup> Le PK3 est un carrefour situé dans le quartier d'Akpakpa-Dodomey, dans la partie est de la ville, sur la route inter-Etat qui mène à Lagos, au Nigéria.

<sup>259</sup> Tokpa désigne le marché international de Dantokpa, considéré comme le cœur marchand de la ville, situé en bordure de la lagune.

<sup>260</sup> Agla est un arrondissement de Cotonou situé à l'ouest de la ville. Il s'agit également d'une importante dépression marécageuse et l'arrondissement est quotidiennement inondé en saison des pluies.

En 1985, un document intitulé « Schéma de structure » est réalisé. Il devait en découler une programmation financière et une étude de gestion urbaine pour permettre sa réalisation à l'horizon 1992. Il prévoyait notamment un certain nombre de mesures physiques dans le but de réaliser des lotissements sur des zones déjà occupées, notamment la construction de routes et l'expulsion des populations installées dans des bas-fonds et marécages non lotis pour récupérer des couloirs d'écoulement naturel. Cependant, ce schéma de structure n'a jamais connu un début d'application<sup>261</sup>. Dans le même temps, l'État, tout en étant détenteur de nombreux titres fonciers s'est détourné des questions foncières urbaines en transférant de nombreuses compétences foncières des préfectures vers les mairies dans le cadre des politiques de décentralisation effective depuis 2002<sup>262</sup>. Cette hybridation des régimes fonciers, des normes et des institutions en charge de la gestion des parcelles a participé à renforcer l'enchâssement progressif des normes et autorités de références qui se prêtent à de multiples interprétations. Elle a alors incité les populations à ne pas tenir compte de la législation en vigueur pour se considérer comme propriétaires, et ainsi poursuivre la vente ou la donation de parcelles. La pression sur les zones marécageuses s'est donc poursuivie avec des morcellements, des parcellisations, et des mises en marché. Ces phénomènes se sont aussi observés le long des berges du lac et de la lagune par des populations se référant aux régimes coutumiers des droits fonciers et se revendiquant propriétaires, en dépit de leur statut de « zone inondable », soumis au régime juridique de domaine public de l'État, comme en témoigne le Chef quartier (CQ) de Vossa-Kpodji et l'expert urbaniste de la DGDU :

Tout Cotonou est bas-fonds, et ça n'empêche pas les gens de s'approprier. On a beau faire les états des lieux des parcelles, les gens s'installent

[Paul S. Ota, chef quartier de Vossa-Kpodji, entretien le 22/05/2018]

On a été rattrapé par l'histoire foncière, normalement, dans ces zones dont vous venez de parler là, il ne devrait pas y avoir une seule habitation. Ça c'est clair. Les textes d'ailleurs sont clairs à ce propos. Mais des quartiers entiers se sont érigés

[Marcel Soukou, urbaniste à la Direction générale du développement urbain, entretien le 27/04/2018]

---

<sup>261</sup> Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : évolution spatiale », Septembre 2013, p. 16.

<sup>262</sup> Gandonou, Marius, et Dossou-Yovo, Clément. *Intégration de la décentralisation dans le Code Foncier et Domanial du Bénin*. Local Government Capacity Programme, 67 p.

**Photographie 5 : Vue sur le quartier de Vossa et le marécage avec un affichage public rappelant l'interdiction d'occuper le site inondable.**



Il faut souligner que la pression foncière et le marché foncier sont aussi bien une cause qu'une conséquence de cette armature urbaine vulnérable. Les morcellements des domaines collectifs et les subdivisions de domaines en propriétés privées en milieu urbain et périurbain sont un phénomène ancien, lequel remonte à l'époque coloniale<sup>263</sup>. Progressivement, ces morcellements ont fini par toucher les domaines publics, notamment des zones humides fragiles qui apportent des services écosystémiques en servant de réservoir d'eau lors de la saison des pluies. Ce dynamisme a ainsi provoqué une saturation progressive des espaces périphériques disponibles dont rendent compte les deux cartes témoignant du développement de la ville sur la période allant des années 1960 à 2018. Cette artificialisation des zones humides participe à l'extension du marché foncier sur les zones humides où des parcelles se vendent de la même façon que sur la bande de terre ferme. À l'instar de ce qu'analyse Benjamin Solomon et Bhuvanewari Raman dans leurs travaux sur les revendications territoriales à Bangalore, cela

---

<sup>263</sup> Le document « L'homme d'outre-mer. Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale » (1956) produit par le Conseil supérieur des recherches sociologiques outre-mer et l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer en 1955 relate ce phénomène et le développement de la propriété privée qui accompagne l'installation de petits groupes constitués par des ménages et des frères et sœurs dans la banlieue de Porto-Novo, et plus généralement dans les villes du sud du Bénin. Voir : Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*, L'homme d'outre-mer. Collection publiée par le Conseil supérieur des recherches sociologiques outre-mer, 1956, 151 p.



illustre matériellement l'enclassement des régimes de propriété foncière, leurs usages et revendications par les populations qui invoquent des registres de légitimation historique et émotionnelle<sup>264</sup>. Marcel Soukou m'indique à ce propos que ces pratiques duales se font avec le soutien des élus locaux :

Le bas-fond est réputé inconstructible. Et donc, quand les premières occupations sociales sur Cotonou ont commencé, à ce moment-là, c'est des zones où il y avait juste la terre ferme, à une certaine élévation. Et on voit d'ailleurs qu'aucun titre ne portait sur les bas-fonds à l'époque. Mais c'est la dualité dans le foncier, qui fait que, à côté du régime moderne, il y a le régime coutumier qui accompagne. Et le régime coutumier, même s'il va dans l'eau, il est propriétaire dans l'eau. Ça montre que, personne ne va jamais dire que « *non non non, c'est sur terre que tu es propriétaire, pas dans l'eau !* ». Parce qu'ils y en avaient dont leur activité était la pêche, et donc, ils se considèrent comme les propriétaires. « *Si vous avez accepté pour ceux qui cultivent là-haut, nous qui faisons nos activités ici, c'est pareil !* » Il y a donc deux poids deux mesures. Donc ça a suivi, et on a délaissé les textes. Ça fait que ceux sur terre ferme sont propriétaires, et ceux qui s'installent sur les bas-fonds se veulent aussi propriétaires. Je me rappelle, le tout premier urbaniste, il avait arrêté, il avait fait une limite au-delà de laquelle ne pas aller. Et c'est sous ces yeux là qu'il ne faut pas aller. Le débordement là, il se fait avec l'appui des élus locaux. Et donc ça a continué et continué.

[Marcel Soukou, urbaniste à la Direction générale du développement urbain, entretien le 27/04/2018]

En 2004 est ensuite élaboré un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme du Grand Nokoué qui prend en compte l'espace territorial des cinq communes de Porto-Novo, Sèmè-Kpodji, Abomey-Calavi, Ouidah et Cotonou. La principale difficulté pour la mise en œuvre de ce schéma est qu'il intervient à une étape très avancée de l'urbanisation de l'espace considéré. Son diagnostic a permis d'établir formellement l'existence d'une conurbation entre ces communes. Ce document, adopté finalement en 2009 par les différentes mairies, prévoyait un ensemble de mesures comme « *le plafonnement des surfaces à lotir par commune à 500 ha par an (soit environ 10 000 parcelles)* », « *la limitation de la taille des lotissements d'un seul tenant à 200 hectares* », et des mesures plus floues, comme « *la viabilisation des zones d'extension urbaine loties* » et le « *déguerpissement des zones impropres à l'habitation* »<sup>265</sup>. Mais il ne semble pas avoir fait l'objet d'une véritable mise en application. En parallèle, la commune de Cotonou a adopté en 2008 un Plan de développement communal. Ce document, long de 222 pages, s'est surtout attaché à traiter des questions essentiellement d'ordre

---

<sup>264</sup> Benjamin, Solomon, et Bhuvaneswari Raman. « Illegible Claims, Legal Titles, and the Worliding of Bangalore », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, no. 2, 2011, pp. 37-54.

<sup>265</sup> Mairie de Cotonou. « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : évolution spatiale », Septembre 2013, p. 18.

institutionnel et financier comme l'organisation des services administratifs et la détermination des capacités de mobilisation des ressources budgétaires. Les questions relatives à la maîtrise du foncier, à l'environnement et à l'assainissement des milieux n'y sont que très peu abordées. Toujours en parallèle de la réalisation de ces documents, un diagnostic suivi d'un schéma de développement territorial a été réalisé dans le cadre du projet ONU-HABITAT en collaboration avec le Ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme, dans le but d'appuyer les communes de Cotonou, d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Kpodji. Il ressortait de ces documents que les différents plans élaborés n'ont pas permis de faire respecter les affectations des sols et les espaces à protéger, notamment les berges et marécages.

Les acteurs de l'aménagement cotoinois n'ont donc pas pris en considération les contraintes géographiques et les risques naturels qu'une urbanisation massive du territoire aurait pu induire. Ainsi, s'il est difficilement contestable d'affirmer que les inondations font de plus en plus de dégâts dans l'agglomération, celles-ci ne seraient pas tant liées à un changement de climat avec des pluies plus violentes, qu'à des facteurs endogènes d'origines anthropiques dans l'occupation et l'aménagement des zones humides, traduisant de fait une relégation des contraintes biophysiques des milieux marécageux. Ainsi, cette configuration topographique renforce les risques d'inondations en saison des pluies. Et face à l'urbanisation qu'engendre cette parcellisation des domaines publics, la sous-partie à suivre souhaite analyser les discours et pratiques des acteurs qui participent et portent ces opérations de lotissement.

## **2.2 Aménager le foncier urbain par les opérations de lotissement et remembrement**

Dans cette deuxième sous-partie, je vais montrer comment les opérations de lotissement et remembrement participent à aménager la ville en faisant fi des contraintes matérielles de son milieu naturel, contribuant par là à inciter l'expansion des habitations sur les zones humides et les marécages.

### *Occupation illégale et modalités de viabilisation des habitations*

Dans un contexte d'action publique polycentrique, caractérisé par la superposition de systèmes juridiques de référence et par la multiplicité des acteurs en charge d'en assurer la gestion des aménagements fonciers, les opérations dites « *de lotissement* » apparaissent comme la clé de voute de la formalisation des quartiers précaires qui se bâtissent dans les zones humides et de leur reconnaissance par les registres fonciers urbains de la commune<sup>266</sup>. Le travail d'enquête de terrain m'a amené à interroger le rôle des différents acteurs – géomètres, urbanistes, agents administratifs du service des affaires domaniales – qui prennent part à ces opérations d'aménagements du foncier urbain afin d'identifier les processus qui les structurent. Pour les autorités étatiques, tant que le lotissement n'est pas implanté, les occupants ne peuvent demander un permis de construire et doivent se contenter de constructions temporaires sans statut juridique. Toutefois, dans le cas de Cotonou, ces situations perdurent dans le temps et beaucoup de quartiers non lotis ou partiellement lotis ont vu l'apparition de maisons en dur, voire même d'immeubles en hauteur, y compris dans les quartiers situés sur les zones humides. À la Délégation pour l'aménagement du territoire (DAT), j'ai rencontré Damien Makou, géographe en charge de la cartographie, et Dimitri Vihoundje, géographe et ingénieur en charge des questions relatives aux intercommunalités. Lors des entretiens, ces derniers rendent compte du processus d'urbanisation chaotique qui oblige les acteurs privés et la commune à mener les opérations de lotissement *a posteriori* :

---

<sup>266</sup> Simonneau, Claire. « Les registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière. », *Comité technique « foncier et développement »*, 2013, 96 p.

La ville est prise à son propre piège en laissant les gens s'installer dans les marécages, les zones inconstructibles. Il y a un revers qui est de devoir aller chercher de l'argent pour lotir des zones inhabitables, les aménager tant bien que mal et ça, ça coûte énormément cher.

[Dimitri Vihoundje, Planificateur, Délégation pour l'aménagement du territoire, entretien le 25/10/2018]

Ce n'est pas la mairie qui a vendu sur l'eau. Mais la mairie a morcelé le domaine public, puis elle a vendu proche de l'eau, y compris dans les zones où l'eau se retire. Après ça, les gens voient que ça, c'est sur l'eau. Et donc ils ont commencé les pilotis et ça a commencé à s'étendre. Quand les autorités se sont « réveillées », excusez-moi du terme. Ils étaient obligés de les reconnaître comme étant un quartier, comme l'extension de Ladji<sup>267</sup> quoi. Et ce n'est pas la seule. Il y a plein plein d'endroits. Même à Vossa<sup>268</sup>, c'est toujours la continuité de Ladji, il y a aussi le quartier Sainte-Cécile. Les gens ont morcelé jusque dans le nid de l'eau. Dans les maisons, il y a de l'eau, mais pourtant les gens continuent de construire, de remblayer, de construire. À Fidjrossé aussi, le long de la clôture, il y a un marais là ! Les gens ont remblayé. Là aujourd'hui, ils achètent les immondices, puis ils mettent du sable là-dessus, et paf, on dame, et on construit. A Fidjrossé, quelqu'un a construit dans le chenal, il a bloqué le cours d'eau, et il ne s'est trouvé personne pour le déloger. Donc voilà, et ça, chaque fois qu'il pleut, il y a des inondations, et même là où il n'y avait pas d'inondation, l'inondation est venue, car les réceptacles sont bloqués. Il y a aussi le fait que le territoire de Cotonou est très mal placé quoi, Cotonou, c'est pris en sandwich entre la mer et le lac. C'est le couloir. Mais Cotonou, la fonction que l'on a, la fonction économique là, et fonction administrative, font que, la population y croit. Mais on n'a pas anticipé, ou créé une ville nouvelle.

[Damien Makou, géographe carthographe, Observatoire d'analyse spatial, Délégation pour l'aménagement du territoire, entretien le 12/04/2018]

Le Président de l'ordre des géomètres experts me confirme que cette procédure de lotissement a été particulièrement utilisée à partir des années 1990, afin de structurer des quartiers qui étaient jusque-là informels et peu organisés, sans tenir compte des droits fonciers de l'État sur les domaines publics naturels<sup>269</sup>. La procédure de lotissement se déroulait de la façon suivante. À la demande, le plus souvent des occupants de ces quartiers, la Mairie lance la procédure de lotissement ; elle est alors chargée de mandater un cabinet d'urbaniste et un cabinet de géomètre expert pour diriger les opérations. Ces derniers se chargent d'établir les plans de voiries et identifient des emplacements pour les équipements publics. Puis une fois ces derniers approuvés par la Mairie, ils doivent redessiner les parcelles des habitants. Pour tracer les voies et réserver les emplacements pour les équipements publics, ils appliquent un

---

<sup>267</sup> Ladji est un quartier semi-lacustre du nord de Cotonou.

<sup>268</sup> Vossa est lui aussi un quartier semi-lacustre du nord de Cotonou, situé à proximité de Ladji.

<sup>269</sup> Entretien à Cotonou, le 08 novembre 2018.

« coefficient de réduction »<sup>270</sup> à la surface de tous les terrains initiaux pour déterminer la surface des parcelles régulières qui seront accordées à leurs présumés propriétaires. Ce coefficient de réduction est variable selon les situations, mais semble se situer « autour de 30 % »<sup>271</sup> Il dépend au préalable du quartier et des négociations avec les habitants. À l'issue de la procédure, et après avoir payé plusieurs taxes et redevances, les présumés ayant droits de chaque parcelle reçoivent de l'administration une attestation de recasement avec un numéro de terrain qui leur sont attribués. Les présumés ayant droits peuvent aussi solliciter un permis d'habiter, qui est un document précaire et révoquant par les autorités communales. Toutefois, dans la plupart des cas, des problèmes apparaissent : non sécurisation de l'enquête au départ, commissions exorbitantes, faux frais, temps d'attente trop longs entre l'enquête de départ qui fixe l'état des lieux des travaux à mener et la finalisation du lotissement, attribution de parcelles dans d'autres lotissements qui ne sont pas encore installés, réserves pour des équipements publics finalement morcelés par des agents administratifs communaux voir étatique à des fins privées, etc.

**Photographie 6 : L'extension lacustre du quartier de Ladji.**



---

<sup>270</sup> Marcelin Koukpo, Expert foncier, Association Nationale des Communes du Bénin, entretien le 26/10/2018

<sup>271</sup> *Ibid.*

### Privatisation et marchandisation des procédures de reconnaissances formelles

L'expérience quotidienne des inondations induites par les lotissements des marécages de Cotonou conduit à la dénonciation des malversations dans les pratiques de ces opérations d'aménagement mais ne masque pas pour autant les oppositions qui peuvent exister dans les discours formulés par les différents acteurs. Ainsi, si urbanistes, géomètres et personnels administratifs des services domaniaux de la mairie partagent le constat des insuffisances qui conduisent à vivre avec des contraintes environnementales presque quotidiennement pour certains citoyens, l'exercice de la prise de parole pour retracer le *modus operandi* de ces pratiques peut conduire à la délation et à un fort discours de dénonciation pour certains, autant qu'à des silences parfois gênés pour d'autres. Les différentes autorités et acteurs se renvoient les responsabilités ou usent de stratégie de contournement lors des discussions, participant directement à construire l'opacité et l'informalité autour de ce processus. Par exemple, alors qu'il avait accepté ma demande d'entretien pour me présenter la situation du foncier dans son quartier, François Cakpo, chef quartier de Vossa-Kpodji, a refusé expressément de me parler du lotissement en cours depuis trente ans dans son secteur. Les échanges ont porté principalement sur les inondations et crues annuelles du lac, la situation sanitaire difficile et l'aide financière que je pouvais apporter au quartier en tant que « blanc ». À l'inverse, d'autres acteurs ont accepté de parler plus explicitement des pratiques qui entourent ces opérations de lotissement, comme Marcelin Koukpo, architecte, urbaniste et expert foncier pour le compte de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) :

Bon ce qu'il faut savoir, c'est que les lotissements, au Bénin, ça correspond à un remembrement urbain, car ce n'est pas une propriété d'un seul tenant muni d'un titre foncier que l'on souhaite découper. Au Bénin, ceux sont des gens déjà installés sur le foncier et qui ont déjà des constructions, et qui sont là peut-être depuis toujours et auprès de qui l'administration vient au moins pour créer des voix et obtenir des réserves pour créer des équipements, c'est cela qu'il faut comprendre dans le cadre de l'opération de lotissement. Bon, maintenant, dans la réalité, cela ne se passe pas aussi facilement, là où il y a beaucoup de gens installés, la tradition est de mettre en place un comité de suivi du lotissement. Ça veut dire que quelques acquéreurs urbains du périmètre sont choisis par les autres membres pour conduire l'opération et être l'interface des propriétaires vis à vis de l'administration. Et souvent, quand on met cette administration en place, ils mettent leurs intérêts au premier plan, ce qui fait que la nature de l'opération est souvent dévoyée. Si on prend un périmètre de 50 hectares, il y a peut-être 300 propriétaires, et ils doivent donc faire un groupe pour parler, et c'est ce groupe là que l'on appelle "comité de lotissement". Et c'est ce comité, souvent, qui est à la source de beaucoup de problèmes, car les gens mettent leurs intérêts au premier plan. Aussi, il y a souvent des prestataires qui interviennent dans les opérations, le géomètre, l'urbaniste qui fait l'étude, bref, c'est ce comité qui recase là au nom du maire, ou du sous-préfet en son

temps, et puisque le maire ne peut pas se déplacer pour aller sur le terrain. Bon, et quand ils le font, et que les intérêts privés prennent le dessus sur les intérêts collectifs, ça crée beaucoup de problèmes !

[Marcelin Koukpo, expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 26/10/2018]

L'expert foncier me témoignait ainsi de la multiplicité des problèmes en soulignant les malversations qui existent dans ces contextes sociaux et administratifs auxquels répondent les opérations de lotissement<sup>272</sup>. Si des formes élémentaires de corruption se trouvent au centre, notamment autour des questions financières, d'autres formes de concussion existent et permettent d'inscrire ces pratiques dans les fonctionnements administratifs routiniers des opérations de lotissement. Le tout apparaît intercalé dans une série de logiques sociales, économiques et politiques récurrentes, qui elles-mêmes prennent place dans des contextes socio-politiques, économiques et environnementaux plus larges, notamment liés au flou et la méconnaissance des textes juridiques relatifs au foncier et à l'aménagement du territoire.

Pour en savoir plus, j'ai pris rendez-vous avec le Directeur du service des affaires juridiques et domaniales de la mairie de Cotonou. L'expérience qui entoure ce rendez-vous est elle-même riche d'instructions quant au fonctionnement routinier des organes administratifs de gestion du foncier et des aménagements en milieu urbain. Si une des manifestations de l'indifférence structurelle des organisations bureaucratiques est de contraindre les usagers à se plier au temps bureaucratique<sup>273</sup>, pour ma part, je dus m'y prendre à deux reprises pour obtenir ce sésame. Un premier rendez-vous fut avorté après un temps d'attente de 3 heures, faisant alors chevaucher celui-ci avec un autre qui devait avoir lieu. Le suivant fut obtenu quelques semaines plus tard après une attente là aussi de près de trois heures, faisant de cet entretien l'un des plus difficile à obtenir lors de mes quatre séjours. En d'autres termes, dans le contexte d'une bureaucratie qui semble d'apparence dysfonctionnelle, l'accès aux sources et aux personnes ressources témoigne des garde-fous qui peuvent être mis en place par celle-ci pour se protéger. Une fois en tête à tête avec le directeur, celui-ci me précisa qu'il ne pouvait m'accorder plus de 30 minutes d'entretien. Alors que les présentations sont faites de manière succincte et que je lui expose le sujet de ma venue portant sur la gestion du foncier urbain et de ses lotissements dans

---

<sup>272</sup> Blundo, Giorgio, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 83, no. 3, 2001, pp. 8-37.

<sup>273</sup> Blundo, Giorgio, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *État et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala, 2007, p. 99.

les zones humides, le bureaucrate attaque frontalement le sujet sans que je n'aie à engager la discussion :

L'État a démissionné. Jusqu'à aujourd'hui encore, le Code Foncier n'a pas réglé les questions de paiements des lotissements. Ce sont les populations mêmes qui payent d'une manière ou d'une autre tous les corps de métiers qui interviennent, les géomètres et urbanistes. Ça fait que les lotissements prennent du temps, car le géomètre qui introduit les travaux attend d'être payé, et tant qu'il n'est pas payé, il ne rend pas disponible les documents, les plans notamment. Alors que nous ici, à la gestion urbaine, on a besoin de ces documents. L'urbanisme en souffre énormément. Il y a des quartiers de Cotonou dont les plans ne sont disponibles nulle part, à part dans le cabinet du géomètre. Plein de quartiers. C'est un moyen de pression et de chantage.

[Romaric Adjibola, Directeur du service des affaires juridiques et domaniales, mairie de Cotonou, le 22/05/2018]

Par ces propos, cet agent administratif donne à voir les détournements de documents qui s'insèrent dans des stratégies de justification ou d'accusation permanentes, que cela soit pour légitimer ses propres comportements, ou par des dénigrement portés contre ceux des autres, en l'occurrence ici, aussi bien la responsabilité des agents de l'État central, que celles des géomètres qui réalisent les plans de lotissement. Si la faiblesse de l'État et son incapacité à faire respecter le droit est régulièrement convoquée dans les argumentaires des acteurs que j'ai rencontrés, la dénonciation permet de masquer les manquements de certains services décentralisés. Aux dires du C/SADE, la gestion foncière de ces espaces serait de la triple responsabilité de l'État central, des cabinets de géomètres et d'urbanistes qui participent aux travaux. Quant à sa critique du rôle de l'administration centrale, il poursuit en incriminant le laisser faire de la part des agents :

Je peux juste vous dire que l'État, quand bien même il détiendrait un titre foncier sur les domaines, a quand même permis que des particuliers viennent s'installer, morceler et vendre les terrains.

[Romaric Adjibola, Directeur du service des affaires juridiques et domaniales, mairie de Cotonou, le 22/05/2018]

La critique émise par ce bureaucrate est particulièrement instructive tant les accusations se chevauchent. Le Directeur accuse aussi bien les notaires de formaliser des titres de propriété privée dans des bas-fonds que l'incivisme des populations qui s'installent dans les marécages et ont recourt aux régimes coutumiers. Il évite soigneusement tout au long des trente minutes d'entretien d'évoquer le rôle des autorités communales, notamment du service des domaines, dans les liens qu'ils entretiennent avec les élus de ces quartiers, avec les cabinets à l'œuvre ou



avec les populations. Il évoque simplement son rôle dans l'initiation des opérations de lotissement, en réponse à un besoin des populations. Il estime également que le travail réalisé par son service est pénalisé par les pratiques des géomètres qui retiennent les plans et documents de lotissements :

À partir du moment où il [l'État] n'a pas su baliser, où il n'a pas su déterminer avec précision les domaines que l'on peut qualifier de marécageux ou non, et prendre des décisions qui interdisent formellement l'occupation, parce que vous avez permis aux gens d'exercer leurs droits coutumiers, tout est là ! Des gens estiment que ce sont leurs grands-parents qui étaient installés là à un moment donné, qu'ils ont vendu, qu'ils ont acheté, ils ont donc usé de droits coutumiers pour s'installer. Celui qui s'installe détient son droit de propriété de son vendeur, qui entre temps lui a confirmé ses droits. La loi dit qu'il faut avoir été confirmé par un permis de construire, mais les gens s'installent, et ce sont des années après que l'État dit que ce n'est pas possible. Puis vient le lotissement, et à l'étape de recasement, les problèmes commencent à se poser. Le géomètre peut dire qu'il n'est pas payé et donc il bloque les documents. Conséquence directe, la gestion du foncier devient une gestion on peut dire, non seulement difficile, mais aussi une gestion dépendante de ces cabinets. Alors que l'on est une administration publique, on dépend des cabinets de géomètres. Tant qu'ils détiennent ces documents, ils posent parfois des actes qui rendent les choses difficiles à lire sur le terrain.

[Romaric Adjibola, Directeur du service des affaires juridiques et domaniales, mairie de Cotonou, le 22/05/2018]

L'entretien est finalement écourté par l'arrivée d'un « *ami* » géomètre expert dans le bureau. Le problème des lotissements est donc pointé comme systémique par le C/SADE. Cela donne à voir des tensions entre les différentes autorités et services administratifs en charge des questions foncières et la très forte politisation que revêt ces enjeux, aussi bien pour les habitants que pour les autorités en charge de cette gestion et de la planification des aménagements.

À la Direction pour l'Aménagement du Territoire, Dimitri Vihoundje va plus loin dans la dénonciation systémique :

Le lotissement, dans toutes les communes du Bénin, quand tu poses la question, c'est le premier problème qui vient. Ici, chez nous, un lotissement ça dure 10 ans, 15 ans, 20 ans. Parce qu'on n'a pas bien pensé ça, surtout les mécanismes pour financer. On laisse, et ça devient un marché. Un vrai marché de corruption ! On me disait ça et je ne le croyais pas, mais oui, c'est un grand marché de corruption !

[Dimitri Vihoundje, planificateur à la délégation pour l'aménagement du territoire, entretien le 25/10/2018]

Les enjeux financiers et la sur-monétisation qui sous-tendent à ces opérations autant que l'absence de clarté juridique sur ces enjeux confirment être au cœur des abus qui entourent ces opérations. Encadrées dans des logiques de monétarisation dysfonctionnelle, ces opérations de

lotissement participent à construire une forme de privatisation informelle comme mode de gestion du foncier urbain. Pour le président de l'ordre des géomètres experts du Bénin, les échanges tendent à confirmer ces relations qui peuvent aller jusqu'à l'extorsion de fonds :

Il n'y a pas de programmation de l'activité, il n'y a rien du tout. Ceux qui sollicitent l'activité manquent de moyens. Ça va être des délégués du chef quartier, quelques habitants qui décident de qui a la portion de terres. Ils n'ont pas les moyens pour commander des opérations de sensibilisation, pour faire quoi que ce soit. Le géomètre, il devient un peu comme un partenaire technique et financier mais alors que le cadre financier n'est pas réglementé. Vous comprenez ? Alors qu'on nous demande de rester dans un cadre légal pour permettre à cette communauté de faire la sensibilisation, de mener les opérations, de leur permettre de faire avancer le travail, mais ce n'est pas possible.

[Ernest Tcheffa, président de l'Ordre des géomètres expert, entretien le 08/11/2018]

La suite de la conversation confirme à demi-mots que certains géomètres non payés se rémunèrent en parcelles, générant de nouvelles formes d'accaparements à même de venir renforcer la monétisation, la spéculation, et l'artificialisation de ces espaces. Marcelin Koukpo, expert foncier à l'ANCB explique pour sa part :

Ça varie selon les situations, mais tous ces faux frais peuvent aller jusqu'à 200 000 CFA<sup>274</sup> par habitant. Si les habitants ne peuvent pas payer, le géomètre peut appliquer un coefficient de réduction plus important et se rémunérer avec la terre.

[Marcelin Koukpo, expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 26/10/2018]

Marcel Soukou, urbaniste à la Direction générale du développement urbain du Ministère du Cadre de Vie, pousse la dénonciation de la malversation des opérations foncières urbaines, perçue comme endémique dans la gestion courante, en mobilisant le cas de la construction d'une école dans un marécage :

- Marcel : Ce qu'il se passe sur le terrain c'est que les gens s'installent d'abord. Ils prennent l'habitude qu'on monnaie la vie. Comme on l'a dit alors, la mairie dit « *je ne peux pas laisser la population dans ces zones-là* ». Il faut donc faire des ouvertures de voies, du coup, un aménagement vient s'imposer de force. Et du coup, on est en train de lotir. Il y a un projet de la Banque mondiale qu'on appelle PSDCC<sup>275</sup>, dont bénéficient toutes les communes du pays. Et dans le cadre de ce projet, on demande aux communes d'identifier des parcelles pour faire implanter soit des hangars pour un marché, soit pour construire une école privée. Il se fait que, le quartier de Ladji à

---

<sup>274</sup> 2000 000 CFA équivaut à 305 euros, une somme titanesque pour le béninois moyen alors que les salaires moyens se situent entre 40 000 et 60 000 CFA par mois, soit 90 euros tout au plus.

<sup>275</sup> Il s'agit de l'acronyme pour « Projet de services décentralisés conduits par les communautés »

Cotonou bénéficie de ce projet, et les habitants ont saisi le maire de Cotonou afin de montrer une parcelle pour installer une école, et vous savez qu'ils ont montré un marécage pour construire une école ! Ils ont montré l'eau, ils ont dit c'est là pour construire l'école de Ladji ! Comment des autorités qui sont censées aider les populations ont pu dire « *ok, mettez une école dans l'eau* » ? Les gens étaient scandalisés ! L'école n'a pas été construite à Ladji, elle a été faite à Vossa. Mais dans l'eau aussi, même s'il y a un peu de terre ferme. Donc, au lieu d'avoir l'école à Ladji, ils l'ont mise à Vossa. »

- Thibault : Mais si l'aménagement se fait de force, c'est bien la mairie qui impulse le choix ?
- Marcel : Oui, quand je dis de force en fait, si, bon, pour faire la cartographie, on va faire le point de tous les lotissements là, à cette date, aucun de ces lotissements ne peut être acceptable, mais les gens vivent, on collecte des impôts dans ces lotissements qui ont été faits, mais si on doit regarder les terres, les lotissements ne peuvent être acceptés, mais les gens savent que pour avoir le permis d'habiter, pour avoir les papiers d'un lotissement bien fait, on construit sans permis d'habiter, et après quand la pression est très grande, finalement la mairie fera le document. On impose du coup, on régularise d'une certaine manière. On contourne tous les textes. Et nous sommes très génial pour contourner les textes, nous sommes très forts.

[Marcel Soukou, urbaniste à la Direction générale du développement urbain, entretien le 27/04/2018]

**Photographie 7 - Cour d'une école construite sur une zone humide, à Yenawa, en période de saison des pluies.**



Alors que la mairie a la charge de délivrer les certificats administratifs, les attestations de recensement ou les permis d'habiter, il n'est donc pas rare que les agents municipaux prennent part également à ces pratiques en appliquant des faux frais, en détournant les sommes prévues à cet effet, ou en ajoutant des commissions imaginaires. Plus généralement, il est courant que les bureaucrates de l'administration foncière et les professionnels privés de l'aménagement fassent preuve d'arbitraire ou de zèle dans les procédures, comme m'en témoigne l'expert foncier de l'Association nationale des communes du Bénin :

Quand les intérêts individuels prennent le dessus sur les intérêts collectifs, ça vient créer beaucoup de problèmes. Parmi les problèmes que l'on peut citer, il y a le morcellement pour les équipements, car ces morcellements peuvent être sujet à la vente, et il y aussi de nombreux faux frais, comme les frais de recensement, et au niveau de la commune, souvent, les frais de lotissement. C'est sur un compte prévu à cet effet que tout est payé normalement. Mais on apprend parfois qu'il y a d'autres comptes, ou que sur le compte prévu il n'y a pas l'argent. L'argent est dépensé je veux dire, pour des objectifs autres que le lotissement, et ça signifie que les prestataires ne sont donc pas payés.

[Marcelin Koukpo, expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 26/10/2018]

Le service des affaires domaniales de la mairie est aussi très sollicité par les populations pour la résolution des conflits fonciers et profite de sa position comme d'une ressource pour administrer et réguler, voire bloquer, certaines délivrances d'actes. De la même manière, et comme le souligne Sophie Andreetta dans ses travaux sur les professionnels du droit à Cotonou<sup>276</sup>, il faut mentionner le rôle des notaires dans ces conflits fonciers, dont certains ont acquis des terrains à bas prix plusieurs années auparavant en profitant de leur position privilégiée au sein des transactions foncières pour faire de la spéculation.

En théorie, au terme des opérations de lotissement, chaque présumé propriétaire a son numéro d'état des lieux et c'est ce numéro qui figure ensuite sur le plan de voirie. Chaque numéro d'état des lieux (c'est-à-dire chaque présumé propriétaire) bénéficiera d'une parcelle au même emplacement qu'au moment du relevé d'état des lieux ou bien à un nouvel emplacement dans le même quartier, et dans tous les cas avec une superficie attribuée qui tient compte de l'application du coefficient de réduction, conformément à ce qui a été calculé par le cabinet de l'urbaniste, et censé être connu de tous les acteurs. Mais dans les faits, les usagers témoignent très souvent de leur insatisfaction quant au respect des procédures et dénoncent

---

<sup>276</sup> Andreetta Sophie, « Professions libérales et production du service public. La loi, les notaires et l'exécution des décisions de justice à Cotonou (Bénin) », *Revue internationale des études du développement*, vol. 4, no. 236, 2018, pp. 33-54.

l'arbitraire et l'opacité des travaux. Pour Damien Makou, cette insatisfaction peut servir à expliquer les conflits qui découlent des opérations de lotissement : « Les lotissements ne sont généralement pas terminés, et ça vient créer de l'insécurité foncière parce qu'il y a ensuite des conflits »<sup>277</sup>. Dans la continuité de ces lotissements, certains n'hésitent ensuite pas à faire enregistrer leurs domaines afin d'obtenir un titre foncier, qui, une fois délivré, rendra le domaine ou la construction inattaquable. Ce que dénonce Souleyman Soumanou, le Directeur Général Adjoint de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) :

- Souleyman : L'occupation des bas-fonds prend une ampleur vraiment inquiétante, parce que les bas-fonds sont reconnus comme faisant partie du domaine public naturel et dans la réalité ils sont pris d'accaparement par tout le monde, tout le monde ! On voit même des immeubles pousser dans ces bas-fonds. Ce que l'on veut essayer de faire ici, c'est de bloquer le processus de délivrance des Titres Fonciers sur ces bas-fonds-là.
- Thibault : Pourtant on a déjà retrouvé des titres fonciers sur des bas-fonds
- Souleyman : Oui bien sûr, mais cela a été fait parce que les dispositifs en place avaient des failles, parce que le consommateur vient, et l'agent, lui, il est dans son bureau, on vient lui apporter un dossier en lui disant que l'on veut un titre foncier sur ça, on lui demande à peine s'il y a un bas-fond, puis il procède aux formalités foncières, et bien entendu il y a peu de contrôle.

[Souleyman Soumanou, directeur général adjoint de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, entretien le 24/05/2018]

Cet extrait d'entretien, très explicite d'autant plus qu'il provient d'un haut fonctionnaire de l'administration foncière, donne à voir l'enjeu de validation de la propriété foncière qui réside à travers ces opérations d'aménagement. En définitive, ce qui subsiste, c'est la nécessité pour le présumé propriétaire de faire reconnaître la propriété foncière sur la terre qu'il occupe et de la formaliser juridiquement. Ce qui ne manque pas de raviver des tensions et d'attiser la volonté de l'État à venir prendre le contrôle sur les opérations d'aménagement. Mais d'aucuns contestent que les autorités communales et étatiques connaissent les arrangements existants, et en sont mêmes parties prenantes :

---

<sup>277</sup> Damien Makou, géographe cartographe, observatoire d'analyse spatial, Délégation pour l'aménagement du territoire, entretien le 12/04/2018

Les opérations de lotissement, c'est tout le problème des aménagements de cette ville. Il y a des zones inhabitables, vraiment inhabitables. Mais aujourd'hui, même la mairie vend des terres dans ces zones-là après avoir elle-même donné son accord pour les lotir. Alors qu'on ne devrait pas les lotir. Il y a même des agents de la mairie qui se découpent des réserves administratives.

[Dimitri Vihoundje, planificateur à la Délégation pour l'Aménagement du Territoire, entretien le 25/10/2018]

Vissoh Boniface, ancien maire de Savalou et inspecteur des finances à la retraite rencontré à Cotonou me signifie également ces pratiques routinières dans les opérations de lotissement :

Quand on parle de lotissement quelque part, tout tourne autour de l'opération. Les gens sont animés par l'espoir de s'en sortir avec un petit quelque chose, soit des terres, des parcelles, soit de l'argent. Que ce soit le géomètre, les techniciens de la commune, les affaires domaniales, les affaires techniques, des cadres du ministère de l'intérieur tous peuvent aussi dire « il faut nous trouver des parcelles », et ce n'est pas pour leur proposer à acheter, c'est pour donner ! Vous comprenez un peu ? Donc, tout le monde pense que c'est des occasions pour s'enrichir. C'est ça qui complique les choses, c'est ça qui fait que l'on fixe les coefficients de réduction. Imaginez, j'ai mon bien, et vous voulez prendre 30% du bien. Vous pouvez avoir un coefficient réducteur de 10,12, 15% qui suffisent largement. Mais on va au-delà, et c'est dans tout le Bénin. Il n'y a plus nulle part où l'on n'applique pas jusqu'à 25 ou 30%. Donc tout le monde en profite, tout le monde.

[Vissoh Boniface, ancien maire de Savalou et inspecteur des finances à la retraite, entretien le 29/06/2017]

Sur le terrain, Brice Bonou, le Chef du quartier d'Avotrou Gbego, à Akpakpa-Dodomey, en témoigne : « Toute la réserve administrative a été vendue. Il n'y a plus un terrain à vendre. Même dans le bas-fond. Il n'en reste que sur la berge »<sup>278</sup>. Ainsi, et comme le souligne les travaux de géographes, à l'instar d'Éric Denis qui étudie des villes d'Inde et d'Égypte<sup>279</sup>, Catherine Baron et Alain Bonnassieux qui étudient le lotissement de Ouagadougou au Burkina Faso<sup>280</sup> ou encore Armelle Choplin, dans le cas de Nouakchott en Mauritanie<sup>281</sup>, la spéculation

---

<sup>278</sup> Brice Bonou, chef de quartier d'Avotrou Gbego, entretien le 17/05/2018

<sup>279</sup> Denis, Éric. « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers Monde*, vol. 2, n°206, 2011, pp. 139-158.

<sup>280</sup> Baron, Catherine, et Bonnassieux, Alain. « Quelles politiques publiques pour les quartiers irréguliers des villes africaines ? Entre lotissement et laisser-faire. Le cas de Ouagadougou au Burkina Faso », *Annales de géographie*, vol. 738, no. 2, 2021, pp. 22-49.

<sup>281</sup> Choplin, Armelle. « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie) », *Annales de géographie*, vol. 647, no. 1, 2006, pp. 69-91.

et la vente des réserves foncières témoigne de la manière dont la ville se construit par accaparement et démembrement des domaines collectifs.

### 2.3 Des aménagements fonciers difficiles à concrétiser

Cette dernière sous-partie explore les tensions et inégalités sociales et environnementales qu'engendrent ces opérations de lotissement dans les politiques d'aménagement du foncier cotonnois. Ces pratiques en milieu urbain s'accompagnent d'une précarisation importante des populations les plus vulnérables et une fragilisation de leurs droits fonciers, certaines populations vivant sous la menace d'une expulsion et d'une destruction de leurs habitations. Dans ces conditions, l'effectivité de leurs droits et la viabilisation de leurs zones d'habitations sont des questions de survie pour des milliers de travailleurs et leurs familles, tandis que leur exposition récurrente aux inondations aggrave leur quotidien de vie, les exposant de surcroît à des risques sanitaires importants.

Cette situation a conduit l'État – dans ses administrations centrales –, les bailleurs de fonds – notamment la Banque mondiale – et les services municipaux à s'organiser dans l'urgence. Mais ces derniers peinent à produire une réponse claire<sup>282</sup>. Au contraire, on observe que des stratégies d'accaparement de ces espaces se développent, profitant du flou juridique, au profit d'acteurs urbains disposant d'un fort capital culturel et économique. Ces formes d'aménagement qui s'accompagnent de dépossession interrogent la perception des géomètres, cabinets d'urbanistes et agents fonciers municipaux, des risques sociaux et environnementaux encourus. Ceux-ci cherchent, pour de multiples raisons, à établir des rapports de force dont tous tirent bénéfice au gré des situations et endossent la question des aménagements fonciers comme une façon de se créer des espaces d'action politique et économique. À l'image des élites urbaines qui prennent part aux accaparements de terres en milieu rural, ceux-ci font valoir leurs capitaux culturels et économiques pour se rétribuer, sont généralement à l'aise avec la langue française et donc avec les textes juridiques, ce qui leur permet de s'approprier les procédures, de les déformer et de les contourner<sup>283</sup>. C'est à partir de ces capitaux qu'ils

---

<sup>282</sup> La Banque Mondiale a approuvé en Mai 2019 un crédit de 100 millions de dollars pour le « Projet de gestion des eaux pluviales et de résilience urbaine » qui vise à réduire les risques d'inondation dans certaines zones de Cotonou. Le projet financera la construction de collecteurs et de matelas-gabions pour protéger les berges ainsi que la remise en état de trois bassins de rétention d'eau. Il fait suite à une précédente opération lancée entre 2011 et 2015 qui s'intitule *Projet d'urgence de gestion environnementale en milieu urbain* (PUGEMU) qui a permis l'élaboration d'un schéma directeur pour l'assainissement aux autorités communales.

<sup>283</sup> Blundo, Giorgio et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *État et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Op. cit.

parviennent à investir et naviguer dans le champ politique du foncier et des aménagements urbains, en établissant des relations informelles avec les agents bureaucratiques<sup>284</sup>, où les rapports de forces et les tensions se nouent et se dénouent au gré des situations et des différents quartiers. Cela leur permet de tirer profit des zones grises laissées vacantes par le droit pour s'en servir comme d'une ressource politique ou économique, voire d'une rente pour ceux qui spéculent à la revente de parcelles qu'ils auraient récupérées lors des opérations de morcellements. En conséquence, cela peut déboucher sur des conflits entre particuliers, à l'image de ceux évoqués en deuxième partie de ce chapitre. Alors que les conflits fonciers sont traditionnellement analysés au prisme des questions sociales qui en découlent (le partage de l'espace et des ressources entre différents ayants droits, les enjeux juridiques de justices sociales), la question porte ici sur les litiges liés aux composantes de ces milieux. Le Directeur du service des affaires domaniales de la mairie explique à ce propos :

La question se pose de savoir, d'un point de vue technique, qu'appelons-nous bas-fond ? Est-ce que c'est à dire que quand la zone est inondée elle constitue un bas-fond ? Quel que soit le nombre de mois où elle est inondée ? Pour définir un bas-fond il faut un cadre précis pour le qualifier. Or, ce n'est pas prévu dans le Code Foncier. Ils ont juste parlé des bas-fonds et des zones marécageuses comme étant interdits d'habitation. Mais qu'appelle-t-on zone marécageuse ? Est-ce que l'on a pu définir ça ? Au Pays-Bas, il y a de l'eau partout. Ils sont en dessous du niveau de la mer ! Ce n'est pas parce qu'une zone est inondable qu'elle est marécageuse et qu'elle ne peut pas être occupée, parce qu'elle peut être assainie et aménagée.

[Romaric Adjibola, directeur du service des affaires juridiques et domaniales, mairie de Cotonou, entretien le 22/05/2018]

Ces propos donnent à voir les luttes définitionnelles liées aux milieux naturels, c'est à dire sur le bornage de ces zones humides et inondables, l'instar de ce que relève le C/SADE de la commune de Dassa-Zoumé. Les registres de légitimation des acteurs différent selon les pratiques et les positions occupées. Par les constructions qui s'opèrent dans les marécages, l'emprise de la lagune est rognée. L'hygiène et l'assainissement y font défaut et l'insalubrité constitue de graves problèmes de santé pour les populations. Ces remblaiements de déchets et autres constructions en dur perturbent le bon écoulement des eaux de ruissellement et contribue à accentuer les phénomènes d'inondations qui font suite aux pluies. De plus, la lagune, du fait des activités humaines qui se passent sur ses berges, s'expose à un phénomène de très forte

---

<sup>284</sup> Blundo, Giorgio. "Seeing like a state agent : the ethnography of reform in Senegal's forestry services" in Bierschenk, Thomas, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 69-90.



pollution. Ces causes anthropiques influent sur le niveau du lac Nokoué, sur les inondations et les conditions de vie des populations les plus précaires.

**Photographie 8 : Artificialisation par remblais de déchets sur les zones humides, ici dans la zone semi-lacustre de Ladji.**



Dès lors, ces opérations de lotissement génèrent ensuite des enjeux sanitaires et d'assainissements, sur des quartiers entiers, fournissant un ensemble de réflexions que les acteurs étatiques, municipaux, ainsi que les habitants, doivent gérer, notamment pour penser la planification urbaine de la ville dans un cadre de stratégie d'adaptation aux problématiques environnementales. Ainsi, pour faire de Cotonou la vitrine souhaitée par les autorités gouvernementales, ces dernières menacent désormais ces quartiers considérés comme illégaux par le gouvernement, de destruction pure et simple. Les zones humides et berges lagunaires du lac Nokoué, par leur statut juridique relevant du domaine public de l'État, participent à la politique de régulation de gestion du foncier. Le Chef Quartier d'Agbato, à Akpakpa expliquait lors d'un entretien :

L'IGN [l'Institut géographique national] a fait des travaux d'états des lieux, ils ont recensé les gens et ont établi une délimitation, marqué par des bornes. Ceux-là qui sont recensés ont maintenant un numéro d'état des lieux, et ceux qui se situent au-delà des bornes, ceux qui ont remblayé, ils vont être déguerpis pour assainir la berge, ceux sont des délinquants, des voyous.

[François S. Cakpo, chef quartier d'Agbato, entretien le 19/10/2018]

Cela montre ici que ces conflits environnementaux liés au statut d'occupation de la berge lagunaire se formulent au prisme de la sécurité et du respect de la légalité. L'État, à travers les travaux de l'Institut géographique national cherche à reprendre et exercer son contrôle sur les zones relevant de son droit de propriété. Ces projets de déguerpissement ont ainsi été intégrés au Plan d'Action Gouvernemental, géré par les plus hautes instances de l'État. Comme le soulignent Julie Blot et Amandine Spire, le terme de « déguerpissement » apparu à l'époque coloniale, désigne la procédure consistant à démolir de façon autoritaire des zones habitées<sup>285</sup>. En août 2019, ces travaux d'expulsion débutèrent au quartier lagunaire de Xwlacodji, où les bulldozers ont démolir une partie des habitations. Là aussi, les habitants n'avaient pas de titre de propriété et étaient installés sur un domaine de l'État. Mais historiquement, Xwlacodji est un des plus anciens quartiers de Cotonou et ses habitants se revendiquaient propriétaires en invoquant les registres coutumiers. Malgré les promesses des autorités, aucun habitant n'a été relogé.

---

<sup>285</sup> Blot, Julie et Spire Amandine. « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citoyennes dans les villes du Sud », *Espace politique*, [En ligne], vol. 22, no. 1, 2014.

**Photographie 9 : Borne IGN (DPL) déposée qui vise à délimiter la zone qui sera détruite.**



\*\*\*

La deuxième partie de ce chapitre est ainsi venue rendre compte de l’articulation entre gestion foncière, aménagements et enjeux environnementaux de la ville de Cotonou. J’ai d’abord cherché à restituer l’histoire de la fabrique de la ville de Cotonou pour comprendre comment la ville s’est bâtie et a poursuivi son expansion informelle sur les zones marécageuses des alentours. L’analyse a ainsi montré que les contraintes environnementales, matérialisables par les inondations à répétition, sont d’origine anthropique et engendrée par ces processus d’urbanisation des zones humides. Les opérations de lotissement, la privatisation des services d’expertise aménagiste et la spéculation immobilière ont permis de progressivement de légaliser l’urbanisation informelle des marges de la ville. Ces processus de fabrique de la ville sont à la source d’une succession de conflits fonciers, précarisant les populations les plus vulnérables.

## Conclusion du chapitre

Ce chapitre liminaire a montré la porosité des usages dans le traitement du foncier par la pluralité des formes et contraintes qui lui sont assujettis. Derrière le terme de « foncier » se cachent ainsi des réalités sociales et environnementales protéiformes : terres agricoles, pâtures, forêts, zones humides, parcelles urbaines. Ce chapitre, par une approche épistémique issue des pratiques de chercheurs s'inscrivant en *political ecology*, a souhaité traiter de la coexistence, plus ou moins conflictuelle, des statuts, fonctions et usages associés à la terre, et qui orientent les conditions de la gouvernance plurielle des terres. Si les enjeux environnementaux du foncier sont constitués autant de faits matériels que de constructions sociales, l'analyse des discours qui s'y attachent livre plusieurs enseignements. Tout d'abord, à partir d'une enquête de terrain en milieu rural, j'ai montré que ces dynamiques concourent à transformer les repères cognitifs et normatifs des acteurs qui encadrent les façons de gérer le foncier au niveau local. Ces espaces sont l'objet de perception et de représentations sociales diverses, oscillant entre soucis de conservation des milieux d'une part, et exploitation productive d'autre part. Les pressions anthropiques qui s'exercent conduisent parfois à générer des conflits sociaux, parfois violents entre populations. Ces conflits peuvent s'interpréter comme la traduction sociale de tensions environnementales mais dont les facteurs environnementaux seules ne constituent en aucun cas des facteurs seuls à isoler. L'analyse montre au contraire l'importance de réinsérer ces causes dans une perspective élargie de la gouvernance plurielle des terres et de l'entrecroisement des causes socio-environnementales. J'ai ensuite déplacé la focale géographique du terrain de recherche vers une zone urbaine, car j'ai estimé que le foncier rural et le foncier urbain font partie d'un même continuum d'arènes sociales à différentes échelles. Ainsi, l'analyse du processus d'urbanisation de la ville de Cotonou est venue montrer que certains acteurs, richement dotés en capitaux sociaux, économiques et politiques font fi des contraintes et risques environnementaux en aménageant et lotissant des zones non assainies et soumises aux inondations annuelles. Cette urbanisation, en réalité contrôlée par les autorités publiques, conduit là aussi à renforcer les tensions, aussi bien sur les milieux, en les fragilisant, que sur les populations les plus précaires, contribuant à renforcer des tensions ou conflits existants pour l'accès à l'habitat. *In fine*, et ce sera le principal résultat de ce chapitre, l'approche des enjeux environnementaux du foncier est venue confirmer les bienfaits heuristiques d'une approche croisée et multi-située des usages du foncier. En effet, les discours rapportés ont montré que la perception et la représentation des enjeux environnementaux du foncier s'inscrivent pleinement dans des problématiques tant rurales qu'urbaines, situant la gouvernance plurielle des terres à

la confluence des politiques purement foncières, mais aussi des politiques environnementales et d'aménagement. La ressource foncière apparaît donc bien au carrefour d'appropriation et revendications multiples. Il s'agit maintenant de s'intéresser à sa traduction en politique publique. C'est ce que je vais aborder dans les chapitres suivants.



# Chapitre 2 – Questions foncières et environnementales. Sociohistoire institutionnelle et itinéraire croisés d'une mise en politiques publiques.





Dans la littérature de sociologie politique consacrée à la question foncière en contexte « africain », les politiques du foncier ont très souvent été étudiées pour mettre en lumière les processus de fabrique des États. Ces traits caractéristiques se retrouvent dans des travaux de thèses récents comme ceux de Lauriane Gay sur la fabrique de la politique foncière en Ouganda<sup>286</sup>, de Rozenn Nakanabo Diallo sur les politiques de la nature et le (re)déploiement de l'État au Mozambique<sup>287</sup>, de Sina Schlimmer sur le rôle de l'État dans les transactions foncières en Tanzanie<sup>288</sup>, ou encore de Mehdi Labzaé sur la bureaucratisation en Éthiopie<sup>289</sup>. Cette légitimité à étudier la fabrique des politiques publiques en Afrique s'est imposée ces vingt dernières années en raison de l'important développement des études ayant pour objet l'analyse de l'institutionnalisation des politiques publiques en contextes de « régime d'aide ». Ces travaux ont montré que l'analyse de l'action publique foncière permet de rendre compte de l'ensemble des problématiques, arbitrages et conciliations réalisés entre différents acteurs portant sur l'administration juridique de la terre. L'émergence de cette action publique foncière ne signifie pas pour autant que l'ensemble des acteurs y participant partagent une même vision du problème : les argumentaires et discours sur les questions et enjeux relevant de la terre et les dispositifs d'action qui y sont liés traduisent des luttes et conflits pour imposer une mise en sens du monde. Des organisations internationales, des experts, des acteurs politiques, des organisations issus de la société civile, etc., chacun de ces acteurs a contribué, depuis l'époque coloniale, à la fabrique de l'action publique foncière, de la construction des problèmes publics, aux réponses à y apporter.

Je souhaite m'appuyer dans ce chapitre sur les acquis des recherches précitées portant sur les réformes foncières engagées par les administrations coloniales puis par les administrations indépendantes placées « sous régime d'aide ». L'accent sera mis sur le processus de traduction et d'interprétation des rapports entre les humains d'une part, et leur environnement d'autre part, à partir d'un cadrage théorique en partie influencé par les études d'histoire environnementale en contexte des Suds, notamment africain<sup>290</sup>. Je formule

---

<sup>286</sup> Gay, Lauriane. *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières sous le National Résistance Movement (NRM). Entre changement et inertie. Op. cit.*

<sup>287</sup> Nakanabo Diallo, Rozenn. *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique. Op. cit.*

<sup>288</sup> Schlimmer, Sina. *Construire l'État par les politiques foncières : la négociation des transactions foncières en Tanzanie. Op. cit.*

<sup>289</sup> Labzaé Mehdi. « *La Terre est au Gouvernement* » : droits fonciers, encadrement bureaucratique et conflictualité politique dans deux périphéries éthiopiennes. *Op. cit.*

<sup>290</sup> Sur l'écologie politique africaine, voir notamment : Grove, Richard, et Saint-Upéry, Marc. « Science coloniale et naissance de l'écologie », *Écologie & politique*, vol. 56, no. 1, 2018, pp. 83-102. ; Fairhead, James, Leach Melissa, « Représentations culturelles africaines et gestion de l'environnement »,

l'hypothèse selon laquelle l'historicité des administrations et l'acuité des enjeux à traiter - déterminer la question de la propriété, constituer des aménagements agricoles ou d'habitats viables et soutenables, prendre en compte les incertitudes, et concilier la discordance des intérêts portés par les acteurs - tendent à produire une action publique fortement hétérogène, éclatée et fragmentée entre plusieurs groupes d'acteurs et institutions administratives concurrentes.

Pour étudier le travail de problématisation, de cadrage et de formulation de solutions, l'analyse s'appuie en grande partie sur l'approche cognitive des politiques publiques<sup>291</sup>. Ce champ d'études insiste sur les éléments de connaissance, les croyances, conceptions et représentations sociales du réel qui traduisent des conflits partisans et permet de révéler ce que les institutions ne veulent ou ne parviennent pas à exprimer. Cette approche relève d'une démarche d'analyse constructiviste des problèmes et de leurs modes de traitement, dans la mesure où les acteurs les construisent par une démarche d'interprétation et de mise en sens du monde. En s'intéressant aux perceptions et représentations des acteurs, l'approche cognitive des politiques publiques rejoint en ce sens le courant de *political ecology* mobilisé au chapitre précédent. En ce sens, et comme le résume Paul Sabatier<sup>292</sup>, les politiques publiques sont plus le résultat d'affrontement entre différentes conceptions du monde que d'intérêts entre acteurs. Ces systèmes de croyances sont portés par des coalitions de cause<sup>293</sup> qui vont rassembler divers acteurs et réseaux, partageant des croyances, une même vision des problèmes et des solutions à un instant donné. Puis, lorsque certaines visions du monde deviennent dominantes, elles constituent alors un cadre de référence dans lequel vont s'inscrire les politiques publiques ; on

---

*Politiques africaines (n°53), Op. cit.* ; Rodary Estienne, « Crises et résistants : les écologies politiques en Afrique », *Op. cit.* ; Rodary Estienne, « Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux termes et les moyens d'en sortir », *Op. cit.* ; Serfati Claude, et Le Billon Philippe, « Mondialisation et conflits de ressources naturelles », *Écologie & politique*, vol. 1, no. 34, 2007, pp. 9-14.

<sup>291</sup> Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Op. cit.*

<sup>292</sup> Sabatier Paul, Schalger, Edella. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, pp. 209-234.

<sup>293</sup> Bergeron, Henri, Surel, Yves et Valluy, Jérôme. « L'*Advocacy Coalition Framework*. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 41, no. 1, 1998, pp. 195-223.

parle alors de paradigmes<sup>294</sup> ou de référentiels<sup>295</sup> de politique publique. Le concept de paradigme est utilisé par le Britannique Peter Hall<sup>296</sup> et définit un ensemble d'idées précisant aussi bien la nature même des problèmes rencontrés que les objectifs d'une politique pour les résoudre et les instruments nécessaires pour les remplir. Ce concept de cadrage des politiques publiques par des conceptions et des représentations dominantes est approfondi chez les politistes Français Pierre Muller et Bruno Jobert<sup>297</sup>, qui utilisent pour leur part le terme de référentiel pour désigner des structures de sens. Ces deux auteurs distinguent le référentiel global, qui concerne l'ensemble des politiques publiques, et les référentiels sectoriels, propres à un secteur d'action publique, mais compatible avec le référentiel global.

Dans ce chapitre, je vais procéder à une analyse chronologique de l'élaboration des politiques foncières. Je vais ainsi et par ce biais interroger la prise en compte des enjeux environnementaux en faisant ressortir les différents motifs des acteurs<sup>298</sup> et les luttes institutionnelles qui se jouent. De ce fait, et pour inscrire ce chapitre dans la démarche de recherche induite par l'objet de ma thèse, à savoir le *nexus* terre-foncier-environnement, j'insiste plus particulièrement sur l'intégration de la *terre* et de *l'environnement* aux formes et aux logiques de fonctionnement de l'appareil étatique et du jeu institutionnel, à travers le travail de définition et de qualification des problèmes comme relevant ou non du secteur *foncier* et du secteur de *l'environnement*. Je complète mon approche en m'appuyant sur les données des études foncières, notamment en anthropologie politique, qui ont permis de mettre en lumière une sociohistoire des questions foncières dans une perspective de justice sociale<sup>299</sup>. J'analyse comment s'est opéré un remaniement idéal visant à mettre en évidence les caractéristiques les plus valorisantes économiquement du foncier dans le cadre des projets politiques

---

<sup>294</sup> Pour une définition plus large du concept, le lectorat peut se tourner vers la notice d'Andy Smith. Voir : Smith, Andy. « Paradigme », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 425-431.

<sup>295</sup> Pour une définition plus large de ce concept, le lectorat peut se tourner vers la notice de Pierre Muller : Muller, Pierre. « Référentiel », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. *Op. cit.*

<sup>296</sup> Hall, Peter A. « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, 1993, pp. 275-296.

<sup>297</sup> Jobert, Bruno, et Muller, Pierre. *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 242p. ; Muller, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Op. cit.* ; Muller, Pierre. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n°3, pp. 19-33.

<sup>298</sup> Bouleau, Gabrielle. *Politisation des enjeux écologiques*. *Op. cit.*

<sup>299</sup> Lavigne Delville, Philippe. (dir.). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, *Op. cit.* ; Le Roy, Etienne, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, *Op. cit.* ; Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Éric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, *Op. cit.*

développementalistes. Les acteurs insistent alors sur l'importance de la formalisation juridique, du prélèvement de l'impôt, sur le rôle du marché dans la production de richesse, et sur les effets sociaux progressifs, notamment le développement de la propriété privée et la réduction des conflits fonciers. Ces qualifications s'enchaînent et se superposent à l'occasion des différentes étapes qui structurent la mise à l'agenda<sup>300</sup> progressive aboutissant au Code foncier & domanial de 2013.

La première partie du chapitre revient sur la gouvernance foncière de l'administration coloniale française qui a favorisé le développement de la propriété privée et d'un cadastre dans le but de stimuler la croissance agricole. Cette première approche doit permettre de mettre en avant le cadrage colonial de la question foncière dans le but de mieux identifier son héritage par la suite. La deuxième partie du chapitre explore ensuite le legs laissé par la gestion foncière lors de la période postcoloniale puis la structuration progressive du régime d'aide financé par les bailleurs de fonds internationaux, notamment des programmes d'aides qui intègrent progressivement une composante foncière et environnementale. Je vais montrer en troisième partie que ces projets sont structurants dans l'établissement d'une double offre politique au cours des années 2000 aboutissant à deux réformes foncières successives en cinq ans, cadrés pour une logique rurale dans un premier temps avec la loi foncière de 2007, puis globale dans un second temps, avec le vote du Code foncier & domanial en 2013. J'expose comment ces deux processus concomitants vont participer à politiser puis dépolitiser certains enjeux politiques relatifs à la propriété de la terre en intégrant une pluralité d'acteurs qui luttent pour imposer leurs cadres cognitifs et faire primer des intérêts économiques. Enfin, la quatrième partie, en miroir et en rupture des trois premières, analyse la place que recouvre l'environnement dans l'économie institutionnelle béninoise, en exposant l'histoire institutionnelle et administrative des ministères successifs en charge des enjeux environnementaux au Bénin et le rôle de l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) dans la prise en charge technique de ces enjeux.

---

<sup>300</sup> Sur ce concept clé de l'analyse des politiques publiques, voir notamment : Hassenteufel, Patrick, «Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 1, no. 157, 2010, pp. 50-58.

# 1. Palmeraie dahoméenne et genèse cadastrale au temps colonial.

Le propos développé dans cette première section repose sur l'analyse du rapport intitulée *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale* datée de 1956<sup>301</sup>. Ce document est produit conjointement par le Conseil supérieur des recherches sociologiques outre-mer et l'Office de la recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM) entre 1954 et 1956 et met en lumière le cadrage politique imposé aux questions foncières de l'époque. Le rapport présente dans un premier temps une enquête sociologique sur la population de la palmeraie du sud du Dahomey, la seconde partie délivre une étude réglementaire et un projet cadastral pour le sud de la colonie. En outre, ce document livre des témoignages qui permettent d'identifier les cadres cognitifs des autorités coloniales de l'époque. Dans cette première section, je vais ainsi discuter des conditions de développement d'un cadre normatif de gestion des ressources naturelles à partir d'une promotion progressive de la propriété et de la production d'un cadastre lors des dernières années de l'administration coloniale française au Dahomey. Je vais d'abord montrer que la volonté d'étendre ce cadre juridique positiviste répond à l'ambition de structurer une économie agraire extractiviste autour de la palmeraie, au détriment d'une économie plus vivrière et familiale. Je vais ensuite exposer en quoi ce récit modernisateur colonial s'ancre en superposition des normes coutumières locales. L'analyse de ces débats sur le choix des instruments de formalisation des droits et des controverses qu'ils ont suscitées à l'époque doit permettre de mieux comprendre et catégoriser les réappropriations et les instrumentations qui en seront faites dans les discours et les pratiques à l'époque contemporaine.

## 1.1 Définir les droits fonciers pour développer l'économie extractive de la palmeraie

Au Bénin, la mise en place d'une administration coloniale ne se démarque pas de celles mises en place dans d'autres régions du continent africain. Les travaux de l'histoire environnementale ont montré que celle-ci se caractérise par des entreprises économiques qui reposent sur l'extraction et la création de richesses minières ou la mise en place de politiques

---

<sup>301</sup> Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*, Op. cit. Je remercie vivement Philippe Lavigne Delville pour m'avoir partagé ce document.

agricoles teintées de conservationnisme<sup>302</sup>. Ces opérations d'extraction demandent une organisation à même d'imposer juridiquement les conditions de réalisation de ces desseins. Pour assurer son contrôle sur les terres, l'administration coloniale française au Dahomey a d'abord défini un cadre juridique par le décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique-Occidentale française (A.O.F.). Celui-ci s'appuyant d'une part sur le domaine de l'État - divisé entre domaine public et domaine privé -, et d'autre part sur les terrains privés qui relèvent des procédures d'immatriculations. Cette gestion de la propriété est inspirée du système dit *Torrens* mis au point par l'Angleterre en Australie<sup>303</sup>. Le service de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers est institué par ce décret et assure aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation. Toute terre non immatriculée est alors considérée de fait comme « vacante et sans maîtres », quand bien même elle est occupée et exploitée par les populations locales et est incluse au domaine privé de l'État. Deux textes ont ensuite contribué à renforcer la réglementation du foncier. Tout d'abord, le décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits coutumiers des populations d'A.O.F. Les auteurs du rapport notent à propos de celui-ci que « les droits admis sans contradiction sont ainsi inscrits sur un registre dont copie est donnée aux intéressés. Ce document a la valeur d'un acte sous seing privé et constitue une convention conclue en présence de l'administrateur et affirmée par lui ; tous faits modifiant l'état ou la situation de la propriété sont inscrits sur un registre spécial et sur le titre remis aux détenteurs. »<sup>304</sup> Ce décret prévoit également que tout faits entraînant une modification des droits constatés, ou susceptibles d'en changer le titulaire, ou les conditions, donnent lieu à une inscription qui est produite sur le registre et sur le titre. Le décret du 26 juillet 1932 réforme en A.O.F le régime de la propriété foncière en instituant son immatriculation. Il remplace ainsi le décret du 24 juillet 1906. Avec celui-ci, « les titres de propriété délivrés ont une force probante absolue ; ils sont définitifs et inattaquables »<sup>305</sup> et constituent devant les juridictions françaises la reconnaissance de tous les droits réels existants au moment de l'immatriculation.

---

<sup>302</sup> Sur l'histoire environnementale de la perception occidentale de l'Eden et des tropiques, voir par exemple : Grove, R.H., *Green Imperialism: Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism 1600–1860*. Cambridge University Press, 1995, 560 p. ; Blanc, Guillaume. « La préservation de la nature est-elle (néo)coloniale ? L'invention des parcs nationaux en Afrique », *Revue internationale et stratégique*, vol. 124, no. 4, 2021, pp. 17-27.

<sup>303</sup> Chouquer Gérard. *Le Foncier. Entre propriété et expertise*, *Op. cit.*, p. 108.

<sup>304</sup> Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*, *Op. cit.*, p. 78.

<sup>305</sup> *Ibid.* p. 78.

Un décret du 20 décembre 1933, conséquence de l'arrêt Boulard du 12 mars 1933 de la cour d'appel de l'AOF ayant fait jurisprudence, est venu soutenir la réglementation prévue par le décret du 8 octobre 1925. Les magistrats ont alors soutenu que l'État français ne peut plus justifier ses interventions et son monopole sur la propriété foncière du fait que celui-ci succède aux anciens souverains. La propriété immatriculée doit dès lors devenir la norme et les droits détenus par exemple par l'ancienne monarchie d'Abomey n'ont pas été transférés à l'État français.<sup>306</sup>

C'est dans ce contexte législatif mouvant et instable que la volonté de réaliser un cadastre pour le sud de la colonie traduit les fins d'une utilisation parcellaire de l'environnement par les autorités coloniales, ce qu'explicite le passage suivant du rapport de l'ORSTOM :

« La nécessité d'un cadastre s'est imposée aux autorités locales depuis plusieurs années. La Commission du plan de l'Assemblée territoriale avait elle-même insisté, en 1953, dans le même but, la réussite des efforts en cours pour la rénovation de la palmeraie lui semblant conditionnée par l'établissement d'un cadastre. »<sup>307</sup>

À cette époque, l'économie du Dahomey repose en grande partie sur l'exploitation du palmier à huile et représente près de 70% du montant des exportations de la colonie. L'objectif est alors d'améliorer et d'étendre cette production et un plan d'aménagement de la palmeraie est alors prévu par le plan décennal 1948-1957. Le gouverneur de l'époque, Monsieur Bonfils, dans son discours de la session de l'Assemblée territoriale de 1954, confirme cette nécessité. Ces propos sont eux-mêmes rapportés au sein du rapport :

« L'expérience a montré qu'il est vain d'espérer voir des paysans profiter pleinement des plants sélectionnés qui leur sont donnés s'ils ne sont rendus parfaitement responsables et conscients de leurs droits et de leurs devoirs et si leur responsabilité ne peut être affirmée à l'égard de la parcelle dont ils ont la charge. Ainsi est-il apparu indispensable de procéder à une constatation méthodique de tous les droits fonciers de la palmeraie, c'est-à-dire à la constitution d'un véritable cadastre. »<sup>308</sup>

Cet extrait est particulièrement instructif pour saisir le cadrage politique produit par l'autorité coloniale quant au traitement instrumental de la question foncière au Dahomey. On constate que le gouverneur justifie la réalisation du cadastre par la jouissance que cela permettrait, en théorie, des fruits de l'exploitation de la terre d'une part, et aux raisons

---

<sup>306</sup> Chouquer Gérard., *Le Foncier. Entre propriété et expertise*, *Op. cit.*, p. 41.

<sup>307</sup> Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Etude sociologique et cadastrale*, *Op. cit.*, p. 75.

<sup>308</sup> *Ibid.* p. 76.

d'« amélioration de la palmeraie »<sup>309</sup> et d'« extension »<sup>310</sup> de la production du palmier à huile d'autre part. Il est aussi possible de remarquer une forme de paternalisme vis-vis des populations qui ne seraient pas responsables des terres dont elles ont la charge. Aussi, les autorités coloniales rencontrèrent des difficultés liées à l'opposition entre la conception occidentale des droits de propriété privée, et la gestion coutumière en vigueur chez les populations dahoméennes :

« Dans l'accomplissement de sa tâche, le Secteur de Rénovation de la Palmeraie rencontra souvent, depuis trois ans qu'il exerce son action, de sérieuses difficultés dues à la complexité de la tenure des terres. Celles-ci sont souvent grevées de gages anciens et de droits divers et il est parfois difficile de connaître quel est le véritable détenteur de la terre ou des arbres. Cette situation est encore particulièrement compliquée lorsque la propriété des terres est détenue, comme c'est le cas à Ouidah et à Allada, par une famille, celle-ci étant prise au sens très large et comprenant un certain nombre de branches totalisant plusieurs milliers d'individus. Ces propriétés indivises où aucun partage n'a été fait donnent souvent lieu à des conflits entre les différentes branches ou entre certaines d'entre elles et le chef de la collectivité. L'enchevêtrement des droits pesant sur les terrains est arrivé à "inhiber" chez le paysan le sentiment de la propriété et c'est la bonne gestion des terres qui en pâtit. L'usager ou le gagiste ne comprend pas qu'il doive soigner des arbres dont il n'est pas sûr de récolter les fruits et dont les coutumes locales l'empêchent de se considérer comme propriétaire. Répartir des plants sélectionnés sur des terres dont on ne connaît pas exactement la tenure risquait aussi de porter un réel préjudice à l'expérience entreprise. »<sup>311</sup>

Ce passage du rapport de l'OSTROM est doublement instructif sur la posture idéale des colons français et par là donc sur les motifs de ces derniers. D'une part, cette affirmation permet de saisir comment cette posture cognitive a contribué à produire l'archaïsme auquel sont associés les droits coutumiers dans les représentations coloniales ; d'autre part, ces représentations des difficultés participent à construire un cadre normatif d'interprétation du monde où la détermination des droits de propriété serait associée à la bonne gestion des terres. Ce cadre idéal apparaît associé à une vision de rentabilité agricole plus poussée qui ne serait possible sans la formalisation des droits des populations, lesquelles fourniraient davantage de travail dans l'exploitation des terres :

« Grâce à une propagande menée tant par les autorités administratives que par le "Secteur de Rénovation de la Palmeraie", des résultats tangibles ont déjà été obtenus et de dizaines de milliers de palmiers ont été plantés, formant ainsi des "blocs de palmeraies", et cette expérience se poursuit. Mais à cette occasion, la nécessité de clarifier la propriété est encore apparue indispensable. Il ne s'agit pas seulement et

---

<sup>309</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>310</sup> *Ibid.* p. 75.

<sup>311</sup> *Ibid.*



uniquement des palmiers mais aussi des nombreuses cultures qui prospèrent sous ces palmiers et font vivre une importante population, et viennent encore compliquer la situation de la propriété. Cela rend de plus en plus nécessaire la détermination de tous les droits qui pèsent sur la terre afin de donner une garantie sérieuse à tous les ayants droit, mais aussi, en fixant l'appropriation du sol, on obtiendra l'effort maximum des usagers et leur contribution aussi poussée que possible au développement du pays. »<sup>312</sup>

Cet extrait met ici en avant le cadrage de la problématisation des droits coutumiers. Ces derniers, dans les perceptions et représentations des autorités coloniales, ne permettraient pas de soutenir le développement agricole souhaité. Ce cadre cognitif bâti par l'autorité coloniale qui stipule que la détermination de droits de propriété privée clairement établie est associée à de meilleurs rendements agricoles va avoir une valeur paradigmatique et servir de fondement à toute une série de politiques de promotion de la propriété privée par la suite<sup>313</sup>. Cette opération de décodage et de recodage du réel par l'autorité coloniale traduit un rapport à la terre en des termes productivistes. La terre est ici associée à une idée de rendement économique, et le foncier constitue à la fois le support juridique et l'interface entre la *terre* biophysique et écouménique<sup>314</sup> d'une part, c'est-à-dire l'*humus* ; et l'homme, habitant la *terre*, d'autre part. Cette approche cognitive montre que les cartes mentales, c'est-à-dire les visions du monde, portées par les autorités coloniales, ont un impact dans la mesure où elles sont productrices de sens à l'action menée par l'administration. Cela permet aux autorités coloniales de construire une articulation causale et mécanique entre la situation perçue et la situation voulue. Enfin, il est important de signaler que ce projet cadastral et cette volonté d'imposer par le haut la propriété privée sur la terre, au-delà du cas dahoméen, est une ligne structurante de l'État colonial et de son référentiel global dans la mesure où cela répond à une fonction de celui-ci qui met en ordre les terres, et donc par-là les populations, les droits et les activités économiques<sup>315</sup>.

---

<sup>312</sup> *Ibid.* p. 76.

<sup>313</sup> Sur ce débat, revoir le point développé à l'encadré n°1 de l'introduction de cette thèse « Une théorie classique des droits de propriété critiquée »

<sup>314</sup> Berque, Augustin., *Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, *Op. cit.* ; Berque, Augustin. « La terre et la Terre : une question d'échelle, une question de devoir », *Op. cit.*

<sup>315</sup> Voir par exemple, sur une aire géographique différente, le travail en philosophie politique de Malcolm Ferdinand dans la Caraïbe : Ferdinand, Malcolm. *Penser l'écologie depuis le monde caribéen. Enjeux politiques et philosophiques de conflits écologiques (Martinique, Guadeloupe, Haïti, Porto Rico)*, *Op. cit.*

## 1.2 Un récit modernisateur ancré en superposition des normes coutumières locales

Les premiers lotissements cotonnois, analysés au chapitre précédent, sont une illustration de cette volonté d'ordonner l'aménagement du territoire par la propriété foncière : les droits de propriété des colonisateurs sont systématiquement consolidés par l'immatriculation des domaines concernés et le plan directeur de 1951 planifie la construction d'habitation et organise la ville de Cotonou sous la forme d'un damier autour des établissements industriels, économiques, logistiques et administratifs de la ville. Cependant, les auteurs du document de l'ORSTOM reconnaissent que la procédure promue par le décret de 1932 est, dans les faits, longue et surtout, très coûteuse comme le montre cet extrait du rapport :

« La réglementation prévue par le décret du 26 juillet 1932 a, certes, l'avantage de donner à la propriété une base solide, indiscutable, les titres délivrés ont une force probante absolue ; la propriété est définie avec toute la précision possible, mais il s'ensuit que le coût élevé, même prohibitif, des travaux de délimitation de leviers rend cette procédure pour ainsi dire inapplicable dans les zones rurales où la terre n'a pas une grande valeur et l'autochtone a des moyens réduits. Ce système très complexe n'est pas à la portée des habitants des campagnes car leur éducation foncière n'est pas encore faite et ils comprennent mal la nécessité d'une procédure si compliquée. Ils ne saisissent pas toujours que les délais de publicité une fois dépassés, aucun recours n'est plus possible contre celui qui aurait profité de leur inexpérience et de leur silence pour se faire attribuer les propres terres qu'ils détiennent. S'adressant à des individus habitués à passer sans acte écrit la plupart de leurs transactions immobilières, une publicité basée sur la valeur inattaquable de l'inscription risquerait, par la simple omission d'une formalité dont ils n'auraient pas compris la portée, de dépouiller de leurs droits des propriétaires de bonne foi. Trop souvent, le décret du 26 juillet 1932 a permis des accaparements contre lesquels les gens frustrés n'eurent qu'un recours illusoire. Seuls les habitants des villes, évolués et occupant des terrains représentant une réelle valeur et dont la propriété est bien déterminée peuvent avantageusement recourir à l'immatriculation foncière. C'est bien du reste ce qui s'est produit : en dehors des centres urbains, bien peu de terrains ont été immatriculés et parfois même, les propriétaires qui avaient adressé des réquisitions d'immatriculation ont fini par renoncer à cette procédure ».<sup>316</sup>

Ainsi, pour des raisons évidentes de coûts des opérations, la conduite des procédures d'immatriculation foncière expose la rupture qui s'est opérée progressivement entre gestion des terres en zones rurales et zones urbaines. D'une part, la procédure d'immatriculation témoigne de la valeur accordée à la terre et des perceptions qui lui sont associées, à savoir ici qu'une terre ayant de la valeur est une terre qu'il est possible d'exploiter, soit à des fins de rendement

---

<sup>316</sup> Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*, L'homme d'outre-mer., *Op. cit.*, p. 79.

agricole, soit par sa mise en marché immobilière et son urbanisation. D'autre part, la procédure d'immatriculation a contribué autant à construire la rupture juridique entre foncier rural et foncier urbain, qu'à renforcer la dualité juridique entre droits coutumiers et droits positifs. Les auteurs du rapport précisent à ce propos que la procédure prévue par le décret de 1925, plus adaptée aux droits coutumiers des populations rurales car plus malléable, n'a que peut été suivie par ces dernières qui continuent de préférer les pratiques coutumières :

« La procédure prévue par le décret du 8 octobre 1925 permet aux autochtones de faire constater leurs droits coutumiers sur les terrains. Elle est relativement simple, souple et rapide ainsi que peu coûteuse. Elle est à la portée des petits propriétaires habitant à l'écart des centres et bien adaptée aux habitudes sociales des autochtones. Le titre attribué n'est pas un véritable titre de propriété et il n'a qu'une force probante relative, n'étant pas définitif ni inattaquable. Il n'en a pas moins l'avantage de rassurer le détenteur d'un terrain, de consolider ses droits et le garantir contre tout danger d'éviction. (...) Malgré l'intérêt que présente cette procédure, elle n'a guère été utilisée par les autochtones qu'elle semble avoir laissés indifférents. Ceux-ci ont généralement continué à pratiquer la tenure du sol selon leurs coutumes, sans s'embarrasser d'une procédure dont ils ne voient pas toujours l'intérêt ».<sup>317</sup>

Le projet de création d'un service cadastral prévu par l'administration coloniale à partir de 1955 a soulevé des objections de la part de l'inspection de la France d'outre-mer comme de la part des gouvernements d'A.O.F. Les auteurs du rapport de l'OSTROM rapportent notamment les propos du gouverneur du Dahomey d'alors qui déclarait redouter que cela n'affecte l'équilibre social des relations entre propriétaire et usufruitiers :

« Au Dahomey, co-existent les types les plus divers de possession de la terre, possession individuelle de l'homme et de la femme, domaine villageois collectif et entre ces deux modes, une gamme variée de droits théoriques ou de droits de jouissance effective aux limites incertaines. Comment, dès lors, faire rentrer ces diverses situations dans la catégorie droits d'exploitation et droits de simple usage ? (...) Si est heureuse la disposition selon laquelle la mise en valeur effective du sol a pour effet de conduire à la propriété de la terre, il est à craindre qu'au Dahomey, cela amène une véritable révolution agraire, une grande partie des terres cultivables étant en gage et l'application du projet de loi aurait pour effet de transférer à ces usufruitiers la propriété entière de la terre. De nombreux procès s'ensuivraient et les solutions iraient à l'encontre de l'intérêt économique général du territoire. En effet, ce sont principalement les palmeraies qui sont mises en gage, le gagiste les transformant généralement en champs de cultures vivrières et se désintéressant de l'entretien des palmiers qui constituent pourtant la seule richesse véritable du pays. Reconnaître à ces gagistes un droit de propriété sur ces

---

<sup>317</sup> *Ibid.* p. 79.

terrains équivaldrait à la négation des efforts déployés par le territoire pour la sauvegarde de la palmeraie »<sup>318</sup>.

Par ailleurs, les propos rapportés du gouverneur par les auteurs du rapport de l'OSTROM mettent en avant la valeur accordée aux attributs naturels de la *terre*. Le palmier à huile est perçu et représenté comme la seule véritable richesse de la colonie, la *terre* n'étant que le support de cette richesse. Les droits fonciers formalisés constituent ainsi l'interface juridique qui permet son exploitation. Ensuite, le gouverneur fait part de son inquiétude à voir se transformer des droits d'usages en droit de propriété par le projet cadastrale, qui pourraient, selon lui, amener à une ce qu'il nomme comme une « révolution agraire »<sup>319</sup>. Les propos du gouverneur sont primordiaux en ce qu'une formalisation de droits d'usages en propriété privée menacerait, selon lui, les intérêts économiques de la colonie par les conflits juridiques multiples que cela provoquerait entre propriétaires. Ces derniers pourraient se voir spolier leurs droits d'une part. Et d'autre part, cela engendrerait selon le gouverneur de nouveaux comportements imprévisibles chez les nouveaux propriétaires qui pourraient se détourner de l'exploitation de ces palmiers à huile pour tendre vers une agriculture vivrière, perçue comme moins rentable par les autorités coloniales. Dans le cadre d'interprétation du monde du gouverneur, et donc par-là de l'organisation administrative colonial qu'il représente, la richesse de la terre est ainsi traduite en des termes de rentabilité économique et ramenée à une valeur marchande potentiellement exploitable. En ce sens, l'exploitation du palmier à huile est légitime économiquement, quand l'agriculture vivrière est associée à une perte de richesse, ou en tout cas à minima, comme un contre-pied au bon développement rentier d'un capitalisme agraire entrepris par l'autorité coloniale. Ainsi, ce qui compte, c'est le produit de la terre, et celui-ci est évalué par les valeurs économiques de croissance, en sous-estimant ses valeurs non marchandes, et particulièrement ses valeurs locales et vivrières, qui comptent pour les populations dans l'établissement d'une économie de subsistance. L'étude de l'ORSTOM rapporte également que le gouverneur a déclaré qu'il était « impossible d'adapter le régime de l'immatriculation foncière à la tenure des terres suivant la forme mouvante de la coutume, qu'il faudrait ou bien recourir à l'inscription sur un livre foncier spécial ou bien adopter le livre foncier prévu par le décret de 1932 en limitant les inscriptions aux seuls droits réels, très différents des droits coutumiers »<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> *Ibid.* p. 81.

<sup>319</sup> *Ibid.* p. 81.

<sup>320</sup> *Ibid.* p. 82.

Les propos rapportés du gouverneur et les difficultés constatées à l'immatriculation des terres témoignent de la sensibilité de la formalisation des droits coutumiers en milieu rural. Cela démontre en outre comment s'est figé la dualité juridique entre les milieux urbains et les milieux ruraux, et de l'impossible compatibilité des droits coutumiers, fondamentalement souples et évasifs dans un ensemble juridique plus rigide, voir inflexible en cas de formalisation par la propriété privée. La logique urbaine s'est ainsi poursuivie par le morcellement individuel de domaine collectif, stimulant un marché foncier très réactif, ce dont témoignent les opérations de lotissement analysées sur le cotoniois dans le chapitre précédent. Les populations des zones rurales ont poursuivi pour leur part selon les logiques coutumières, s'accoutumant parfois d'une forme d'hybridation ou d'imbrication des droits.

La rhétorique employée par les auteurs du rapport de l'ORSTOM insiste sur la force du récit modernisateur que véhicule la formalisation progressive des droits fonciers coutumiers dans l'intérêt des populations locales. Ces derniers se montrent critiques à l'égard de la proposition du décret de 1932 qui promeut l'immatriculation foncière des droits réels. Le récit des auteurs du rapport de l'ORSTOM est ainsi construit autour de la réduction des conflits sur les terres dans le but d'assurer une mise en valeur pacifiée qui aboutirait tôt ou tard à une forme de propriété :

« L'intérêt pour le paysan de voir consacrer ses droits sur les terres, et ce, sans bourse délier, est trop évident pour que les autochtones attachés à la terre comme sont les Dahoméens renoncent à cet avantage. Peut-être des doutes pourraient-ils surgir parmi certains d'entre eux, crainte de voir créer un impôt sur les terres cadastrées, crainte de voir l'administration s'appropriier ces terrains, crainte de voir délimiter par la même occasion celles en friche pour en retirer la jouissance aux gens du village. Il appartiendra aux administrateurs de bien faire comprendre aux habitants que le seul but de l'autorité est de leur donner plus de garanties sur leurs droits et bien préciser que l'administration n'a aucune arrière-pensée. Nous-mêmes ne manquerons pas, avant de quitter le territoire, de multiplier les contacts dans le même but. Les personnalités que nous avons déjà approchées, parlementaires, conseillers territoriaux, chefs, notables, sont acquis à la procédure que nous proposons. (...) Enfin, pourrait-on reprocher au système de ne pas permettre la délivrance de titres ayant une force probante absolue ? Il a déjà été répondu à cette objection quand nous avons indiqué les raisons pour lesquelles nous avons choisi le décret de 1925 plutôt que celui de 1932 comme base de cadastre. C'est l'intérêt même des populations d'avoir un cadastre adapté à leurs règles coutumières, exigeant peu de formalités, mais surtout prévoyant que toute erreur commise peut-être redressée par les tribunaux, les mettant à l'abri des spoliations, ce que, dans un pays où l'éducation foncière n'est pas encore répandue, ne permet pas toujours la procédure de l'immatriculation foncière issue du décret de 1932. Il est enfin hors de doute que le titre ainsi établi prendra d'année en année plus de valeur. Les tribunaux qui auront à connaître des conflits créeront peu à peu une jurisprudence selon laquelle une

occupation paisible pendant un certain nombre d'années peut asseoir pour ainsi dire définitivement la propriété. »<sup>321</sup>

En conséquence, le projet cadastral témoigne de l'opération de traduction entreprise par l'administration coloniale de gestion de la terre en des termes juridiques, avec l'aide d'une administration professionnalisée de type légal-rationnel, à haute valeur technique, qu'illustrent les enjeux à opérationnaliser la formalisation, même de façon plus souple, des droits coutumiers pour avancer vers des droits de propriété. L'instauration progressive de la propriété privée structure les politiques publiques coloniales et préfigure les cadres normatifs qui vont s'imposer avec les théories économiques classiques<sup>322</sup>. Ce raisonnement conduit à une gestion exclusivement juridique et économique de la terre. En orientant et en cadrant la définition des problèmes de gestion des terres au prisme de la formalisation légale des droits fonciers, les autorités coloniales participent à simplifier les enjeux de gestion des terres en des termes plus acceptables pour rendre possible sa bureaucratisation<sup>323</sup>. Cette forme de gestion contribue à imposer une lecture légitime de ces enjeux en des termes juridiques positifs et économiquement libéraux, orientés sur la croissance économique et le développement de la colonie et de ses populations. Cela contribue en outre à éclairer les relations entre construction de l'État moderne et développement du capitalisme agraire par la restitution des cadres cognitifs de perceptions des phénomènes socio-économiques associés et des mécanismes de mise en ordre proposés pour les réguler. En d'autres termes, la *terre*, par la mise en sens qui lui est associée à travers les statuts juridiques et économiques que l'administration coloniale a attribué à son interface sociale, le *foncier*, joue un rôle déterminant dans l'édification d'une gouvernance bureaucratique et libérale de l'*environnement*.

---

<sup>321</sup> *Ibid.* p. 89.

<sup>322</sup> Ce point est développé en introduction de la thèse.

<sup>323</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.* pp. 7-20.

## **2. L'émergence des politiques foncières à l'agenda des politiques de l'aide internationale (1990 - 2007)**

Le Bénin a obtenu son indépendance de la France le 1<sup>er</sup> août 1960 sous la dénomination de « République du Dahomey ». De 1960 à 1972, le pays vit se succéder onze chefs d'État (six militaires et cinq civils), adopta cinq Constitutions et connut une douzaine de coups d'État, dont cinq réussis (1963, 1965, 1967, 1969 et 1972). Au cours de cette période, l'accès à la terre au Bénin est régi par la loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey, et qui reprend les procédures coloniales de l'immatriculation devant aboutir à la délivrance par l'État de titres fonciers privés, individuel et inattaquables. La loi n°60-20 du 13 juillet 1960 fixe quant à elle le régime des permis d'habiter au Dahomey, qui permet d'attribuer des droits précaires et révocables à des personnes installées sur les domaines de l'État. Ce document est par ailleurs particulièrement utilisé à l'issue des opérations de lotissement qui accompagnent l'urbanisation cotonnière.

Le 26 octobre 1972, un putsch militaire porte Mathieu Kérékou au pouvoir. Ce régime se veut marxiste et révolutionnaire et marque une rupture dans la trajectoire postcoloniale du pays en inaugurant une période de relative stabilité au cours de laquelle de nouvelles élites civiles et militaires prennent le contrôle de l'État. De 1972 à 1989, le régime de Kérékou connut plusieurs mutations importantes liées à l'évolution des luttes internes. Une première période nationaliste, de 1972 à 1974, où le marxisme-léninisme est adopté comme idéologie d'État. Puis une phase de radicalisation dans l'exercice du pouvoir entre 1974 et 1980, au cours de laquelle le Dahomey devint la République populaire du Bénin (1975). Au cours de cette période un vaste projet de remise à plat de la société béninoise est lancé visant notamment à réduire l'influence des réseaux de pouvoirs coutumiers et à nationaliser tous les secteurs de l'économie, par la mise en place de coopérative agricole par exemple. Le régime révolutionnaire ne nationalise cependant pas les terres et la loi fondamentale de 1977 reconnaît et protège la propriété privée. En 1979, confronté à une contestation sociale croissante et à une fronde des hauts fonctionnaires, Kérékou se résolut à engager un débat. La « conférence des cadres » s'organise et les langues s'y délièrent pour dresser un bilan critique du régime. Les solutions proposées lors de cette conférence ont conduit à un assouplissement du régime, qui se traduisit par un

relâchement de la répression, notamment par la libération des chefs coutumiers arrêtés lors de cette période<sup>324</sup>.

Au cours de la décennie 1980, le Bénin est ensuite frappé par la crise économique et financière la plus brutale de son histoire postcoloniale : la balance commerciale s'aggrave, le taux de croissance du Produit intérieur brut (PIB) s'effrite, et les exportations d'hydrocarbures et de coton subissent l'effondrement des cours mondiaux<sup>325</sup>. À l'inverse, les dépenses de fonctionnement de l'État continuent de progresser, passant de 13 % du PIB en 1980 à 16 % en 1987<sup>326</sup>. De fait, cette situation de crise budgétaire et fiscale dans les années 1980 contraint le gouvernement Kérékou à négocier avec les institutions de Bretton Woods et à engager des réformes d'ajustement : un programme de restructuration des entreprises publiques est lancé, la filière du coton est réorganisée, l'embauche systématique des nouveaux diplômés dans la fonction publique est abandonnée. Le pays est en outre frappé par une crise bancaire en 1988. Le Bénin se retrouva alors dans une situation de banqueroute. Les institutions de Bretton Woods vont tenter de répondre en proposant des solutions externes par des programmes de recouvrement économique : les plans d'ajustements structurels (Encadré 4).

#### **Encadré 4 - Les plans d'ajustements structurels (PAS) au Bénin.**

Les années 1980 ont vu le démarrage des programmes d'ajustement structurel (PAS) menés de concert par la Banque mondiale et le FMI, ce dernier se réservant la dimension budgétaire et macroéconomique des programmes et laissant à la Banque les politiques sectorielles et de libéralisation interne, notamment les privatisations. C'est le lancement des PAS, au début des années 1980 qui a consacré le *leadership* de la Banque mondiale sur les politiques dites de développement.

Les PAS sont nés des deux chocs pétroliers et de la montée des taux d'intérêts américains qui a débouché sur la crise de la dette du début des années 1980. À partir de cette période, la Banque mondiale a eu une influence importante sur les politiques économiques des pays catégorisés en voie de développement (PED), notamment par l'influence intellectuelle de la recherche en économie du développement menée au sein de la Banque<sup>327</sup>. Les PAS s'inscrivent directement dans l'idéologie libérale et le « consensus de Washington » qui prône la stabilisation macroéconomique et la libéralisation externe et interne des flux économiques. La « bonne gouvernance » promue est alors caractérisée par une approche comptable, issue des modes de management des entreprises<sup>328</sup>. La Banque mondiale engage les pays bénéficiaires à adopter les formes institutionnelles des pays dits développés, principalement d'inspiration anglo-saxonne, aux dépens d'arrangements budgétaires. En matière de politiques foncières, cela s'accompagne

<sup>324</sup> Banégas Richard. *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, *Op. cit.*, p. 47

<sup>325</sup> *Ibid.* p. 77.

<sup>326</sup> *Ibid.* p. 77.

<sup>327</sup> Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille, et Roubaud, François. « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Op. cit.*

<sup>328</sup> Diarra, Gaoussou, et Plane, Patrick. « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, vol. 158, no. 2, 2012, pp. 51-70.



d'un biais en faveur des droits de propriété privée, censés être, selon les théories économiques classiques, en tout temps et en tous lieux plus efficaces que les autres.

Au Bénin, le tournant des années 1990 est marqué par la victoire de Nicéphore Soglo face à Mathieu Kérékou lors de l'élection présidentielle du 24 mars 1991. Le contexte économique est caractérisé par la libéralisation concomitante au Plan d'ajustement structurel signé en 1987. Deux autres suivront entre 1992-94 et 1995-97. Ces trois PAS, financés par la Banque mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement, ont eu pour objectif la promotion d'une croissance de 3 à 6 %, l'assainissement des finances publiques en vue de ramener le déficit budgétaire à 6 % du PIB<sup>329</sup>, la réduction du poids de la dette publique et la maîtrise de l'inflation. Cela s'est traduit par des réformes structurelles et sectorielles portant sur la réduction de la taille du secteur public, la libéralisation de l'économie, la réforme des cadres légaux et réglementaires et la promotion du secteur privé. Ces trois PAS ont permis d'atteindre des résultats macro-économiques jugés comme « *positifs* »<sup>330</sup> par les bailleurs : le rapport d'évaluation produit par la Banque africaine de développement (BAD) vante ainsi les mérites de ces PAS sur l'impact qu'ils ont produit sur la discipline budgétaire, la croissance soutenue et la stabilité des prix. Ce rapport souligne également la réduction du poids de l'État dans l'activité économique, la libéralisation des prix et du commerce extérieur, la restructuration du système bancaire et la mise en place d'un cadre juridique plus favorable à l'investissement privé. Le rapport souligne cependant l'absence d'une stratégie de lutte contre la pauvreté dans ses trois programmes d'ajustement structurel et la trop grande préoccupation à la stabilité macroéconomique qui ont occulté la dimension sociale des politiques. Les « *indicateurs sociaux* »<sup>331</sup> se sont détériorés, la pauvreté a augmenté aussi bien en zone urbaine que rurale.

De manière concomitante, les années 1990 marquent l'apparition des questions relatives à la terre au sein des politiques publiques, qui figurent à l'agenda des principaux acteurs de l'aide internationale au Bénin, notamment l'Agence Française de développement (AFD) et la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), une agence de développement allemande. Cette deuxième section du Chapitre 2 analyse la mise à l'agenda progressif des politiques afférentes à la terre sous l'égide de « l'aide internationale » du courant des années 1990 à la première moitié des années 2000. Je vais montrer en quoi cette période a constitué une fenêtre d'opportunité politique (*policy window*) pour des bailleurs de fonds qui ont investi la question foncière par le biais de programmes d'aides s'intéressant à la fiscalité et à l'urbanisme d'une part, et à la gestion des ressources naturelles d'autre part ; réactivant et relégitimant par-là certains registres discursifs du colonialisme sous couvert de développement et de croissance économique. Cette notion de fenêtre d'opportunité, développée par J. Kingdon<sup>332</sup> est une notion clé de la sociologie des problèmes publics et apporte un éclairage quant aux stratégies poursuivies par les acteurs de l'époque. Elle permet notamment de s'intéresser aux

---

<sup>329</sup> Groupe de la Banque Africaine de Développement, *Bénin. Programmes d'ajustement structurel I, II et III. Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)*., Novembre 2003, p. vii.

<sup>330</sup> *Ibid.* p. vii.

<sup>331</sup> *Ibid.* p. viii.

<sup>332</sup> Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York (NY), Harper Collins, 1984, 253 p.

capacités et aux ressources de ces derniers à se saisir de différents courants afin de s'imposer. Kingdon identifie alors trois courants : le courant des problèmes (*problem stream*) qui rend visible des situations problématiques ; le courant des solutions (*policy stream*) au sein duquel des alternatives concurrentes circulent, porté par des entrepreneurs organisés en communautés de politiques publiques (*policy communities*) ; le courant du calendrier propre à la vie politique (*political stream*) qui regroupe aussi bien l'opinion publique que la politique électorale ou les changements de gouvernements ou d'administrations.

Je vais montrer dans cette sous-partie que les stratégies déployées par les acteurs du foncier peuvent s'analyser au regard de ces courants. Plusieurs bailleurs de fonds vont en effet investir le champ politique pour y véhiculer des schèmes interprétatifs des questions foncières et environnementales. Ils vont alors progressivement chercher à imposer leurs visions des enjeux dans le but de les rendre hégémoniques et vont participer à construire les problèmes fonciers et à y proposer des solutions. Ces pratiques discursives énoncent des processus de fabrication des politiques de la terre qui s'enchevêtrent et se produisent de façon dynamique, au gré des interactions des acteurs qui les portent. L'analyse de ces processus de fabrication de l'action publique relative à la gestion des terres, de l'émergence des questionnements, à la mise en problème, jusqu'aux solutions proposées, permet de saisir l'évolution de la place des considérations environnementales dans les politiques foncières et plus largement dans l'économie institutionnelle des relations de pouvoirs. Pour cette analyse, je m'appuie aussi la notion de cadrage définitionnel. Celle-ci expose comment des politiques publiques sont produites selon des conceptions et des représentations des enjeux qui deviennent dominantes, notamment lors de l'énoncé d'un problème social<sup>333</sup> pour ensuite l'amener vers une mise à l'agenda selon les configurations qui l'emportent<sup>334</sup>.

Je montre en quoi les accaparements fonciers sur les domaines de l'État et les abus des agents bureaucratiques sur la population, notamment dans les opérations de lotissement, amènent à mettre en cause le monopole de gestion du foncier de l'État et à dénoncer l'informalité dans les procédures, tant en milieu urbain que rural<sup>335</sup>. En milieu urbain, le faible recours à l'immatriculation, l'extension d'un marché foncier fondé sur l'informel, la

---

<sup>333</sup> Neveu, Érik. « Cadrer. Donner forme aux problèmes publics », in Neveu, Érik (dir.). *Sociologie politique des problèmes publics*, Malakoff, Armand Colin, 2015, pp. 95-124.

<sup>334</sup> Cette notion est à l'origine présentée dans les travaux de Bernard Lahire : Lahire, Bernard. *L'invention de l'illettrisme*. Paris, La Découverte, « Poche/Sciences humaines et sociales », 2005, 432 p.

<sup>335</sup> Comby Joseph. *Réforme du droit foncier au Bénin. Étude de faisabilité*, Cotonou, SERHAU-SEM, 1998, 26 p.

prolifération des permis d'habiter pour les lotissements, amènent à mettre en débat la question d'une éventuelle réforme foncière<sup>336</sup>. En milieu rural, l'attention est plutôt portée sur un cadrage macroscopique qui accorde une importance particulière aux aménagements des terroirs, notamment des bassins versants, et à la sécurisation des droits coutumiers. Plusieurs projets parallèles à dimension foncière et environnementale sont structurants dans cette mise à l'agenda sur cette période. En milieu urbain, je m'attache à revenir sur la création des Registres fonciers urbains (RFU) au sein du Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (Serhau), financé par l'AFD, puis sur le Projet de gestion et de réhabilitation urbaine (PGRU) financé par la Banque mondiale. En milieu rural, je reviens sur le Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN), qui est ensuite devenu le Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN), et qui a permis de développer les premiers Plan fonciers ruraux (PFR) en zone rurale. C'est dans un souci de clarté que je présente ici succinctement ces projets, à travers un découpage territorial entre projets urbains et projets ruraux. L'objectif de cette sous-partie est double. Il s'agit d'une part, de montrer comment ces programmes ont contribué à structurer l'offre politique en matière de gestion foncière, et d'autre part, de mettre en évidence comment certaines trames explicatives s'imposent.

## **2.1 En milieu urbain, une offre politique structurée autour de la fiscalité**

Au cours des années 1990, les zones urbaines du Bénin sont marquées par deux projets importants, les Registres fonciers urbains (RFU), financés par la coopération française, et une étude du PGRU financé par la Banque mondiale.

### *Les registres fonciers urbains : un instrument pour élargir l'assiette fiscale*

Comme cela a été exposé au chapitre 1, les années 1980 et 1990 sont marquées par l'installation importante de populations à Cotonou de manière extra-légale sur le plan foncier alors que le cadre juridique propriétaire se révèle inadéquat et inaccessible financièrement à la majorité de la population. Les populations, dans leur très grande majorité, accèdent alors à un permis d'habiter, précaire et révocable, attribué suite à une opération de lotissement. Or, la procédure de délivrance de ces permis d'habiter respecte également très peu les textes juridiques et ces documents font l'objet d'une économie informelle particulièrement active. En

---

<sup>336</sup> Lavigne Delville, Philippe. *Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2014)*, séminaire « Anthropologie des gouvernances et des actions publiques dans les pays du Sud », EHESS, Marseille, 29 mars 2016.

matière d'occupation des sols, les politiques publiques relèvent essentiellement des plans de développements et d'aménagements, mais ceux-ci apparaissent désaxés avec les dynamiques beaucoup plus rapides d'installation des populations. Parallèlement, l'administration des villes, dirigée par des exécutifs nommés par l'État central pendant la période révolutionnaire est réorganisée par la loi n°90-008 du 13 août 1990 portant création, organisation, attribution et fonctionnement des circonscriptions administratives pendant la période de transition. Les anciens districts urbains deviennent alors des sous-préfectures et des circonscriptions urbaines pour les plus importantes d'entre eux, à savoir Cotonou, Porto-Novo et Parakou. Ces instances demeurent des administrations déconcentrées, mais laissent présager les futures collectivités locales décentralisées, qui vont voir le jour en 2002 avec la décentralisation.

C'est dans ce contexte que le Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (Serhau), créé depuis 1982, doté d'une autonomie financière depuis 1986, et qui relève du ministère de l'époque alors en charge de l'urbanisme, devient le support institutionnel de la mise en œuvre des projets de la coopération française en milieu urbain. Avec l'appui d'un financement de cette coopération, il donna naissance aux premiers RFU. Leur conception s'appuie sur les données foncières préexistantes et les acteurs institutionnels en place. Dans un premier temps, un prototype est élaboré à Parakou à partir de 1989. Le RFU est pensé comme un Système d'information foncière (SIF) conçu pour améliorer la rentabilité de la fiscalité locale. Il s'agissait alors, dans le cadre fiscal légal en vigueur, d'accroître les revenus locaux. Claire Simonneau, qui a étudié en profondeur le dispositif, analyse dans un rapport d'expertise à l'AFD et dans sa thèse<sup>337</sup> qu'à cette époque, quatre taxes locales sont en vigueur en zone urbaine et portent alors sur les propriétés foncières bâties et non bâties, et les activités économiques. Ces taxes représentent 80 % des recettes de la commune<sup>338</sup>. Cependant, les importantes zones récemment urbanisées ou en cours d'urbanisation ne sont pas couvertes, l'administration fiscale ne parvenant pas à suivre le rythme des dynamiques d'urbanisation et des procédures de lotissements en cours. L'objectif des promoteurs du RFU est alors d'élargir l'assiette fiscale, de vérifier les données foncières par des enquêtes de terrain et de rationaliser les procédures d'émission des avis d'imposition ou de recouvrement par la création d'un plan

---

<sup>337</sup> Simonneau Claire. *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*, Paris, 2013, Comité technique Foncier et Développement/AFD/MAEE, 95p. ; Simonneau, Claire, *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*. Thèse de doctorat en aménagement, Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal, 2015.

<sup>338</sup> Simonneau, Claire. *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*, *Op. cit.* p. 3.

parcellaire à même de couvrir l'ensemble de l'étalement urbain. Pour Claire Simonneau, l'outil est conçu de manière à « contourner la question foncière légale »<sup>339</sup>. L'instrument ne s'appuie donc pas sur les titres fonciers existants, en faible quantité, mais sur une présomption de propriété fondée sur l'accumulation de preuves formelles ou informelles, et attestant de la légitimité de la possession et de l'occupation. Il s'agit donc d'identifier les présumés propriétaires et d'augmenter rapidement les revenus fiscaux sans avoir à attendre une éventuelle réforme foncière.

À partir de 1991, le projet RFU est installé dans les deux grandes villes du sud du pays, Cotonou et Porto-Novo. Le Serhau, devenue entre-temps une société anonyme d'économie mixte en 1993 joue le rôle de bras armé pour mettre en place l'instrument. La société élabore une réforme fiscale à partir de l'expérience du RFU qui est adoptée en 1994. Cette réforme produit une taxe foncière unique qui se substitue aux deux taxes locales sur le foncier bâti ou non bâti et aux impôts d'État sur les revenus locatifs et les revenus fonciers. Puis en 1995, l'engouement autour de l'instrument se confirme et d'autres bailleurs de fonds, comme notamment la Commission européenne et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), participent au financement de RFU dans d'autres villes du pays. La genèse de cet instrument permet de mettre en évidence comment un problème est identifié, à savoir le recouvrement territorial de l'administration fiscale (*problem stream*). La solution promue est alors d'identifier les présumés propriétaires pour les taxer sans attendre une hypothétique réforme fiscale (*policy solution*). Ces solutions sont portées par une communauté d'acteurs, le Serhau et la coopération française (*policy communities*), à la faveur d'un calendrier politique favorable (*political stream*) marqué par la mise en place des sous-préfectures pour administrer les pôles urbains.

#### Scenarii et projection d'une hypothétique réforme foncière

Parallèlement au projet de mise en place des RFU dans les pôles urbains du Bénin, la Banque mondiale finance le Projet de gestion et de réhabilitation urbaine (PGRU), qui s'accompagne d'une série d'études dans le but de poser les termes du débat à une éventuelle future réforme sur le foncier. En 1998, Joseph Comby, un expert foncier français, alors consultant sur les thématiques foncières, synthétise les diagnostics dans une étude publiée par

---

<sup>339</sup> *Ibid.* p. 7.

le Serhau<sup>340</sup>. L'analyse de cette synthèse éclaire quant à la fabrique du problème foncier de l'époque. L'objet de la mission était normalement limité au droit foncier urbain, mais pour l'expert « il existe bien, en effet, une spécificité des problèmes liés à l'application du droit foncier en milieu urbain. Mais, en droit positif, il n'existe aucune spécificité qui permette de traiter à part d'un « droit foncier urbain » qui serait différent d'un « droit foncier » tout court. »<sup>341</sup>. Ce constat suppose ici que la fracture entre milieu rural et urbain n'est en rien fondamentale et que le droit foncier est sensiblement le même en ville qu'en zone rurale. Cela suppose aussi que la plupart des problèmes fonciers se situent dans les intervalles entre l'urbain et le rural, là où les changements d'usage et de valeur de la terre sont les plus importants. Pour Joseph Comby, il faut donc :

« Envisager, d'une part, une réforme du droit foncier dans ce qu'il a de fondamental, en traitant des prérogatives du droit de propriété, des preuves de cette propriété, et des procédures de mutation. Et, d'autre part, deux réflexions en aval, pouvant être menées dans des instances différentes l'une sur le droit de l'aménagement foncier rural et agricole, l'autre sur le droit de l'urbanisme »<sup>342</sup>.

L'expert suggère donc ici que la réduction de la question foncière à des considérations techniques et juridiques rapportées au respect de la légalité et des droits de propriété ne saurait être pertinente si elle n'était pas mise en perspective avec les problématiques relatives à l'aménagement du territoire et aux changements d'usages des sols.

À l'issue de ce constat, celui-ci propose quatre scénarios à explorer. Le premier se fonde sur le constat posé par plusieurs interlocuteurs de Joseph Comby qui estiment que les contrariétés proviennent d'un défaut d'application des textes juridiques existants au Bénin, encore grandement inspirés du droit colonial. Pour l'expert, ce scénario est absolument inenvisageable. La mise en application stricte des textes entrainerait selon lui de profondes altérations des pratiques existantes, notamment par l'interdiction de vendre les droits coutumiers, très largement majoritaire, mais aussi par l'interdiction de vendre ou d'attribuer des permis d'habiter, très largement diffusés par le biais des opérations de lotissement. Selon Joseph Comby :

« L'étude de ce premier scénario revient donc à mettre en évidence les raisons de l'infaisabilité d'une mise en œuvre effective du droit foncier actuel et, donc, les motifs

---

<sup>340</sup> Comby Joseph., « La réforme du droit foncier au Bénin. Éléments de constats », SERHAU-SEM, 1998, 26p. Des extraits de cette étude sont consultable sur le site internet de l'expert : <http://comby-foncier.com/Beninreformepdf>.

<sup>341</sup> Comby Joseph., « La réforme du droit foncier au Bénin. Éléments de constats », *Op. cit.*, p. 15.

<sup>342</sup> *Ibid.* p. 15.

de la nécessité de son changement. Il n'est pas envisageable de présenter ce scénario comme d'une alternative possible, mais, pour la clarté de la démarche, il sera nécessaire de l'évoquer dans les documents qui justifieront la réforme proposée, car c'est l'impossibilité même de ce premier scénario qui démontre la nécessité d'une transformation du droit foncier »<sup>343</sup>.

Le deuxième scénario propose pour sa part de ne pas revenir sur la législation en vigueur mais de prévoir des réformes stratégiques à intervalle régulier, et qui, mises bout à bout, conduiraient à améliorer le fonctionnement du régime juridique en place. Parmi ces améliorations, Joseph Comby imagine une simplification de la procédure administrative de l'immatriculation ; l'attribution systématique d'un titre foncier et non d'un permis d'habiter à l'issue des nouvelles opérations de lotissement, ou encore la conversion des permis d'habiter existants en titres fonciers. Le troisième scénario souhaite maintenir le principe juridique fondamental en vigueur qui veut que la reconnaissance de la propriété privée soit une prérogative de l'État, non déléguée aux notaires par exemple, et où l'État prend l'initiative de conduire des procédures groupées de formalisation juridique. Cependant, pour l'auteur, ce scénario « ne permet pas d'envisager de résoudre l'insécurité de la grande de la propriété coutumière avant une vingtaine ou une trentaine d'années dans le meilleur des cas »<sup>344</sup>, la procédure devant s'accompagner de plans topographiques des zones traitées. Pour ce scénario, le titre foncier, systématiquement délivré pour tous les terrains, urbain comme rural, devient la clef du système juridique. Enfin, le quatrième scénario envisage une rupture radicale avec les pratiques juridiques en proposant que la propriété soit à régler directement entre personnes privées, reléguant l'État et ses administrations aux fonctions de régulateurs des démarches, notamment pour trancher les conflits. Dans ce scénario, et à l'inverse du précédent, le titre ne serait plus le document ultime attestant de la propriété, mais la convention de vente entre particuliers remplirait ce rôle. Philippe Lavigne-Delville, indique qu'en pratique, le premier scénario proposé par Joseph Comby fut retenu et qu'une Commission de transformation des permis d'habiter en titres fonciers fut mise en place en 2001, mais avec très peu de moyens et bloquée par des procédures administratives complexes, celle-ci n'a pas abouti<sup>345</sup>.

La confrontation des propositions de ces deux projets distincts permet de mettre en avant plusieurs enseignements quant aux effets de cadrages qu'ont engendrés ces projets sur la mise à l'agenda de la question foncière. Tout d'abord, le RFU, par le cadrage fiscal qu'il contribue à

---

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>345</sup> Lavigne Delville, Philippe, *Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005 - 2014)*, *Op. cit.*

produire de la question foncière en milieu urbain tend à se rapprocher du projet colonial de cadastre dans la mesure où il promeut une vision monétisée de la terre par la taxation des occupants. Aussi, l'exclusivité du cadastre fiscal tend l'enjeu des installations précaires et informelles des habitants et dépolitise les enjeux relatifs à l'aménagement du territoire et à l'occupation des sols. Ensuite, les débats produits dans le cadre des projets RFU et PGRU sont instructifs dans la mesure où ils préfigurent du caractère hybride d'une possible réforme foncière. Dans un cas comme dans l'autre, cela souligne l'héritage colonial du titre foncier et des permis d'habiter, qui s'enchaînent aux pratiques coutumières. Cela tend également à souligner la résurgence de dispositions juridiques développées à l'époque coloniale. Les ressorts juridiques des réformes envisagées reposent en effet sur les mêmes dispositions techniques et juridiques d'organisation et de rationalisation des espaces que sous l'administration coloniale. Cela se traduit par une certaine dépolitisation des enjeux environnementaux relatifs à l'usage des terres - dénoncée cependant par Joseph Comby -, et contraste avec le cadastre politique qui se met en place en zone rurale et que je vais aborder dans la deuxième sous-section.

## **2.2 En zone rurale, sécuriser les pratiques coutumières pour soutenir l'agriculture vivrière**

À l'instar des projets en milieu urbain, la question de la gestion des terres a émergé à l'agenda des politiques de l'aide internationale à travers le développement de plusieurs projets successifs. Le premier projet significatif à ce sujet est le Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN). Celui-ci est élaboré au cours des années 1990-92, sous financement conjoint de la Banque mondiale, de la coopération allemande, de la coopération française et du Programme des Nations unies pour le développement. Ce projet avait deux grands objectifs selon ses termes institutionnels :

*« (1) le renforcement des institutions, y compris la révision, l'élargissement et l'application de la législation, l'élaboration de politiques, le renforcement des capacités de planification, de suivi et d'évaluation. ; (2) des actions pilotes qui favorisent les utilisations durables des ressources agro-sylvo-pastorales et contribuent à enrayer la dégradation des ressources naturelles renouvelables »<sup>346</sup>.*

---

<sup>346</sup> Traduction proposée à partir du document de cadastre. World Bank, Report No. : 19958, *Implementation Completion Report on a credit in the amount of SDRs 10.1 Million (US\$14.1 million equivalent) to the Republic of Benin for a Natural Resources Management Project.*, Rural Development II Country Department 13 Africa Region, p. 3.



Pour les anthropologues Honorat Edja et Pierre-Yves Le Meur<sup>347</sup>, ce programme était « explicitement destiné à s’inscrire dans une perspective plus longue de planification nationale et de changement législatif »<sup>348</sup>. Aussi, celui-ci était affilié à une stratégie de restructuration des services agricoles liée au changement de régime politique. Il s’articulait alors autour de cinq volets : la gestion des forêts naturelles, la mise en valeur et l’aménagement des bassins versants, les opérations foncières, la recherche-développement et enfin la gestion de la faune sauvage. Le choix des sites pilotes s’est inscrit lui aussi dans une logique de gestion des ressources naturelles et non dans une perspective foncière centrée exclusivement sur les questions d’accès à la terre et aux ressources. Les opérations foncières étaient donc subordonnées au cadrage général du projet autour de la gestion des ressources naturelles, avec notamment l’objectif d’aménager des bassins versants. L’énoncé de la question foncière se déploie alors dans une perspective d’action publique aménagiste de lutte contre l’érosion des sols et de reboisement. Cela montre ici le contraste entre le récit des projets fonciers en milieu urbain, cadré pour la fiscalité et les transactions immobilières, et ceux en milieux ruraux, qui s’insèrent dans une optique plus socio-environnementale, en tout cas, plus proche des spécificités de la paysannerie locale. Des diagnostics fonciers ont été inclus à la suite d’enquêtes socio-économique portant sur les zones d’étude.

Désiré Azangpo, expert foncier à la GIZ, en poste à Cotonou, m’a fait part de son expérience passée au PGRN et est revenu sur les expérimentations que ce projet avait initiées. Cela permet en outre de ré-insérer l’histoire des réformes foncières récente du Bénin dans une perspective historique plus longue :

Sur la réforme foncière, contrairement à ce qui a été dit, tendant à faire croire que la réforme ne date que de la période juste avant la loi de 2013, la réforme foncière remonte à bien plus loin que ça. J’imagine que tu le sais, avant la réforme de 2013, il y a eu la loi de 2007, dont l’avènement précède celle de 2013. Tout était alors couvert sous l’angle de la sécurisation du foncier rural, car on avait besoin d’une gestion durable des ressources naturelles, et on a estimé que cette gestion durable ne pouvait se faire qu’avec un foncier sécurisé. Si les acteurs sont plus enclins à investir dans leurs terres, dans la fertilisation, la mise en valeur, c’était dans le cadre des projets, comme dans le cas du PGRN. On n’était pas partie avec des projets, ou des Plans fonciers ruraux, qui portent leurs intitulés "réforme foncière", ce n’était pas vraiment ça. Les projets visaient la gestion des ressources naturelles, mais cependant, la sécurisation de la terre favorisait la gestion durable des ressources naturelles, et on cherchait les outils qui permettent d’aboutir à cette sécurisation foncière, notamment les PFR. On a notamment fait une

---

<sup>347</sup> Edja Honorat, Le Meur, Pierre-Yves., « Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation. » *Document de travail de l’Unité de Recherche 095 n°9*, IRD, GRET, Septembre 2004, p. 5.

<sup>348</sup> *Ibid.* p. 5.

quarantaine de PFR en phase pilote, donc, cela procédait déjà à la mise en débat de ces outils, tout en retenant que la sécurisation devait se poursuivre pour avancer.

[Désiré Azangpo, expert foncier Pro-PFR/GIZ, entretien le 08/05/2018]

Ici, le courant des problèmes (*problem stream*) et le courant des solutions (*policy stream*) semblent s'emboîter. En effet, le projet PGRN a produit, comme l'indique Désiré Azangpo, un cadrage politique exclusivement rural quant à une future réforme du foncier qui devait s'inscrire dans une perspective de gestion durable des ressources naturelles. C'est dans ce cadre que les Plans fonciers ruraux (PFR) sont amenés dans le projet, et en ce sens, les promoteurs du PGRN se muent en entrepreneurs de cause d'une gestion soutenable des ressources en milieu rural.

### *Les Plans fonciers ruraux : un recueil d'enregistrement des droits coutumiers*

Les PFR trouvent leurs origines en Côte d'Ivoire à la fin des années 1980. L'objectif explicite de cet instrument porte sur le recueil et l'enregistrement des droits coutumiers. Cet outil est exporté au Bénin en combinant topocartographie et enquêtes foncières dans une optique participative d'enregistrement contradictoire des droits coutumiers existants et reconnus localement. Le Plan foncier rural est institué par l'arrêté interministériel 015 du 11 janvier 1994 (ministères du Développement rural et de l'Intérieur) qui autorise les opérations foncières dans le cadre du PGRN. Cet instrument a fait l'objet de nombreux travaux en anthropologie<sup>349</sup>. Ces derniers montrent que le Plan foncier rural est issu du constat partagé par une communauté d'acteurs intervenant sur le foncier en milieu rural selon lequel l'immatriculation par le titre foncier n'est pas adaptée aux réalités sociales coutumières des populations rurales. L'objectif est alors de proposer une alternative qui tiennent compte des droits coutumiers existants. Philippe Lavigne Delville et Noël Gbaguidi notent par ailleurs des similitudes entre la démarche proposée par l'instrument PFR et les propositions de cadastrage

---

<sup>349</sup> Le lectorat peut se tourner vers les travaux suivants : Lavigne Delville, Philippe. « Conceptions des droits fonciers, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Éric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Op. cit., pp. 70-103. ; Edja, Honorat., Le Meur, Pierre-Yves. « Le Plan foncier rural au Bénin. Connaissance, reconnaissance et participation » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Éric (dir.). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Op. cit. pp. 195-236. ; Le Meur, Pierre-Yves. « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française*, vol. 41, no. 3, 2011, pp. 431-442. ; Lavigne Delville, Philippe. « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 61-86.

des droits coutumiers au sein de la palmeraie dahoméenne rapportées par l'étude de l'ORSTOM et notent des emprunts sélectifs aux textes coloniaux, en particulier à deux décrets de 1955 et 1956<sup>350</sup>. En pratique, la procédure d'intervention a évolué dans le temps, mais l'objectif reste sensiblement le même. Il s'agit de recueillir les droits fonciers des populations rurales que ces derniers relèvent de droits individuels ou collectifs, à partir d'enquêtes contradictoires, parcelle après parcelle. Les limites sont levées et reportées sur des photos aériennes ou des images satellites et les données sont ensuite publicisées pour permettre à chacun de vérifier et réviser les données.

Au sein du projet PGRN, le PFR a donc constitué une composante subordonnée liée aux opérations foncières. Le rapport du projet de la Banque mondiale rapporte notamment que 23 villages ont été concernés avec 7 PFR établis et 5 comités villageois de gestion du PFR installé. Cependant, le document souligne une limite importante : « aucun des villages n'est allé jusqu'au bout de la démarche, c'est-à-dire l'élaboration et gestion des documents finaux »<sup>351</sup>. Edja et Le Meur rapportent ainsi des blocages importants :

« Certains cas de blocages expriment les réticences initiales face à une intervention perçue comme d'origine étatique et donc comme potentiellement dangereuse, porteuse de risques d'expropriation et d'imposition. Ces réticences ont abouti à des blocages partiels de la procédure dans certains villages du site d'Aplahoué, une partie parfois importante du terroir n'y ayant pas été levée. Dans d'autres cas, le blocage n'apparaît pas de manière aussi évidente, et pourtant, ce sont les fondements mêmes de l'opération qui sont questionnés. Il ne s'agit bien sûr pas de jeter le bébé avec l'eau du bain, mais plutôt d'interroger les conditions de pertinence de l'usage du PFR : tout outil à une domaine d'application spécifique et l'outil PFR ne déroge pas à la règle. Ces interrogations renvoient aux conceptions implicites qui informent la démarche, concernant en particulier les usages des notions de village, de terroir et aussi de lignage comme institution territoriale. »<sup>352</sup>

L'analyse que livrent Edja et Le Meur insiste sur le caractère exogène de l'opération et sur la méfiance que cela a pu entraîner chez les populations. La crainte de l'expropriation et de l'imposition pouvant renvoyer aux résurgences des pratiques de contrôle de l'ordre social du temps colonial qui réorganise par le haut les modes d'*habiter* des populations. Edja et Le Meur

---

<sup>350</sup> Lavigne Delville, Philippe., Gbaguidi, Noël. « Un retour du refoulé ? La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif », *Anthropologie & développement*. À paraître en 2022.

<sup>351</sup> Document of the World Bank Report No. : 19959, *Implementation Completion Report on a credit in the amount of SDRs 10.1 Million (US\$14.1 million equivalent) to the Republic of Benin for a Natural Resources Management Project.*, Rural Development II Country Department 13 Africa Region, p. 39.

<sup>352</sup> Edja Honorat, Le Meur, Pierre-Yves. « Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation. » *op. cit.* p. 20.

rapportent également que le PGRN (1993-1997) fut marqué par des tensions et contradictions. Des divergences de point de vue et d'intérêts furent notamment rapportés entre les bailleurs de fonds et les opérateurs, notamment dans la phase de transition à la fin du projet<sup>353</sup>.

*Des projets de gestion des ressources naturelles à l'avant-garde d'une réforme du foncier rural*

La Banque mondiale se retire et ne participe pas au projet qui lui succède, le Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN) qui démarre ses activités en 1998 grâce à un financement quinquennal de la GTZ puis de l'AFD. Le démarrage des opérations commence en janvier 2000 pour une période de quatre ans. Le projet est placé sous la tutelle du ministère du Développement rural (MDR qui deviendra le MAEP, le ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche) qui en assure la mise en œuvre à travers deux directions : la Direction de la programmation et de la prospective (DPP) et la direction des Forêts et ressources naturelles (DFRN). Ce nouveau projet se structure autour de deux axes : la gestion des ressources naturelles et des terroirs d'une part, les opérations foncières d'autre part. Ce second projet poursuit donc directement le travail de politisation des problématiques rurales liées à la terre qu'avaient initiée les promoteurs du PGRN, notamment en réévaluant la place du foncier dans le nouveau programme.

Dans le même temps, la République du Bénin s'engage dans un processus de décentralisation administrative, et dans ce cadre, souhaite faire évoluer sa politique de développement rurale et agricole. Le Plan stratégique opérationnel souligne que : « la priorité est donnée à la modernisation progressive de l'agriculture familiale pour lui permettre d'accéder au marché »<sup>354</sup>. La Déclaration de politique de développement rural souligne cette volonté d'avancer vers une législation qui permettrait de tenir compte de la souplesse des droits coutumiers :

« La sécurisation des investissements nécessite la mise en place d'un cadre législatif approprié qui donne aux acteurs la pleine confiance aux structures, tant de l'encadrement que de promotion des différentes activités. (...) Élaborer et mettre en place un cadre juridique, tant au niveau des communautés rurales qu'à celui des exploitants individuels ou collectifs, qui incite de manière durable à la bonne

---

<sup>353</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>354</sup> « Plan Stratégique Opérationnel » pp. 19 et 20 in Lavigne Delville Philippe, Bernard Robert, Deguenon Lucien Aristide, Edja Honorat, Le Meur Pierre-Yves, et Rochegude, Alain. *Schéma d'Action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin. Rapport final - Volume I. Schéma d'action.*, PGTRN/République du Bénin ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche, GTZ, AFD, GRET, Juillet 2003, p. 4.

conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles (...) En ce qui concerne le foncier (agricole, forestier, pastoral et halieutique), l'objectif reste d'adopter le droit traditionnel aux contraintes modernes, en utilisant et en conservant son dynamisme et son adaptabilité. Cette adaptation devrait garantir la sécurisation de l'occupation des terres par leurs exploitants, l'accès plus juste des femmes à la terre, l'arrêt de la spéculation sur la terre lorsque celle-ci se traduit par son inutilisation, et de façon générale à une utilisation de la terre plus intensive et plus respectueuse de l'environnement. L'enregistrement des terres soumises au droit traditionnel, tel que pratiqué par le Plan Foncier Rural, semble incontournable dans l'avenir. »<sup>355</sup>

En ce sens, le ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche (MAEP), en concertation avec le ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'Homme (MJLDH) et le ministère de l'Économie et des finances (MEF), a lancé un travail d'élaboration d'un avant-projet de loi portant régime foncier en zone rurale. Les termes de référence des travaux indiquent que « l'objectif visé par ce projet de loi est de garantir à l'État un cadre juridique approprié sur le foncier rural qui permet de promouvoir une gestion foncière rurale basée sur les réalités socio-culturelles sans perdre de vue les exigences d'un développement durable de façon à promouvoir le développement socio-économique harmonieux du pays »<sup>356</sup>. C'est dans ce cadre que furent organisées entre février 1999 et septembre 2001, adossés au PGTRN, des enquêtes de terrains ethnographiques et séminaires sur le foncier rural pour recueillir des informations sur les situations sociales et économiques ainsi que sur les préoccupations des acteurs ruraux, notamment celles d'agriculteurs, d'éleveurs, de pêcheurs, ainsi que de propriétaires et cadres s'intéressant au développement en zone rurale. Un comité d'experts nationaux composé d'anthropologues et de socio-économistes se met en place en juin 2000 et élabore un avant-projet de loi portant régime foncier rural. Ce projet de loi retient trois axes de développement. Tout d'abord, il affirme le rôle à tenir par les communes dans la gestion foncière locale - en accord avec la loi de décentralisation qui est effective à partir de 2002 - en proposant notamment la création de comités locaux de gestion foncière. Ensuite, il consacre le PFR comme instrument pouvant répondre aux préoccupations sociales des agriculteurs en quête d'une sécurité foncière, plus particulièrement dans le but de leur permettre de jouir des droits fonciers selon les règles coutumières dans un cadre formalisé. Enfin, il propose de régler les

---

<sup>355</sup> Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR) pp. 58-59., in Lavigne Delville Philippe, Bernard Robert, Deguenon Lucien Aristide, Edja Honorat, Le Meur Pierre-Yves, Rohegude Alain, *Schéma d'Action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin. Rapport final - Volume I. Schéma d'action.*, PGTRN/République du Bénin ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la Pêche, GTZ, AFD, GRET, Juillet 2003, p. 4.

<sup>356</sup> Terme de référence, *ibid.* p. 18.

contentieux à partir de processus de conciliation qui prennent compte des pratiques et normes relatives aux droits et pratiques coutumières.

Le projet de loi prévoit en outre que les droits coutumiers, qu'ils soient individuels ou collectifs, recensés selon cette démarche recevront un « Certificat foncier rural » (CFR), qui, sans avoir le caractère inattaquable et inflexible du titre foncier, ferait foi jusqu'à preuve du contraire devant les juridictions. Le CFR peut également permettre de transmettre des droits fonciers reconnus par héritage, de les mettre en gage ou de les céder. Le but de ce certificat est de répondre à l'essentiel des besoins de sécurisation de l'agriculture familiale. Le passage à l'immatriculation répondrait quant à lui à des besoins liés à des investissements financiers plus lourds. Pour lutter contre les friches achetées par des acteurs urbains dans l'attente d'une éventuellement spéculation urbaine, l'avant-projet de loi affirme également une obligation de mise en valeur des terres. Ainsi, dans l'esprit des promoteurs de la loi rurale, le CFR devait suffire à sécuriser la grande majorité des populations et avait vocation à devenir le statut juridique dominant pour les terres rurales<sup>357</sup>.

Ce projet de loi foncière rurale s'inscrit en cohérence avec la politique de décentralisation administrative entamée au Bénin en 2003 et propose une articulation renforcée entre niveau communal et villageois, notamment par la création de comités de gestion foncière à ces deux échelles de gouvernance. Le but est de tendre vers une gestion foncière négociée des terres relevant des droits coutumiers entre les différents niveaux, villageois et communaux. Le projet propose que les mairies dotent les services des affaires domaniales et foncières d'un support cartographique commun pour permettre l'élaboration échelonnée d'un cadastre des terres rurales. Aussi, ce projet de loi, par l'obligation qu'il imposerait aux communes à définir les échelles de gouvernance territoriale, notamment des communes et des villages, obligerait les acteurs locaux à trancher les questions relatives aux limites territoriales. Ce nouveau dispositif législatif se fonde ainsi sur les pratiques d'utilisation de la terre. La rupture juridique est profonde dans la mesure où ce dispositif se fonde sur une approche adaptée et ergonomique au regard des pratiques des paysans, et non pas sur la propriété formelle du bien. C'est en ce sens que Philippe Lavigne Delville et Noël Gbaguidi désignent cette approche comme relevant du « paradigme d'adaptation »<sup>358</sup>. En ce sens, les PFR sont pensés dans le but de définir

---

<sup>357</sup> Lavigne Delville, Philippe. « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 3, 2010, pp. 467-491.

<sup>358</sup> Lavigne Delville, Philippe, et Gbaguidi, Noël. « Un retour du refoulé ? La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif », *Op. cit.*

clairement qui a accès à la ressource et sous quelles conditions juridiques, en précisant l'utilisation possible des fruits et en précisant les règles d'exploitations, ce qui assurerait, en théorie, une gestion écologiquement plus responsable des terres immatriculées au PFR. Cependant, bien que cette loi rencontre un certain assentiment de la part des acteurs concernés par les questions rurales, des tensions se créent avec le ministère de l'Urbanisme, opposé à un cadre souple qui n'obligerait en rien les paysans à aller vers un titre foncier. Le projet de loi est finalement voté le 30 janvier 2007, mais un processus de réforme globale du foncier, portée par le *Millenium Challenge Account-Bénin* (MCA-Bénin), se met en place avec pour objectif une standardisation des droits fonciers par la formalisation de la propriété privée sur les terres coutumières, qu'elles soient urbaines ou rurales.

\*\*\*

Les années 1990 et le début des années 2000 marquent ainsi l'émergence d'un double processus de politisation des questions de gestion foncière. D'une part, une politisation héritée du projet colonial est portée en milieu urbain dans le but d'immatriculer et recenser toutes les parcelles et habitants, notamment à partir d'un cadrage fiscal censé répondre favorablement aux besoins financiers des administrations. D'autre part, les projets PGRN et PGTRN assurent une politisation des enjeux ruraux du foncier en accordant une importance particulière à la gestion des ressources naturelles et à la durabilité des activités paysannes. Ce double projet soulève par son déploiement les enjeux d'une formalisation des droits et pratiques coutumières des populations rurales, peu altérés par les logiques coloniales, où les titres de propriété privée sont presque inexistantes. Il s'agit à présent de voir comment le projet de réforme foncière globale portée par une coalition de cause réunissant géomètres-experts et du ministère de l'Urbanisme autour du MCA-Bénin contribue à restructurer l'offre de politique foncière.

### 3. Concurrence entre projets de réformes foncières et cacophonies institutionnelles (2007 - 2013)

Le projet de réforme du foncier rural est entré en collision, au cours des années 2000, avec un processus de réforme parallèle portée une autre communauté politique se structurant autour d'un bailleur de fonds états-unien, le *Millenium Challenge Account-Bénin* (MCA-Bénin), des géomètres-experts et du ministère de l'Urbanisme, de l'habitat, de la réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière (MUHRFLEC). Cette communauté d'acteurs souhaite promouvoir une réforme de remise à plat institutionnel et d'uniformisation du droit foncier par la formalisation de la propriété privée sur les droits coutumiers. Ces deux communautés politiques qui s'opposent forment des coalitions de causes (*advocacy coalition framework*)<sup>359</sup> partageant chacun des schèmes cognitifs et une vision des problèmes de gestion des terres et des solutions normatives à y apporter. Dans cette partie, j'analyse comment cette concurrence entre deux processus de réformes parallèles vient politiser les débats autour des enjeux techniques de formalisation de la propriété foncière privée d'une part ; et comment ces débats participent à dépolitiser les questions environnementales de gestion des terres d'autre part. Ainsi, en considérant que les dynamiques de politisations d'enjeux se jouent au détriment d'autres qui se voient marginalisés du débat et ainsi se dépolitisent, je montre d'abord comment le projet de réforme porté par la communauté de politiques publiques qui émerge autour du MCA se caractérise par la volonté d'instaurer une gouvernance centralisée, technicisée et positiviste du foncier. Puis je montre ensuite que ce projet s'est heurté à une résistance de la part d'acteurs proches des réseaux ruralistes, qui ont tentés de faire valoir les bénéfices d'une approche dichotomique entre foncier rural et foncier urbain.

#### 3.1 La formulation d'un projet de réforme foncière globale

L'historique du télescopage de la réforme foncière rurale de 2007 avec celle portée par le MCA-Bénin a abondamment été traité dans une perspective d'anthropologie politique<sup>360</sup>. Je

---

<sup>359</sup> Bergeron, Henri, Surel, Yves, et Valluy ; Jérôme. « *L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ?* », *Op. cit.* ; Sabatier, Paul. « *Advocacy coalition framework (ACF)* », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 49-57.

<sup>360</sup> Lavigne Delville, Philippe. « *La reforme fonciere rurale au Benin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide* », *Op. cit.* ; Lavigne Delville, Philippe. « *Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso)* », *Op. cit.*



vais cependant de revenir sur les points saillants de ce double processus dans le souci d'explicitier comment les questions environnementales et de gouvernance des ressources naturelles ont progressivement été reléguées, invisibilisées et dépolitisées sous l'effet des cadres cognitifs et discursifs des promoteurs d'une réforme globale du foncier.

### *L'argument de la privatisation comme moteur de développement économique*

L'un des objectifs de l'accord entre le Bénin et le Millenium Challenge Corporation (MCC) est de soutenir l'augmentation des dépenses d'investissement à la promotion du secteur privé au Bénin. Le projet *Accès au foncier* constitue alors une des quatre composantes du programme MCA-Bénin avec les projets *Accès à la justice*, *Accès aux services financiers* et *Accès aux marchés*. Les grands axes du projet *Accès au foncier* sont une refonte de la législation foncière, une opération de transformation de 30 000 permis d'habiter en titre foncier en milieu urbain, et la réalisation de 300 PFR en zones rurales avec l'objectif de délivrer 75 000 CFR puis de les transformer en titres fonciers. L'objectif principal est « d'assurer un accès sécurisé à la terre à travers une administration foncière efficace en vue de faciliter l'investissement et la création d'un marché immobilier utilisant la propriété foncière comme actif monnayable »<sup>361</sup>. Certain des acteurs participants à ce projet de réforme globale ont pu travailler sur les projets PGRN, PGTRN et sur le projet de loi foncière rurale de 2007, profitant des opportunités d'emploi que génèrent les programmes subventionnés par les bailleurs de l'aide pour se positionner dans les différents espaces professionnels qui se créent autour du secteur foncier. C'est par exemple le cas du directeur général de l'Institut géographique national du Bénin :

Je suis arrivé au PGRN en 95. C'était une petite expérience qui m'a porté dans le foncier, et à l'arrivée quand le MCA est venu, j'ai été contacté pour être consultant dans les études sur la réforme foncière et la rédaction du livre blanc. J'ai été un des acteurs, un des 4 experts nationaux qui ont été associés. Il y avait moi, et 3 juristes. Donc j'ai été consulté auprès du bureau d'étude du MCA, pour la rédaction des études, entrant dans le cadre de la réforme foncière, qui a abouti au Code foncier.

[Claude Degbe, directeur général de l'Institut géographique national du Bénin, entretien le 05/04/2018]

Pour appuyer son projet, le MCA-Bénin finance six études sur la politique foncière au Bénin. Ces études sont réalisées par le cabinet privé américain Stewart International. Le budget du volet foncier est de 35 millions de dollars sur quatre ans, pour un budget total au MCA-

---

<sup>361</sup> Millenium Challenge Account - Bénin, *Résumé des principales études préliminaires*, « Projet accès au foncier » Version préliminaire Août 2009. p. 5.

Bénin de 300 millions de dollars<sup>362</sup>. L'étude numéro 1, qui porte sur le fonctionnement des institutions nationales, est particulièrement instructive. Elle augure en effet de la remise à plat des institutions de gestion du foncier que va promouvoir le projet de réforme globale et précise notamment que « pour faciliter la reconnaissance des droits de propriété, il est nécessaire d'instaurer un environnement administratif du foncier efficient, transparent et équitable afin de s'assurer que les formalités sont effectuées de manière rapide, fiable et transparente »<sup>363</sup>. Dans les recommandations formulées, le MCA propose en effet la réalisation d'un cadastre où le statut juridique de la terre passerait d'un statut de terre « occupée à celui de terre possédée »<sup>364</sup>. Deux constats s'imposent alors quant au projet proposé par le MCA et les normes cognitives qu'il véhicule : la réappropriation du projet colonial d'immatriculation de toutes les terres d'une part, et son insertion dans la nouvelle économie des ressources<sup>365</sup> d'autre part. Ces appropriations sont légitimées au nom d'un renforcement du développement des investissements économiques d'ordre privé. Ainsi, dans ses recommandations, il est proposé par le MCA de ne pas tenir compte de la configuration des droits coutumiers en zone rurale et d'aborder la question foncière sous un prisme global en imposant la lecture du droit positif :

« En milieu rural, la méthode légale pour reconnaître les droits fonciers coutumiers des villages se fait à travers le processus du PFR et l'établissement de certificats fonciers par la suite. Il est suggéré que les droits coutumiers soient reconnus par un accord de voisinage écrit assorti d'une publicité pendant 30 jours dans l'une des radios nationales, dans un des journaux et ensuite enregistré dans le livre foncier. Le nouveau code foncier définira et assimilera clairement tous les droits fonciers de la tenure coutumière en droits de tenure foncière moderne. Le PFR sera le processus d'immatriculation systématique pour ces terres rurales et ces propriétaires fonciers ruraux. Il semble qu'il est de plus en plus difficile pour le système coutumier de rester en existence. Premièrement, parce que les terres « vacantes » appartiennent à l'État (et ses niveaux administratifs associés). Le fait que des personnes peuvent posséder une terre et ne pas l'occuper ne semble pas exister du point de vue légal. En second lieu, rien dans les lois modernes existantes ne suppose qu'une terre vacante peut appartenir à un individu. »<sup>366</sup>

---

<sup>362</sup> Lavigne Delville Philippe. « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Op. cit.*, p. 481.

<sup>363</sup> MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Étude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Étude 1 : Étude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009, p. 8.

<sup>364</sup> *Ibid.* p. 83.

<sup>365</sup> Boisvert Valérie, Caron Armelle, et Rodary, Estienne. « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité », *Op. cit.* pp. 61-84 ; De Soto, Hernando., *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ? Op. cit.*

<sup>366</sup> MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Etude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Etude 1 : Etude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009, p. 107

Il est possible de distinguer à travers cet extrait plusieurs logiques discursives. Tout d'abord, les cadres d'interprétation de la théorie évolutionniste des droits de propriété fonciers sont employés par les experts du MCA pour souligner les difficultés du système coutumier à poursuivre son existence, sans pour autant soulever d'arguments en ce sens. Ce registre est accentué d'une volonté de transcrire ces droits coutumiers en droit positif, ici qualifié de « *moderne* », en opposition au droit coutumier, implicitement disqualifié. L'instrument PFR, promue par la réforme portant loi foncière rurale, n'apparaît pas pour autant relégué dans la politique foncière globale que souhaite dessiner le MCA. Le rôle du PFR est ici redéfini. Alors que les projets PGRN et PGTRN l'ont caractérisé comme un instrument de sécurisation du foncier rural pour permettre la reconnaissance et la cartographie des droits, le PFR est ici réajusté comme la courroie de transmission du processus d'immatriculation systématique des terres rurales. L'instrument est spécifié comme un intermédiaire juridique dans le but d'avancer vers la délivrance d'un titre foncier, qui est quant à lui, d'ordre individuel, privé, et inattaquable, sur une terre rurale. L'historicisation des propositions du MCA permet donc de mettre à jour un argumentaire proche de celui utilisé lors du temps colonial : celui de l'injonction à privatiser, considérée comme économiquement rationnelle au regard du développement capitaliste de l'économie du pays. Ce discours reflète en outre l'influence scientifique de la nouvelle économie des ressources sur les politiques d'aide à la gestion des ressources naturelles et à l'environnement, dont la *terre* fait partie<sup>367</sup>. Cet extrait du résumé des études menées par le MCA-Bénin en témoigne :

« Les citoyens béninois prennent de plus en plus conscience du rôle que jouent les droits fonciers dans le développement économique, la gouvernance, la réduction des conflits et la gestion des ressources. Cette prise de conscience a conduit à l'élaboration de lois nationales définissant le processus de formalisation de transfert et d'immatriculation des terres »<sup>368</sup>

En essentialisant « les citoyens béninois », la promotion de la privatisation de la propriété relève autant d'un parti pris idéologique que d'un déterminisme historique. Sur la question des conflits fonciers, ce déterminisme est limpide : le résumé des études conclut que les conflits fonciers sont imputés au dualisme juridique entre droit coutumier et positif, et à

---

<sup>367</sup> Boisvert Valérie, Caron Armelle, Rodary Estienne, « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité. », *Op. cit.*

<sup>368</sup> République du Bénin Présidence, MCA-Bénin Projet « Accès au foncier », « Résumé des principales études préliminaires », Version préliminaire, Août 2009.

l'absence d'uniformisation des techniques de règlements des litiges, comme le montre cet extrait de l'étude 3 portant sur l'analyse des conflits fonciers et leurs modes de règlements :

« Les différentes structures chargées de régler les litiges en matière foncière ne répondent pas aux attentes des citoyens. La durée des procédures judiciaires est excessive et les décisions ou sentences rendues par les autres structures sont inefficaces en cela qu'elles peuvent être remises en cause par des décisions de justice. Au plan judiciaire, l'existence d'une législation dualiste (la coutume et le droit moderne) constitue un obstacle majeur pour la réalisation des objectifs de développement définis par l'État et à travers différents programmes. La réforme foncière constitue un objectif important et l'unification de la législation foncière une étape primordiale de cette réforme. Elle se heurte à l'existence d'un droit coutumier non codifié, mais appliqué par des juridictions suivant une procédure orale, aléatoire quant aux modes d'administration des preuves. Ce droit coutumier régit la majeure partie des terres au Bénin. À côté de cette procédure coutumière, existe une procédure de droit moderne fondée sur les règles du code civil et qui s'applique aux terres immatriculées ou elles qui ont fait l'objet de titres administratifs tels que le permis d'habiter. Malheureusement cette procédure d'immatriculation des terres demeure inaccessible à la majeure partie des populations à cause des coûts élevés et de la lourdeur des formalités pour y parvenir. De même l'accès des justiciables aux procédures judiciaires reste difficile en raison des coûts, de la durée des procédures et de l'éloignement des juridictions. Il faut donc arriver à la simplification de la procédure d'immatriculation pour permettre sa généralisation et sa compréhension par les populations, mettre la justice foncière à la portée du justiciable et l'assurer d'un procès équitable aboutissant à une décision dans un délai raisonnable et exécutable. »<sup>369</sup>

Cet extrait illustre une forme de mépris de la part des experts et promoteurs de la réforme quant aux modalités coutumières de règlements des litiges. Cela démontre également une volonté manifeste de leurs parts d'administrer par le haut les questions foncières, c'est-à-dire de façon centralisée. En ce sens, ils proposent, pour simplifier les procédures et réduire les coûts, de créer un guichet unique d'administration foncière : L'Agence nationale du cadastre et de l'immatriculation foncière (ANCIF). Cette agence déconcentrée est présentée comme une unité centralisée en charge d'assurer la coordination avec des bureaux déconcentrés au niveau local qui ont à prendre en charge les tâches d'administrations. Cette agence est pensée pour être responsable de toutes les tâches liées à l'administration foncière, y compris le système de cadastre et d'immatriculation foncière. À ce propos, l'étude 1 précise en conclusion de ses recommandations que ce modèle d'agence déconcentrée devrait nécessairement tirer profit des stratégies de gestion issues du privé :

---

<sup>369</sup> République du Bénin Présidence, MCA-Bénin, *Résumé des principales études préliminaires*, « Projet accès au foncier » Version préliminaire Août 2009, p.20.

« La stratégie proposée n'est pas une réorganisation de l'administration foncière au Bénin, elle est plutôt une nouvelle stratégie d'entreprise. Le Bénin a actuellement une opportunité unique de créer une administration foncière effective et réussie qui fonctionne comme une entreprise et non comme une structure gouvernementale ordinaire ». Il pourra ainsi très probablement devenir un modèle non seulement au plan régional, mais aussi au plan international. Pour ce faire, il sera nécessaire de prendre des décisions difficiles, de travailler dur sous la direction d'une équipe solide de professionnels qui peuvent mettre en œuvre et gérer les tâches requises. Ceci ne sera possible, qu'avec un fort soutien politique et une volonté inébranlable de changement ».<sup>370</sup>

Cela précise les conditions d'une gestion technocratique et bureaucratique du foncier, fondée sur l'importation des principes de régie employés au sein des entreprises. À l'image de la généralisation des pratiques du *new public management* dans de nombreuses pratiques administrative<sup>371</sup>, cette nouvelle agence d'État souhaitée par les promoteurs de la réforme globale a pour but de s'affirmer comme un modèle bureaucratique à part entière pour la sous-région subsaharienne en s'appuyant sur l'importation des mécanismes marchands dans l'appareil d'État. Ces principes répondent à un référentiel gestionnaire notamment à partir de l'idée selon laquelle l'administration traditionnelle devrait céder le pas à des techniques de gestion et de rationalisation à partir de critères et de méthodologies d'action issues des normes de fonctionnement de la sphère économique privée<sup>372</sup>. La fabrique de la politique foncière apparaît alors comme une étape clé dans le processus de mise en forme bureaucratique<sup>373</sup>, à travers normes et procédures, de la gouvernance plurielle des terres.

---

<sup>370</sup> MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Etude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Etude 1 : Etude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009, p. 13

<sup>371</sup> Voir par exemple : Ansaloni Matthieu, Smith Andy. « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 2017, pp. 9-28. ; Nay Olivier. « Gouverner par le marché. Gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement », *Op. cit.* ; Le Galès Patrick. « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « free markets, more rules » », *Revue française de sociologie*, vol. 49, no. 2, 2008, pp. 301-330. ; Muller, Pierre. *La Société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF, 2015, 224p.

<sup>372</sup> Sur la gestionarisation des politiques de la nature, voir par exemple à partir d'une étude de cas sur la gestion de la biodiversité : Guimont, Clémence, Petitimbert, Rémy, et Villalba, Bruno, « La crise de biodiversité à l'épreuve de l'action publique néolibérale », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°3, 2018.

<sup>373</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratiation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratiation néolibérale. Op. cit.*

### Un cadrage global pour créer un marché de l'immatriculation foncière

Un livre blanc de politique foncière est établi à partir des six études préliminaires dans le but d'être ensuite mis en débat. À partir du cadrage global qu'il offre de la question foncière, le MCA-Bénin déplace alors le cadrage discursif placé sur la dichotomie entre les zones rurales et urbaines pour poser les termes d'un débat centré sur le titre foncier et les investissements privés. Dans son analyse du processus de la réforme, Philippe Lavigne-Delville y voit pour sa part le « leadership »<sup>374</sup> gagné par les urbanistes dans cette bataille :

« La redéfinition du cadrage, de l'espace rural à l'ensemble du territoire, va de pair avec une hégémonie des acteurs du foncier urbain sur la conception de la réforme. Ils y apportent leurs propres grilles d'analyse et leurs propres conceptions. Ils sont certes moins équipés pour comprendre la complexité des droits en milieu rural, mais, surtout, ils portent une conception de la propriété foncière qui demeure ancrée dans le modèle de l'immatriculation, conception elle-même controversée par certains en milieu urbain. En même temps que le cadrage s'est élargi, les acteurs en jeu se sont multipliés et les promoteurs de la sécurisation foncière rurale se sont trouvés marginalisés, d'autant plus qu'ils n'avaient pas su ou pu trouver des alliés en milieu urbain, sur une conception de la politique foncière fondée sur la stabilisation des droits locaux. Les recompositions institutionnelles traduisent ainsi les luttes d'influence pour le leadership sur le foncier, sur les orientations de la réforme et sur le contrôle des moyens. »<sup>375</sup>

Lors du Forum national sur le foncier, en octobre 2018, j'ai rencontré le président de l'Ordre des géomètres experts au Bénin, au côté duquel j'étais assis lors d'une séance plénière. Après quelques échanges, celui-ci m'a proposé que l'on se rencontre à son cabinet. J'ai alors profité de cet échange pour lui demander de revenir sur la structuration du réseau d'acteurs favorables à une réforme globale lors des débats préparatoires. Ses propos confirment l'analyse de Philippe Lavigne Delville et mettent en exergue la coalition de cause structurée autour du ministère de l'Économie et des finances et celui de l'Urbanisme, soutenue par la coalition des géomètres experts et des urbanistes :

- Ernest : Le ministère des Finances et de l'économie avait une position mitigée. Le ministère voulait la sécurisation des terres, et quand vous allez à un cadastre avec des terres non sécurisées et pas de titres fonciers, forcément, le poids et le coût de la réalisation du cadastre sont élevés. Ce qui intéresse le ministère des Finances c'est le cadastre fiscal, c'est la fiscalité. Ce qui intéresse les politiciens aussi c'est le fiscal, et c'est la technique parce que ça permet de démarrer les chantiers ça permet d'avoir une connaissance du territoire et des appropriations. Mais ce qui intéresse plus la population c'est comment faire pour que si quelqu'un a une portion de terre, elle soit

---

<sup>374</sup> Lavigne Delville Philippe, « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Op. cit.*

<sup>375</sup> *Ibid.* p. 484.

bien propriétaire de cette portion de terre là, vous voyez ? Le ministère de l'Urbanisme était pour un cadastre sécurisé. Ils étaient pour un cadastre sécurisé parce que même les tribunaux, quand vous allez devant eux, la plupart des dossiers sont les dossiers fonciers, et ça épuise les magistrats, ça les épuise vraiment. Si on peut débarrasser les juridictions des affaires foncières et bien ils peuvent mieux faire le reste.

- Thibault : Les magistrats ont soutenu les urbanistes aussi du coup ?
- Ernest : Oui ils ont lutté pour un cadastre sécurisé
- Thibault : Les géomètres également ?
- Ernest : Les géomètres oui évidemment, parce que nous vivons la chose. Et deuxièmement, forcément ça nous donne du travail, nous avons forcément lutté pour ce cadastre-là. Et c'est pour ça que les administrateurs nous ont suivis, pour aller dans le même sens. Parce que la plupart des politiciens ils ont des terres un peu partout, et dès qu'il y a un petit conflit, ils sont aussi embêtés.

[Ernest Tcheffa, président de l'Ordre des géomètres experts, entretien le 08/11/2018]

En outre, pour les acteurs issus des professions techniques et juridiques libérales, la logique de titrisation systématique et la réalisation d'un cadastre constituent une aubaine quant à la possibilité d'obtenir des parts de marchés importantes et ainsi constituer un réservoir important d'activités pour les années à venir, comme l'indique le président de l'Ordre des géomètres experts en prenant l'exemple des notaires :

Les notaires se sont montrés particulièrement intéressés également, parce qu'ils ne peuvent pas opérer dans le coutumier, c'est compliqué pour eux.

[Ernest Tcheffa, président de l'Ordre des géomètres experts, entretien le 08/11/2018]

Ce ralliement d'acteurs urbains, aux profils homogènes, constitués d'agents à forts capitaux culturels et économiques et disposants d'intérêts communs dans cette réforme contribue à renforcer le poids institutionnel du MCA dans cette configuration d'acteurs. Cela tend, en parallèle, à marginaliser les acteurs qui se sont investis dans la promotion de la loi foncière rurale votée en 2007, ministère de l'Agriculture en tête. Dès lors, une lutte politique entre les deux coalitions de causes, constituée en réseau de politiques publiques<sup>376</sup> se met en place. Alors que la loi foncière de 2007 s'est inscrite dans une perspective de soutien à

---

<sup>376</sup> Sur les débats scientifiques portant sur les « *policy network* », les ressources des acteurs et l'accès aux forums et arènes de débats, voir par exemple : Le Galès, Patrick, et Thatcher, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 278 p. ; Landel, Pauline. « Réseaux d'action publique et accès aux connaissances pour la "transition écologique" », *Économie rurale*, 2015/3 (n° 347), pp. 59-78 ; Bourblanc, Magalie. « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud. Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », *Op. cit.*

l'agriculture familiale et aux populations rurales, le projet réforme globale, qui soutient l'élaboration d'un Code foncier en proposant une généralisation du titre foncier, s'inscrit dans un projet de renforcement de la gouvernance par les institutions marchandes et par une volonté de centraliser cette gouvernance par une agence étatique déconcentrée. Dans le même temps, un syndicat paysan, Synergie paysanne (SYNPA), a pris connaissance du projet de réforme parallèle enclenchée sous l'égide du MCA-Bénin et se structure dans le but d'obtenir certains arrangements.

### **3.2 De la lutte contre les accaparements de terre à la mobilisation contre le projet de Code foncier : Synergie paysanne, carrière d'un syndicat paysan.**

Dans cette sous-partie, je vais m'attarder sur le rôle structurant du syndicat paysan Synergie paysanne dans le processus de réforme foncière globale. Ce focus doit permettre de souligner les efforts de politisation entrepris par la coalition d'acteur ruraliste pour faire reconnaître les spécificités de gestion du foncier rural. Ce travail de politisation<sup>377</sup> doit permettre de conflictualiser les débats politiques en amont du vote du Code foncier autour des dangers - identifiés selon eux - de la réforme globale, notamment le risque d'accroissement des accaparements de terres que pourrait entraîner une généralisation des titres de propriété privée. Synergie paysanne<sup>378</sup> est un syndicat paysan fondé en 2002 à Sè, dans le département du Mono par un groupe de jeunes Béninois désireux de se lancer dans l'agriculture et qui rencontraient des difficultés d'accès à la terre. Depuis 2006, Synergie Paysanne est membre de la Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin (PNOPPA-Bénin), regroupement d'organisations paysannes et professionnelles agricoles du Bénin. La PNOPPA assure une représentation des organisations de producteurs auprès des institutions, notamment le ministère de l'Agriculture. Lors de mon deuxième séjour au Bénin, en juin 2017, j'ai rencontré l'ancien secrétaire exécutif de SYNPA, Didier Hogbato. Celui-ci est revenu lors de notre entretien sur les étapes marquantes de la vie du syndicat. Je vais d'abord revenir sur la mobilisation et le plaidoyer du syndicat pour faire reconnaître, à partir d'un appel d'air internationale, les enjeux d'accaparements de terres au Bénin. Dans un second temps, je montre

---

<sup>377</sup> J'emprunte cette expression aux organisateurs du colloque « Travail de politisation : pratiques et réceptions » qui s'est tenu les 15-16 janvier 2020 à l'Université de Lille.

<sup>378</sup> Camille Saïah a écrit un mémoire de recherche sur le syndicat en 2013. Sa recherche a abouti à une publication aux *Cahiers du Pôle Foncier* : Saïah, Camille, et Lavigne Delville, Philippe, « Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domaniale et foncier », *Les Cahier du Pôle Foncier n°14/2016*, IRD/GRED, 60p.



comment la publicité de ces enjeux amène le syndicat à se positionner comme un « entrepreneur de politisation »<sup>379</sup> lors des débats politiques en amont du vote du Code foncier.

### Constitution du syndicat et lutte contre les accaparements de terres

Après sa fondation en 2002, les deux premières années du syndicat sont marquées par la réalisation d'un manifeste, rédigé par le premier secrétaire général, où les thématiques de l'accès à la terre et à l'eau, de la sécurisation juridique des exploitants agricoles et de l'accès aux financements sont mises en évidence. En décembre 2003, le syndicat participe au Forum mondial de la réforme agraire à Valence, en Espagne, et produit un mémorandum sur la situation foncière qui contribue à inscrire la question foncière comme prioritaire dans son manifeste politique. Dans le même temps, le syndicat se mobilise en faveur de la loi foncière rurale, promue à cette époque par le ministère de l'Agriculture et les projets PGRN/PGTRN ce dont me témoigne Didier Hogbato:

Nous avons eu la chance. Je crois que c'était l'AFD, l'Agence Française de développement et la coopération allemande, la GIZ aujourd'hui, qui avaient pris l'initiative d'aborder la question rurale. Nous on a pris cela au vol, c'était une opportunité et nous avons saisi cela. Nous avons fait des propositions pour les jeunes, pour l'accès à la terre et la sécurisation. L'accès, si tu veux, c'est un peu les disponibilités en terre, qui sont les propriétaires et comment est-ce qu'ils pourront en fait les laisser à ceux qui voudraient les valoriser. Donc la loi 2007 a été votée. C'était uniquement pour le foncier rural. Et Synergie paysanne a vraiment pris une part active en faisant des propositions.

[Didier Hogbato, ancien président de Synergie paysanne, entretien le 03/06/2017]

L'intervention des bailleurs de fonds français et allemand dans le secteur rural a ainsi véritablement servi de fenêtre d'opportunité pour Synergie paysanne, qui a investi la question dans le champ politique du foncier. En parallèle, le syndicat bénéficie à partir de 2006 d'un appui financier du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD, aujourd'hui appelé « Terre Solidaire ») pour assurer ses frais de fonctionnement. Progressivement, le syndicat se structure, en prenant part à une campagne contre les organisme génétiquement modifiés (OGM) menée par l'ONG béninoise Jinukun. En 2008, le syndicat s'investit aux côtés du CCFD, des Amis de la Terre et d'Oxfam contre les agro-carburants lorsque, dans le même temps, la presse se fait écho de deux cas d'investissements fonciers étrangers au Bénin. Les journaux notent timidement des négociations du gouvernement

---

<sup>379</sup> Aït-Aoudia, Myriam, Bennani-Chraïbi, Mounia, et Contamin, Jean-Gabriel. « Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards », *Op. cit.*, p 17.

bénois avec des investisseurs malais pour la production industrielle d'huile de palme et une promesse de contrat avec une entreprise italienne pour la production de jatropha<sup>380</sup>. En 2006, les organisations paysannes avaient également relevé un partenariat entre le Bénin et le Brésil sur la production d'agro-carburants et la volonté du président brésilien de l'époque, Lula da Silva, d'encourager la production de ces nouveaux carburants en Afrique.<sup>381</sup> En 2009, l'affaire « Daewoo » à Madagascar et sa médiatisation, notamment par l'ONG *Grain*, donne à la question des accaparements de terres une caisse de résonance internationale<sup>382</sup>. De multiples organisations internationales s'emparent alors du sujet pour dénoncer les processus et politiser la question des achats massifs de terre. La médiatisation importante de ces enjeux incite le syndicat à se tourner vers cette question. Avec l'appui du CCFD-Terre Solidaire, Synergie paysanne mène une étude sur le phénomène dans la commune de Djidja<sup>383</sup> (Encadré 5). La question des accaparements de terres apparaît comme une aubaine pour le syndicat dans la mesure où le phénomène recouvre à la fois enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

#### **Encadré 5 : Des achats massifs de terre dans la commune Djidja**

L'étude menée par le syndicat à Djidja en 2009 révèle l'ampleur du phénomène sur cette commune, la plus vaste des neuf communes du département du Zou. Faible en densité démographique, avec un peuplement récent (ethniquement Fons, Adjias, Mahis, Peulhs), Djidja se caractérise par trois zones écologiques distinctes : une palmeraie, une savane arbustive et une savane arborée. Seule la moitié des terres à usage agricole sont mises en culture quand l'autre moitié est laissée au repos. La superficie moyenne des exploitations est de 2,9 hectares, mais cette donnée masque d'importantes disparités entre agriculteurs. Les parcelles ayant fait l'objet de transactions ont toutes été concernées par des opérations d'achats. Le coût des opérations connaît des écarts allant de 50 000 CFA par hectare à 300 000 CFA par hectare (76 à 457 euros). Ce sont des collectivités familiales élargies qui vendent tout ou partie de leurs terres, généralement poussées par leurs aînés dans le but d'obtenir une entrée importante d'argent qui financerait le lancement d'une autre activité économique (comme l'achat d'une moto pour faire taxi-moto). Les transactions ont été réalisées principalement par des investisseurs individuels de nationalité béninoise, notamment des fonctionnaires ou des professions libérales. Il est aussi fait mention de deux sociétés commerciales étrangères (originaire du Nigéria et des Émirats arabes unis) qui ont acheté entre 500 et 1000 hectares.

<sup>380</sup> Angsthelm, Bruno, Mahinou, Nestor et Lucakcs, Anna-Maria. « *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin.* », Synergie paysanne, CCFD-Terre Solidaire, Coordination Sud, 2010, p. 11.

<sup>381</sup> *Ibid.* p. 13.

<sup>382</sup> En octobre 2008, le *Financial Times* révèle que le conglomérat sud-coréen s'apprêtait à signer un contrat avec l'État malgache dans le but de mettre à disposition de Daewoo 1,3 million d'hectares de terres cultivables pour une période 99 ans, gratuitement, en échange de promesse d'infrastructures et d'emplois. Cette affaire, une fois médiatisé, a alors reçu une caisse de résonance exceptionnelle, et plusieurs ONG se sont alors emparées du sujet, réalisant à ce moment-là que ce n'était pas un cas isolé.

<sup>383</sup> Le propos est développé dans l'encadré n°2 de ce chapitre : Des achats massifs de terre dans la commune de Djidja

Toutes les terres sur lesquels a porté l'enquête n'ont pas été exploitées après leur acquisition, ce qui montre que les acquéreurs ne valorisent pas nécessairement les terres qu'ils achètent. Pour Synergie paysanne, les agriculteurs sont les premières victimes de ces phénomènes de spéculation foncière : « De façon globale, la vente des terres ne fait qu'aggraver la pauvreté dans la commune de Djidja avec un enrichissement apparent des collectivités locales en recettes fiscales qui ne peut rien face aux besoins sans cesse croissants de développement de la population en matière d'accès à l'éducation, à l'eau potable, à la santé, à la nutrition de qualité, à un habitat décent et à des emplois durables (...) Le phénomène d'accapement des terres dans la commune de Djidja favorise l'insécurité socio-économique des populations majoritairement rurales. (...) Cet accapement est dû au fait que les populations autochtones n'ont en réalité pas les moyens de mettre en valeur les terres. Cet état de choses conduit à la vente des terres par les autochtones afin de subvenir tant soit peu à leurs besoins. Malheureusement, la vente des terres n'a qu'un impact positif très éphémère sur la population qui à la longue retombe dans la misère, et de manière plus prononcée, car n'étant même plus en possession de leur terre qui pourraient leur permettre de pratiquer l'agriculture de subsistance tout au moins. Au niveau communal, l'accapement des terres n'a aucun impact durable sur l'économie de la localité en ce sens que les acheteurs de terrains ne mettent pas en valeur les terres afin de contribuer à la sécurité alimentaire de la commune »<sup>384</sup>.

L'étude sur le phénomène des achats de terre à Djidja contribue ainsi à renforcer la mobilisation du syndicat sur la scène politique nationale par sa professionnalisation<sup>385</sup> d'une part, et à politiser l'enjeu dans le processus de réforme foncière d'autre part. Effet, En conséquence, le syndicat réalise d'autres études dans les communes de Ouèssè en 2009, puis à Allada et Djougou en 2010. Pour le syndicat, ces achats risquent de renforcer les disparités locales avec une plus grande précarité agricole. Ainsi, cette rétrospective de la façon dont Synergie Paysanne s'est engagée dans la défense des spécificités d'un droit foncier adapté au milieu rural et à l'agriculture vivrière permet d'observer les modalités de professionnalisation du syndicat, sous influence internationale par le partenariat avec CCFD, et sa formation à l'expertise. C'est dans ce contexte de pression internationale lié autant au projet du compact MCA qu'à la médiatisation des accapements de terres que Synergie Paysanne et d'autres acteurs de la société civile béninoise tentent progressivement de s'organiser en réseau de politiques publiques autour de cinq enjeux : la nouvelle loi foncière, le développement des agro-carburants, la politique agricole du gouvernement, l'achat massif de terres agricoles et la place du MCA-Bénin.

---

<sup>384</sup> Synergie paysanne, Syndicat national des paysans du Bénin. « Rapport de la mission d'enquête sur le foncier à Djidja : accapement des terres », Décembre 2009, pp. 30-33.

<sup>385</sup> Le Naëlou, Anne. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 773-798.

*De l'arène syndicale à l'arène institutionnelle, le plaidoyer de Synergie Paysanne contre le projet de Code Foncier*

Alors que l'objectif affiché des promoteurs du projet de Code foncier est de faire de la terre un « *actif monnayable* »<sup>386</sup>, la mobilisation et le plaidoyer de Synergie Paysanne sont liés à la crainte que ce Code renforce les accaparements de terres et contribue au développement d'un capitalisme agraire lié à des capitaux étrangers, menaçant la stabilité relative d'une agriculture familiale. Pour Didier Hogbato, l'entrée en mobilisation du syndicat contre ce projet de réforme foncière est lié au caractère extraverti du syndicat et sa difficulté à accéder aux acteurs ressources qui conduisaient alors le processus :

- Didier : Donc la loi 2007 a été votée. C'était uniquement sur le foncier rural. Synergie paysanne a vraiment pris une part active en faisant des propositions. Je crois que 11 décrets d'application devaient être pris pour sa mise en œuvre et à peine 4 ou 5 décrets ont été pris lorsque le Bénin a connu le programme MCA qui devait, selon les promoteurs, harmoniser tout ce qui était législation foncière aussi bien urbaine que rurale. Donc entre temps, nous aussi nous avons proposé un décret, un décret portant sur l'accès à la sécurisation. Comme nous voyons l'accès des jeunes uniquement par la sécurisation foncière. Donc ce décret a été soumis à la direction de la promotion de la législation rurale et on a demandé une audience au Président de la République. C'était à l'époque de Yayi Boni, lors de son premier mandat, et donc on avait été reçu à l'audience, et c'est la présidence qui nous a renvoyé vers le ministère de l'Agriculture, puis le ministère de l'Agriculture vers une de ses directions techniques. Le décret a été pris et quelque temps après on nous a notifié que, bon, comme le MCA se mettait en route, il fallait quand même que notre plaidoyer aille désormais en direction soit du Parlement, soit vers les responsables du MCA pour sa prise en compte. Quand nous avons appris ça, on s'est dit il fallait maintenant qu'on se rapproche des responsables de MCA. Après il faut reconnaître que c'était la foire à la bannière parce que c'était un cercle fermé. Un cercle très fermé ! Et il faut dire que même les premiers drafts du projet de code, on a mis plus de trois mois à courir après et on ne les a pas eus. C'est grâce à un chercheur, qui était consultant au Niger à ce moment-là, qui en fait nous a remis de façon très très discrète ces documents. Donc, on a demandé à ce qu'il descende. On lui a payé le billet d'avion, l'hôtel, et puis il est venu faire deux trois jours avec nous pour nous aider à décortiquer et à voir un peu plus clair les pièges éventuels qui se trouvaient par rapport à la loi 2007. Puis, finalement on a pu approcher quelqu'un.
- Thibault : Pourquoi ce n'était pas facile ?
- Didier : Bon, ils travaillaient en vase clos. Tous les béninois qui étaient dans le groupe en tant que co-consultant et tout ça là, et qui avaient émis des réserves par rapport à un certain nombre de sujets sortaient habilement du dispositif. Donc c'est comme ça que moi j'ai été promotionnel à un jeune, Charles Atinkpo, qui avait été co-consultant. C'est un expert foncier, il est un géomètre. Donc c'est lui, par lui du moins, qu'on a

---

<sup>386</sup> MCA - Bénin, *Résumé des principales études préliminaires*, Op. cit, p. 5.

pu joindre un certain Adrien Glidjo, expert foncier responsabilisé pour la conduite de tout ce qui était foncier au niveau du MCA. C'est le juriste foncier du MCA

[Didier Hogbato, ancien président de Synergie paysanne, entretien le 03/06/2017]

Ces confidences de l'ancien président de Synergie paysanne nous renseignent sur plusieurs points. Tout d'abord, ces propos permettent de souligner les méthodes de travail qui ont irrigué le volet foncier du MCA. Ces méthodes sont marquées par une faible transparence et une difficulté d'accès aux sources et aux personnes-ressources de la part des autres acteurs de la société civile, alors exclus du processus de réforme porté par le réseau urbaniste structuré autour du MCA. Cela témoigne également des filtres sociaux et professionnels qui se sont mis en place par la sélection des candidats à même de prendre part au projet de réforme ou d'en être les oreilles. En outre, les acteurs formulant des critiques se voient évincés ou mis à l'écart du processus. Cela met en relief un projet faiblement participatif et piloté selon des codes très hiérarchiques. Enfin, cela donne à voir les passerelles informelles aménagées entre acteurs de l'aide internationale, naviguant dans les interstices entre recherche fondamentale et expertise, et la manière dont ces pratiques « embarquées » permettent d'agir directement sur le cours des événements. Mobilisant leur expérience d'anthropologues, de chercheurs et d'experts, Philippe Lavigne Delville et Pierre-Yves Le Meur ont à ce propos montré comment l'expertise anthropologique peut à la fois servir à éclairer les conceptions et les effets des politiques foncières tout en s'engageant dans des formes d'accompagnement de celles-ci, notamment en influant directement sur les enjeux de cadrages et de mises à l'agenda de certaines thématiques<sup>387</sup>. Progressivement, au bénéfice de son caractère extraverti et de sa professionnalisation, Synergie Paysanne a pu obtenir des informations et entamer son travail de plaidoyer auprès des promoteurs du Code, comme l'explique Didier Hogbato :

Adrien Glidjo c'est un petit gonflé, finalement nous avons pu l'enrôler, parce que, en son temps, on avait demandé au CCFD de nous trouver aussi un juriste foncier de haut niveau, et on nous avait trouvé une dame, Isabelle Kovacs. Elle est hongroise et elle a fait ses études en France. On l'a obtenu par le biais de la DCC, la Délégation Catholique de Coopération, qui est aussi un partenaire du CCFD. Donc c'est la DCC qui nous l'a envoyé et elle est venue faire deux ans avec nous. Donc c'est celle-là qui a défoncé un peu les portes du MCA puisque bon, je ne sais pas hein, le béninois a pour habitude quand il voit la peau blanche, il pense que tout est là, la confiance et puis bon. Donc cette dame a pu nous ouvrir presque toutes les portes du MCA. Et c'est avec elle que nous avons pu inviter monsieur Glidjo dans mon bureau à Calavi pour pouvoir présenter nos observations par rapport au premier draft, à la première mouture du projet de Code

---

<sup>387</sup> Lavigne Delville, Philippe et Le Meur, Pierre-Yves. « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale*, vol. 353-354, no. 3, 2016, pp. 81-94.

foncier. Et ça n'a pas été vraiment facile puisque pour nous il fallait prendre ce que nous avons proposé dans un décret pour la loi 2007, il fallait tout faire pour que l'on prenne cela en compte. Faut dire que ça a été un travail soutenu acharné, les lobbies à gauche à droite, le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la réforme foncière, le Parlement, etc. Donc on a dû rencontrer toutes sortes de personnes.

[Didier Hogbato, ancien président de Synergie paysanne, entretien le 03/06/2017]

Les propos de Didier Hogbato montrent ici comment le recrutement d'une juriste étrangère en volontariat internationale par le CCFD est venu jouer un rôle décisif dans l'accès du syndicat aux arènes institutionnelles qui travaillent autour du projet de réforme foncière globale. Le travail de cette juriste expatrié a permis d'aider le syndicat à légitimer ses positions - notamment sur l'accaparement des terres - et à renforcer l'ancrage ruraliste de son positionnement idéal vis-à-vis du projet de réforme. Synergie Paysanne a ainsi pu approfondir progressivement son analyse des textes juridiques et mettre en avant des différences d'appréciation concernant la conception des droits fonciers, la place des droits coutumiers, la place de l'État central béninois dans l'histoire foncière du pays et la sécurisation des investissements étrangers<sup>388</sup>. Pour le syndicat, les droits fonciers des paysans relèvent ainsi plus de patrimoines familiaux que d'une propriété individuelle. C'est pourquoi, pour celui-ci, la formalisation des droits coutumiers en droits de propriété aurait nécessairement des impacts directs dans la restructuration des droits fonciers paysans en faisant potentiellement basculer des droits d'usages en droits de propriété ou encore en spoliant des individus disposants de droits de propriété sur des collectivités au profit d'un gestionnaire patrimonial qui se verrait alors bénéficiaire de droits individuels sur des droits pourtant collectifs.

Entre temps, un noyau de onze organisations se constitue. Il est composé d'ONG, d'associations, et réseaux spécialisés dans la défense de l'agriculture famille, de la souveraineté alimentaire tel que le Groupe de recherche et d'action pour la promotion de l'agriculture et du développement (GRAPD), le Réseau africain pour le droit à l'alimentation (RAPDA), l'ONG béninoise *Jinukun*, déjà présente lors du plaidoyer contre les OGMs ou encore le Réseau développement de l'agriculture durable (REDAD). D'autres travaillent sur les droits humains, la corruption, la démocratie et la participation citoyenne comme *Social watch* ou *Women in law and development in Africa (WILDAF-Bénin)*<sup>389</sup>. La formation de cette « Alliance »<sup>390</sup> est

---

<sup>388</sup> Saïah, Camille et Lavigne Delville, Philippe, « Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier », *Op. cit.*, p. 19.

<sup>389</sup> Saïah, Camille et Lavigne Delville, Philippe, « Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier », *Op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>390</sup> Didier Hogbato, ancien président de Synergie Paysanne, entretien le 03/06/2017

facilitée par les précédentes collaborations de certains acteurs avec Synergie Paysanne. Cette coalition permet de renforcer les complémentarités de compétences et de structurer un nouveau réseau de politique publique autour de thématiques larges disposant d'un même référentiel de valeurs tournées vers l'alter-mondialisme et les droits fondamentaux<sup>391</sup>. Dès lors, la critique d'un Code foncier qui serait favorable à la généralisation de la propriété privée et aux investissements à grandes échelles fédère les membres du syndicat.

L'année 2011 est ensuite marquée par l'achèvement du premier compact du MCA-Bénin, entraînant de fait un licenciement et un éparpillement des équipes en charge du volet foncier. Le flou se fait plus important quant aux suites de la réforme tandis que le gouvernement négocie un second financement avec le MCC. En 2012, les membres du réseau ruralistes parviennent progressivement à investir l'arène parlementaire pour pousser leurs revendications et politiser davantage les enjeux de cette réforme. Fort de leur professionnalisation et de l'expérience, le syndicat mobilise ses propres experts pour signifier son plaidoyer, notamment auprès des députés. La question des surfaces maximales à acquérir est mise au centre du registre discursif déployé dans le plaidoyer du syndicat :

Nous avons commencé notre lobbying en faisant des séminaires, des ateliers et même des déclarations publiques à la radio, à la télévision, pour dire que le code ne devait pas être voté en l'état. Nous avons même rassemblé un certain nombre de députés à l'Assemblée. On les a chambrés pendant trois jours dans un hôtel à Possotomé avec des experts, nos experts bien sûr. On leur a expliqué l'étendue qu'on courait, ce que le Bénin courait exactement. Donc on a exigé du parlement une mise en débat du code au niveau national. Cet atelier a eu lieu à Bohicon, et on nous a accordé trois participants. Nous, nos cadres d'analyse de ce code que nous avons proposé, c'est ça qui avait été utilisé par les experts là-bas, où chaque proposition de Synergie paysanne était étudiée, analysée, abordée. Sauf un point d'achoppement, c'était la limitation de la superficie à acquérir. Donc, le président de la commission des lois avait exigé que ce débat-là soit fait en commission au niveau du Parlement. On a exigé d'avoir un représentant au sein de la commission et avec la pression, ils nous ont accordé la place et ensemble avec les membres de la commission, nous avons travaillé d'arrache-pied pendant quatre jours. Sur la limitation, il y avait eu vraiment des débats sérieux, houleux, jusqu'à 4 heures du matin et on était encore là-dessus quand finalement le président a demandé « *bon il faudrait que le MCA lâche du lest et que Synergie paysanne lâche aussi du lest* ». Parce que pour eux, pour le MCA, il fallait laisser la possibilité à des investisseurs étrangers à venir investir dans la terre au Bénin, et que si c'était avec les 50 hectares ou 100 hectares de superficie ce n'était pas assez. Donc il fallait monter un peu la barre. On a dit bon ok, en privé on a dit 50, puis 100. Donc le MCA devait ramener la barre un peu en bas. Il

---

<sup>391</sup> Ce rapprochement fait écho à l'entreprise de « globalisation de la lutte » porté par la *Vía Campesina* pour un plaidoyer paysan à l'échelle internationale. Voir par exemple le travail de Delphine Tivet : Thivet, Delphine. « Défense et promotion des « droits des paysans » aux Nations unies : une appropriation oblique de l'*advocacy* par La *Vía Campesina* », *Critique internationale*, vol. 67, no. 2, 2015, pp. 67-81.

projetait 1000 hectares qui sont revenus à 500 hectares et nous on était à 100 hectares. Donc le président a coupé la part en deux et a dit bon, 500 plus 100 ça fait 600 divisé par 2 ça fait 300. En fait c'était le consensus sur lequel on s'était séparé. Bizarrement le lendemain et autres, c'est repassé à 1000 hectares. Donc entre temps, selon ce que nous avons reçu de la Présidence de la République, le Président Yayi Boni devait aller à un sommet, je crois, au G20 à Camp David et entre temps donc il a fait venir le groupe parlementaire là, tous ceux qui étaient majoritaires à l'assemblée, les députés donc pro-gouvernementaux, il a fait venir le président de l'Assemblée, et ils étaient debout pour lui exiger ce que le MCA a dit, on ne peut voter le code sans les 1000 hectares et comme pression, ils disent que si les 1000 hectares ne figurent pas dedans, le Bénin ne pourra pas bénéficier du deuxième compact du MCA.

[Didier Hogbato, ancien président de Synergie paysanne, entretien le 03/06/2017]

Ainsi, à ses efforts pour investir l'arène parlementaire, le réseau de Synergie Paysanne déploie un arsenal de compétences techniques. Il tente de convaincre les parlementaires en dénonçant l'achat potentiel d'importantes surfaces d'une part, et les possibles conséquences économiques et sociales sur la survie d'une paysannerie locale d'autre part. Sa légitimité construite et les études qui ont été produites, notamment à Djidja, permettent à ce réseau d'appuyer la légitimité des propos amenés et de renforcer la puissance de ses arguments. Cependant, Philippe Lavigne Delville et Camille Saïah relèvent que l'atelier de Bohicon, en sélectionnant ses participants, aurait favorisé les acteurs les mieux installés en accordant une sous-représentation de la « société civile », limitée aux corps des professions juridiques :

« De surcroît, les pouvoirs parlementaires ont une représentation de la « société civile » limitée principalement aux corps des professions juridiques. En effet, ces derniers sont surreprésentés au forum avec 18 représentants, contre 5 membres pour les associations représentant les intérêts du monde rural, à savoir trois membres de l'Alliance, deux responsables de l'ONG Dedras et un membre d'une ONG de Parakou »<sup>392</sup>.

L'accord de principe sur les 300 hectares, finalement rétabli à 1000 hectares par la suite illustre la faible prise en considération des recommandations du réseau rural par les promoteurs du réseau urbain du projet de Code foncier. La mobilisation de Synergie Paysane et de ses alliés de l'Alliance est venue politiser des questions qui n'étaient pas à l'ordre du jour de la réforme foncière, notamment celles liées à la limitation des surfaces de terre à l'achat. En effet, comme le projet de réforme se caractérise avant tout par une gouvernance bureaucratique et technicisée du foncier, notamment par la formalisation des droits de propriété privée, les problématiques soulevées par l'Alliance contribuent à inclure et à politiser des enjeux mis de côté par les

---

<sup>392</sup> Saïah, Camille, et Lavigne Delville, Philippe. « Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier », *Op. cit.*, p. 33.



promoteurs de la réforme. Pour Armand Sah, le président de Jinukun, une association militante écologiste membre de l'Alliance, les résultats de cette mobilisation sont amers, alors que le Code foncier entérine la titrisation des terres rurales :

On voulait limiter les surfaces acquérables. Par exemple, à 100ha pour les sociétés, les personnes morales. Et à 50 pour les individus. Mais on n'a pas pu acquérir ça. Ils ont mis ça à 1000ha. Au Bénin, aujourd'hui, vous pouvez acquérir 1000ha ! On voulait qu'à partir de 100ha, que ce ne soit pas par achat, mais en obtenant des droits d'usages ! Pour que si jamais on a besoin de la terre, pour le bien commun, que l'on ne soit pas limité. Mais on n'a pas obtenu. Il y a aussi le fait qu'on a souhaité qu'il n'y ait pas de titre foncier sur les terres rurales, on a tout fait pour qu'il n'y ai même pas de titre foncier du tout.

[Armand Sah, Président de l'association Jinukun, entretien le 11/04/2018]

Les revendications de l'Alliance ne trouvent pas de traduction juridique et la limite maximale de 1000 hectares est adoptée en plénière, la majorité des députés étant liée par une consigne de vote à la mouvance présidentielle favorable au développement d'une agriculture d'exportation, et sont, pour certains d'entre eux, de grands propriétaires terriens<sup>393</sup>. De plus, si rien n'interdit de multiplier les acquisitions, il devient alors, en théorie, possible d'acquérir plusieurs fois 999 hectares de terres. Le Code prévoit des procédures d'approbation sur les projets d'acquisition de grandes surfaces par différentes instances. Par exemple, pour tout achat de plus 2 hectares, c'est le conseil communal qui doit statuer. Pour plus de 20 hectares, c'est à l'Agence nationale du domaine et du foncier de se prononcer<sup>394</sup>. Ces procédures contribuent plus à politiser l'accès à la terre qu'à garantir du sérieux des projets d'investissements relatifs à ces achats, car elles mettent ces décisions entre les mains d'instances politiques et non administratives. En revanche, le vote du Code n'entérine pas le titre foncier, mais un Certificat de propriété foncière qui ne revêt pas de caractère inattaquable.

\*\*\*

Pour conclure cette séquence qui aboutit au vote du Code foncier & domanial le 14 août 2013, il faut rappeler ici la puissance du cadre cognitif et l'enracinement de la doctrine théorique des droits de propriété, qui se voit légitimés par la réforme foncière globale impulsée par les promoteurs du MCA. Cela révèle en outre la continuité du projet colonial de formalisation des

---

<sup>393</sup> *Ibid.* p. 39.

<sup>394</sup> L'article 361 précise que l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux et vingt hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal d'un projet de mise en valeur. Au-delà de vingt et jusqu'à cent hectares, le projet de mise en valeur doit être approuvé par l'Agence nationale du domaine et du foncier, après un avis du conseil communal. Au-delà, il faut également une approbation du ministère des Finances.

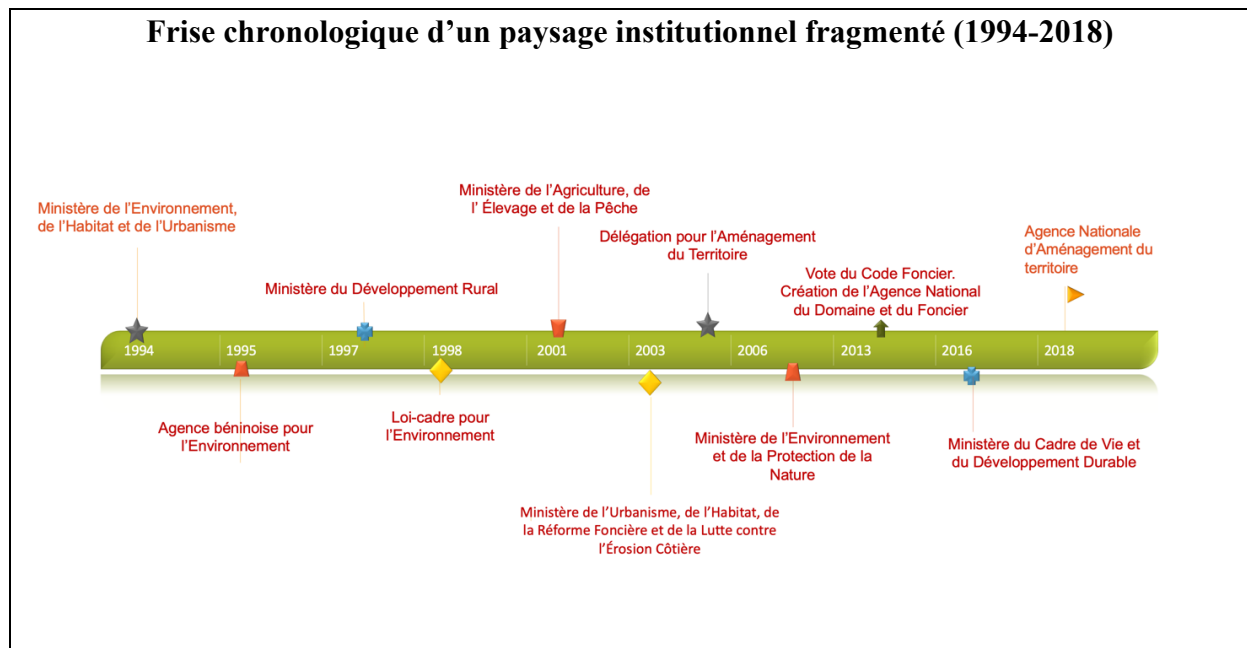
droits et de cadastrage progressif du territoire et qui se voit réhabilité et poursuivi au moyen d'une politique foncière extravertie. Pour ses instigateurs, cette nouvelle politique foncière est tout à la fois construite comme la solution la mieux adaptée pour répondre aux multiples conflits fonciers qui émaillent le pays et engorge les tribunaux, que pour répondre aux objectifs de libéralisation des marchés fonciers impulsés par le MCA. Ce cadrage joue un rôle structurant dans la fabrique du rapport marchand qu'entretiennent les acteurs en ce que cela contribue à renforcer la mise à distance, voir la dépolitisation de considération socio-environnementale ruraliste, comme celles qu'ont portés les membres de l'Alliance en considérant les transformations agraires que pourraient engendrer les achats massifs de terres. Le Code foncier apparaît pensé comme un puissant outil technique et bureaucratique dont le processus de réforme témoigne autant des rapports de pouvoirs que de la capacité de certaines élites à traduire des visions du monde et intérêts partagés en législation nationale. Par son caractère fondamentalement gestionnaire et centralisé, la promotion du Code Foncier tisse des liens juridiques peu évident entre différents débats techniques lié à des enjeux complexes et enchâssés dans des dynamiques conflictuelles, et annonce une mise en application délicate. Un nouvel établissement déconcentré voit le jour, l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) et se voit placé sous la tutelle du ministère de l'Économie, des finances et des programmes de dénationalisation. Les approches gestionnaires et techniciennes portées par les promoteurs du Code d'une part, et les réalités locales de territorialisation du pouvoir local d'autre part, augurent une course d'obstacles pour permettre l'application de ce Code Foncier que je vais explorer lors des trois prochains chapitres. Mais avant cela, et pour conclure ce deuxième chapitre, je souhaite revenir sur l'histoire institutionnelle et la prise en charge publique du secteur de l'environnement au Bénin afin de mieux mettre en perspective comment les questions liées à la *terre* et au *foncier* d'une part, et celles liées à l'*environnement* se sont institutionnalisées en dissonance l'une de l'autre.

#### **4. L'environnement, un secteur d'action publique tronqué et fragmenté (1974 - 2018)**

La faible considération pour les enjeux environnementaux lors du processus qui a abouti à la réforme foncière interpelle. L'analyse des cadrages a montré comment la fabrique de la politique foncière et de ses débats a progressivement mis à l'écart, invisibilisé et dépolitisé tout enjeu relatif à la gestion durable des ressources naturelles pour aboutir à un cadre strict de

gouvernance économique et juridique des biens naturels. Alors que l'énoncé des missions du ministère du Cadre de vie et du Développement durable (MCVDD) précise que celui-ci à la charge d'assurer la mise en œuvre et le suivi de la politique et des stratégies du gouvernement en matière d'environnement, de gestion des changements climatiques, de reboisement, de protection des ressources naturelles et forestières, de protection des berges et des côtes, d'urbanismes, d'assainissement, d'habitat, de construction, du foncier et de l'aménagement du territoire, il s'agit de rendre compte dans cette quatrième et dernière partie de ce chapitre des conditions d'institutionnalisation du secteur de l'environnement au Bénin. L'analyse doit notamment permettre d'approfondir la fragmentation de la prise en charge entre politique foncière et environnementale qu'engendre l'importante sectorisation de l'action publique. Autrement dit, je montre dans cette partie que la mise à l'écart politique de ce secteur dans l'économie institutionnelle béninoise est autant le fruit d'une relégation structurelle due au sous-financement des enjeux environnementaux que de l'importance accordée à une gestion rationnelle, technicienne, délégué et experte de ces enjeux. L'analyse doit aussi permettre d'interroger les difficultés à faire dialoguer la prise en charge institutionnelle de la question foncière avec les enjeux environnementaux.

#### 4.1 L'institutionnalisation progressive d'un secteur de l'environnement (1974-2018)



Les ministères ont généralement un rôle important, car ils soutiennent les gouvernements nationaux dans les phases de développement et d'élaboration des politiques.

Comme le montre Bruno Villalba en étudiant l'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement en France, l'étude de la généalogie des noms<sup>395</sup> et ce qu'ils incluent est importante pour saisir les chevauchements et reconfigurations des attributions de politiques sectorielles. La première mention du terme « environnement » dans les archives juridiques du secrétariat général de la présidence de la République du Bénin remonte au décret n°1974-60 du 29 mai 1974 « portant création d'une commission nationale chargée de la lutte contre la pollution de la nature et l'amélioration de l'environnement ». Mais ce n'est qu'en 1994 qu'un premier ministère est créé. Il s'agit d'abord du ministère de l'Environnement, de l'habitat et de l'urbanisme sur la base des modèles institutionnelles occidentaux<sup>396</sup>. Thomas Bierschenk définit à ce propos un modèle comme une « tentatives de transposer à grande échelle des modèles organisationnels développés quelque part pour en faire des solutions à des problèmes spécifiques se posant autre part »<sup>397</sup>. En ce sens, la création de ce ministère résulte de l'importation de cette ingénierie sociale. Alors en pleine transition démocratique, le contenu de ce ministère prend corps progressivement avec les charges ministérielles qui lui sont attribuées et notamment sa mission de définition d'une politique nationale « en matière d'Environnement, d'Habitat, d'Urbanisme, d'Assainissement, d'Aménagement du Territoire, de la Promotion et du Contrôle de la Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables »<sup>398</sup>. Ce qui frappe donc de prime abord, c'est la charge, particulièrement vaste du contenu de ces missions. Au sein de ce ministère fut logée la direction de l'Aménagement du territoire aux côtés de la direction de l'Urbanisme et de l'assainissement et de la direction de l'Habitat et de la construction. En revanche, il est nécessaire de souligner ici que la gouvernance de l'eau et des sous-sols a été attribué au même moment au ministère de l'Énergie, des mines et de l'hydraulique. Puis, en 1995, est créé par le décret n°1995-47 du 20 février 1995, l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) sur laquelle je vais revenir un peu plus loin dans cette partie. C'est le 12 février 1998, qu'est voté la loi n°1998-030 portant sur la loi-cadre sur l'environnement en

---

<sup>395</sup> Villalba, Bruno. « Jeux de masques. L'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, no. 179, 2021, pp. 537-552.

<sup>396</sup> Pomel, Simon, Dascon, Juhane, Dupuy, Julien, Gueye, Aminata, Lemoigne, Nicolas, Gningue, Khadi, Ndiaye, Mbaye et Tollis, Sebastien, « Problèmes idéologiques et genèse des modèles en environnement » in Darbon, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation. Op. cit.*, pp. 37-64.

<sup>397</sup> Traduction proposée par Jean-Pierre Olivier de Sardan. Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Les modèles voyageurs face à l'épreuve des contextes » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà. Op. cit.* p. 26. La publication originale de Thomas Bierschenk est la suivante : Bierschenk, Thomas, « From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering », *Zeitschrift für Ethnologie*, vol. 139, no. 1, 2014, p. 82.

<sup>398</sup> République du Bénin, Présidence de la République, Décret n°94-267 du 12 Août 1994, p. 2.

République du Bénin et instituant le développement durable comme « stratégie qui intègre la dimension environnementale à celle du développement économique »<sup>399</sup>. L'ABE se voit attribuer la charge exécutive de cette loi.

Ensuite, dans les années 2000, d'importantes reconfigurations dans l'attribution des secteurs par la création de nouvelles institutions et des transferts de prérogative illustrent l'opacité des frontières entre secteurs. L'année 2003 voit ainsi la naissance de la Délégation à l'aménagement du territoire, placé sous la tutelle du ministère de l'Environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, ce qui amorce alors une nouvelle prise en charge transversale de ses problématiques par la multiplication d'organes à charge. La Direction de l'urbanisme et de l'assainissement devient la Direction générale du développement urbain afin d'apporter un soutien aux collectivités territoriales, notamment dans l'ingénierie de travaux. Par ailleurs, et depuis son indépendance, le Bénin s'est également doté successivement d'instruments de planification locaux qui visent à intégrer la multiplicité des composantes sectorielles au sein d'un seul et même document stratégique. Mais le plus souvent, ces documents se relèvent inopérants pour cause de manque de personnel qualifié (urbaniste, architecte), d'inexistence de dispositif de suivi et surtout, par manque de moyen financier<sup>400</sup>. Ces documents visaient principalement à établir des zonages spatiaux, notamment pour tenter d'endiguer les extensions urbaines en proposant des zones de lotissement prédéfinies ou des projets d'aménagement urbain visant à valoriser le potentiel foncier dans certaines parties des villes, notamment pour répondre aux besoins d'espaces suscités par les activités économiques et les loisirs. Mais en l'absence de planification claire impulsée par la Délégation à l'aménagement du territoire ou par les différents services précités en charge de l'urbanisme, les opérations d'aménagement se sont bien souvent articulées par des ouvertures de voies d'eau et d'électricité. En outre, au sein des collectivités décentralisées, le contrôle de l'urbanisme et l'aménagement du territoire restent des fonctions secondaire, noyée dans la direction des services techniques. Le foncier y est pour sa part traité au sein du service des affaires domaniale et environnementale mais est ramené à une portion administrative congrue qui se limite bien souvent à la délivrance d'actes administratifs qui contribuent au financement des communes. En 2006, l'arrivée au pouvoir de Yayi Boni donne au ministère une nouvelle appellation : le ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme devient le ministère de l'Environnement et de la protection de la nature. Dans le même temps, se voit alors constitué un ministère de l'Urbanisme, de l'habitat,

---

<sup>399</sup> Loi-cadre sur l'Environnement en République du Bénin, Article 2, p. 4.

<sup>400</sup> Entretien avec un expert foncier de l'Association Nationale des Communes du Bénin, le 06/04/2018.

de la réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière, celui-là même qui a soutenu la réforme foncière globale engagée par le MCA.

En 2016, l'arrivée au pouvoir de Patrice Talon et le décret n°2016-501 du 11 août 2016 donnent attribution et fonctionnement au ministère du Cadre de vie et du Développement durable (MCVDD). Celui se voit mettre plusieurs organismes sous sa tutelle, dont l'historique Institut géographique national en charge de la cartographie du pays, mais aussi l'ABE<sup>401</sup>. Rappelons ici que l'Agence nationale du domaine et du foncier qui voit le jour avec le vote du Code foncier en 2013 se voit placée sous la tutelle du ministère de l'Économie, des finances et des Programmes de dénationalisation et non sous le ministère du Cadre de Vie, quand bien même celui-ci revendique des compétences à intervenir sur le foncier. En outre, le ministère du Cadre de vie se dote de trois directions centrales : la Direction de l'administration et des finances, la direction des systèmes d'information et la Direction de la programmation et de la prospective ; et de cinq directions techniques : la Direction générale du développement urbain, la Direction générale de l'environnement et du climat, la Direction générale de l'habitat et de la construction, la Direction de la promotion de l'éco-citoyenneté et l'Inspecteur général du ministère. Dans les territoires, les directions se déploient selon des binômes de département : Atacora/Donga, Atlantique/Littoral, Borgou/Alibori, Mono/Couffo, Ouémé/Plateau et Zou/Collines. Enfin, en octobre 2018, la Délégation pour l'Aménagement du Territoire se voit dotée d'un caractère exécutif en matière d'aménagement et change de nom pour devenir l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire. Ainsi, les domaines d'intervention du MCVDD s'accroissent et cette multiplication a élargit le champ politique et bureaucratique de l'environnement qui couvre aujourd'hui une part importante des secteurs et activité de la vie économique et sociale du pays. On assiste ainsi à une multiplication des autorités publiques. Jean Copens et Thomas Bierschenk parlent pour leur part d'archipels administratifs, où les services et secteurs seraient comme des îles isolées les unes des autres et reliées à des degrés divers<sup>402</sup>.

---

<sup>401</sup> En outre, on retrouve le Centre National de Gestion des Réserves de Faune, l'Office National du Bois, le Fonds National pour l'Environnement et le Climat, l'Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire ainsi que des agences à vocations locales, à savoir l'Agence pour la Réhabilitation de la Cité Historique d'Abomey, de l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo, ainsi que l'Agence de Développement du Lac Ahémé et ses Chéneaux.

<sup>402</sup> Copens, Jean. « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, vol. 20, no. 4, 2001, pp. 11-26. ; Bierschenk, Thomas, « Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services » in Bierschenk, Thomas, Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 221-246.

Cela renforce par-là les interrogations quant à l'intégration à la marge de la politique foncière dans son champ d'administration, ce dont témoigne Firmin Adanglenon, le directeur général de l'Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire :

Il faut dire que le grand problème que l'on a, c'est que les opérations d'aménagements de détails, lotissement et autres, ne se font pas sur des opérations d'aménagements stratégiques et planification, c'est ça qui fait que pendant longtemps c'est parti dans tous les sens. Ce qu'on est en train de faire maintenant c'est de réhabiliter la planification foncière et de l'espace afin de mettre au cœur tout ce que les gens font dans la commune, dans l'espace en tout cas, pour avoir une vision spatiale. Ce qu'on veut faire de l'espace c'est ça qui doit décider de comment on l'aménage, de façon à avoir un peu plus de cohérence.

[Firmin Adanglenon, Directeur général de l'Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire, entretien le 04/05/2018]

Cette volonté de passer par l'aménagement du territoire inaugure une nouvelle perspective : intégrer les fonctions économiques, sociales et écologiques des territoires, et donc par-delà du foncier, à la question environnementale. Le développement d'un contre-discours plus englobant en opposition à la perspective réductionniste du protectionnisme de la nature laisse entrevoir des transformations de l'action publique dans le domaine de l'environnement visant à concilier productivité économique et préservation de l'environnement. Cette perspective historique est ainsi informative à plusieurs égards. D'une part, cela permet de mettre en lumière que la dimension foncière se voit bel et bien séparée de sa dimension environnementale dans sa prise en charge institutionnelle au travers de deux ministères distincts d'une part. D'autre part, cela montre que la recomposition des zones d'intervention de ces structures ministérielles contribue à obscurcir les domaines d'interventions que recouvre « l'environnement », rendant par-là plus difficile sa légitimation comme secteur d'action publique de premier ordre. Dans une perspective rationalisante et gestionnaire impulsée par le développement du *new public management*, c'est par l'intermédiaire d'instruments évaluatifs et performatifs que cette politique va s'affirmer.

#### **4.2 Institutionnaliser une gestion économique de l'environnement : le rôle de l'Agence Béninoise pour l'Environnement**

C'est lors de mon troisième séjour au Bénin, au printemps 2018, lorsque je me suis installé dans le quartier de Fidjrossé à Cotonou, que j'ai pris connaissance de l'existence de l'Agence béninoise pour l'environnement (ABE) à la faveur d'une indication métrique installée sur un carrefour à quelques dizaines de mètres du logement que j'occupais. Après deux séjours

et une cinquantaine d'entretiens, je constate avec surprise que jamais un enquêté ne m'a mentionné l'existence de cette structure alors même que je présente de façon systématique mon projet de recherche en explicitant les liens entre politiques foncières et environnementales. Je m'empresse de m'y rendre afin d'obtenir des renseignements et un éventuel entretien avec la direction générale de l'établissement.

La scénographie du pouvoir que j'ai examiné en m'y rendant témoigne de la relégation institutionnelle de l'enjeu de l'environnement. Tout d'abord, le quartier de Fidjorssé où est située l'agence est excentré, est hors de l'aire réservée aux autres instances de pouvoirs à Cotonou, situé au cœur du quartier historique de la ville. L'agence est ainsi située en marge des centres de pouvoirs de la ville, à l'extrémité ouest de celle-ci, près de la plage et de la route des pêches qui mène à Ouidah. Le quartier est semi-informel et est construit en grande partie sur une importante zone humide, régulièrement inondé pendant la saison des pluies. L'établissement est entouré d'habitations précaires ou de parcelles en friche. Lorsque je passe le portail qui m'amène dans la cour, il me semble que l'établissement est désert : aucun garde à l'entrée ne me sollicite pour me demander la raison de ma venue – contrairement à toutes les visites que j'ai eu à faire dans des établissements d'importance – et surtout, aucune voiture n'est présente – aucun de ces 4x4 imposant, signe de pouvoir, n'y est garé. Je ne retrouve également aucune marque significative du décorum ministériel. Personne à l'accueil, personne dans les couloirs. Les bureaux semblent étrangement fermés. Je trouve finalement un agent d'entretien à l'étage qui me conduit au bureau d'un agent administratif, de Monsieur Prosper Ketevi, en charge des études d'impact environnemental. Celui-ci est au téléphone et me fait signe de patienter. Il raccroche et je lui explique la raison de ma venue. Il s'empresse de me rediriger vers la secrétaire du directeur général. Et à ma surprise, j'obtiens un rendez-vous avec le Directeur général de l'établissement, qui plus est dans un délai de moins d'une semaine. Entre-temps, je tente une recherche documentaire sur internet, mais le site de l'agence est alors inaccessible. Je ne trouve finalement que peu d'informations factuelles et aucune analyse scientifique. La semaine suivante, je me présente à l'entretien avec le Directeur Général de l'agence. Celui-ci m'accueille dans son bureau, la climatisation, comme souvent, tourne à plein régime. L'entretien commence, et le directeur général me présente sa personne ainsi que les missions de l'agence. Il n'est en poste que depuis quelques semaines après avoir occupé des postes successifs au sein de différentes organisations internationales :

- Paulin : Je suis en service depuis le 6 mars 2018, c'est-à-dire depuis moins d'un mois ! Au préalable j'étais à l'IUCN [*International Union for Conservation of*



*Nature*], puis au PNUD [Programme des Nations unies pour le développement]. Je couvrais les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. J'étais basé à Dakar. J'étais conseiller. De formation, je suis historien et gestionnaire de l'environnement, j'ai fait un doctorat en histoire et un post-doctorat en gestion de l'environnement. J'ai fait ça à l'UQAM [Université du Québec à Montréal] à Montréal, promotion 90/92. J'ai aussi travaillé un peu à l'ABE jusqu'en 2000, puis je suis partie au PNUD, à Dakar. L'Agence pour l'environnement a pour but de mettre en œuvre les politiques de l'environnement définies par le gouvernement. On s'occupe surtout des études d'impact environnemental et social. On s'occupe aussi des zones humides, du dragage des sables en littoral.

- Thibault : Pourriez-vous préciser ces volets ?
- Paulin : C'est contenu dans la Loi-cadre sur l'environnement. Ça dit que tout projet de développement doit passer par l'étude d'impact environnemental pour mesurer l'impact sur les écosystèmes. Les quarante-cinq projets phares du gouvernement doivent passer par ici avant pour obtenir le certificat de conformité.
- Thibault : Quelles sont ces normes ?
- Paulin : Ce sont les normes standard, relatives aux conventions signées par le Bénin. Le Bénin est membre de toutes les conventions. Et l'ABE s'occupe des points focaux sur ces conventions.
- Thibault : Et au niveau de la mise en application de ces directives environnementales ?
- Paulin : On a des guides, comme le guide général des études d'impact environnemental, que l'on doit mettre à jour, car le document date de 2001.

[Paulin Ahouagboessi, Directeur général de l'Agence béninoise pour l'environnement, entretien le 09/04/2018]

Les propos du directeur général sont instructifs à plusieurs égards. D'abord, l'ABE est présenté comme une agence d'exécution de mesures gouvernementales, dont la clé de voûte est l'étude d'impact environnemental sous l'égide juridique de la Loi cadre pour l'environnement voté en 1999. Ensuite, cela pose en filigrane la question des orientations et du cahier des charges technique de l'Agence. Marcel Baglo, premier directeur général de l'ABE lors sa création en 1995 et en poste jusqu'en 2006, que j'ai rencontré alors qu'il est alors le DG de l'Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers (ABEGIEF), m'a précisé à ce propos l'instrumentation technique de l'agence :

La période du début des années 1990 est la période où laquelle les pays d'Afrique ont commencé à courir après les plans d'actions environnementales, étant donné que la Banque mondiale a trouvé que l'environnement était devenu une priorité et que les évaluations environnementales sont devenues une condition d'accès au prêt, et que sans étude d'impact il n'y aurait pas de prêt. Donc tous les pays ont commencé par s'organiser pour avoir ces documents. Et nous, au Bénin, on a décidé carrément de mettre en place une institution, car on avait remarqué que l'environnement était géré de façon sectorielle, et que chaque secteur avait sa portion d'environnement. L'ABE a donc été créée en 1995. Mais vous savez qu'ici en Afrique, comme en Europe, les ministères

de l'Environnement sont des ministères de remerciement, ce n'est pas des ministères clés, ce sont des ministères pour remercier ceux qui ont soutenu, ce qui fait que le but de l'environnement n'était pas d'être un ministère fort. Mais la Banque mondiale a souhaité mettre une institution assez forte pour imposer un certain nombre d'outils. Le premier outil, c'est l'étude d'impact environnemental, le second outil c'est l'audit environnemental pour les entreprises qui existaient avant, et faire de l'environnement un truc de proximité. Notre rôle, c'était de développer et de promouvoir l'évaluation environnementale dans tous ces sens. Souvent c'était des entreprises qui proposaient, et nous on envoyait les experts à leurs frais. Nous étions soutenus par les partenaires dans notre démarche. Ça c'est le premier volet. Le second volet c'est l'éducation et la communication. Nous avons cherché à sensibiliser et éduquer, et un des grands succès c'est l'intégration de l'environnement dans le système éducatif.

[Euloge Abalo, Directeur général de l'Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers, entretien le 02/11/2018]

Ces propos permettent de préciser les origines et fondements de l'institutionnalisation des enjeux environnementaux au Bénin et sont doublement informatifs. D'une part, la création de l'ABE répond à cette politisation internationale qui s'accroît au début des années 1990, notamment avec le sommet de Rio en 1992, en s'inscrivant dans de nombreux accords internationaux qui prônent un interventionnisme accru des États dans le domaine environnemental en dépit de leur relégation institutionnelle comme des ministères de seconds rangs<sup>403</sup>. D'autre part, cette politisation s'accompagne d'une technicisation des enjeux environnementaux pour les faire entrer dans l'action publique des pays signataires. Cette perspective historique nous conduit à dire que la nouveauté réside dans la capacité de l'action publique à aborder les problèmes environnementaux et leurs complexités, c'est-à-dire dans l'affectation des compétences et des zones d'intervention. Autrement dit : comment s'opère la formation de structures et d'instruments adaptés aux traitements de ces questions environnementales ? En effet, ces dernières soulignent la nécessité de coordonner des politiques publiques pouvant répondre à ces enjeux. Dans le cas présent, la gestion environnementale, par la multiplicité des audits et évaluation à la charge de l'ABE, est traitée comme une gestion technicisée et experte de l'environnement<sup>404</sup>. La principale caractéristique de cette approche technicisée est de privilégier une approche pragmatique afin de limiter les impacts environnementaux des politiques conduites.

---

<sup>403</sup> Morin, Jean-Frédéric et Orsini, Amandine. « Sommets des Nations Unies : entre environnement et développement », in Jean-Frédéric Morin et Amandine Orsini (dir.), *Politique internationale de l'environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 133-156.

<sup>404</sup> Aspe, Chantal, et Jacqué, Marie, « Le recours à l'expertise comme nouveau mode de gouvernement de l'incertitude » in Chantal ,Aspe et Jacqué, Marie. *Environnement et société*, Éditions Quæ, 2012, pp. 179-212.

## **Encadré 6 – L'étude d'impact environnementale comme instrument d'intervention publique**

L'Agence Béninoise pour l'Environnement a constitué son arsenal d'intervention autour de plusieurs services : la délivrance de certificat de conformité environnementale ; l'évaluation environnementale et stratégique ; la validation d'études d'impact ; la gestion des zones humides ; la gestion du littoral ; les audits environnementaux et le suivi des plans de gestion environnemental et social. De l'ensemble de ces outils, le plus visible lors de nos travaux de terrains fut l'étude d'impact. Ces dernières sont visibles et consultables au niveau local dans les mairies et ont pour but d'identifier et d'évaluer les enjeux et les effets sur l'environnement, notamment des plans d'aménagement et des programmes d'action publique, notamment ceux concernant des aires protégées ou l'installation d'infrastructures. Ces études ont un fort caractère sectoriel. La réalisation d'une étude d'impact environnemental est à la charge du promoteur qui doit recourir à un bureau d'étude. Les études comportent généralement une description détaillée du projet, incluant le plus souvent des plans et des cartes facilitant la compréhension du projet ; une analyse du cadre juridique et institutionnel dans lequel s'insère le projet ; une description de l'environnement du site, notamment des ressources naturelles, de l'habitat, des populations, des activités économiques, des groupes vulnérables (minorités, genre, jeunes) et du patrimoine susceptibles d'être affectés par le projet ou l'usage de la ressource. L'étude doit également présenter les impacts potentiels prévisibles du projet ou du programme sur l'environnement naturel et les populations, un rapport de consultation publique accompagné des procès-verbaux de réunions et les mesures envisagées par le promoteur pour compenser ou réduire les conséquences du projet sur l'environnement. Ces études d'impact sont réalisées sur la base du guide général ou de guides spécifiques ou sectoriels édités et publiés par l'Agence. Celles-ci sont ensuite évaluées par l'Agence qui délivre ensuite, ou non, via son ministère, un certificat de conformité environnementale.

Parmi les études d'impact notables que j'ai pu consulter, lors d'un travail documentaire au bureau des affaires domaniales et environnementales de la mairie de Dassa-Zoumé, l'une d'elles portait sur cinq plans d'aménagement forestier administrés par la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO). L'étude, qui comporte plus de plus de 200 pages, apparaît plus comme un document de présentation des projets d'aménagement que comme une évaluation à proprement parler des impacts environnementaux que pourraient générer la gestion de ces forêts. L'étude revient longuement sur les cadres et statuts juridiques de l'évaluation environnementale au Bénin, sur les conventions internationales auxquelles le Bénin est signataire, ou encore sur la description des milieux récepteurs du projet. L'étude d'impact souligne également les statuts fonciers des villages riverains des massifs forestiers concernés. L'étude s'efforce de définir avec clarté ces considérations techniques : « Prenant en considération les différentes préoccupations des populations et l'état du patrimoine foncier de la Commune, des négociations foncières ont été engagées avec les propriétaires terriens, aux fins de leur garantir lesdits de propriété foncière, tout en assurant une mise en œuvre apaisée des plans d'aménagement sans risque de remise en cause éventuelle. Ce qui aboutit à la signature des Conventions de mise à disposition des terres, avec désignation des ayants droit au cours des assemblées villageoises. Aux termes desdites Conventions, les propriétaires terriens des villages riverains mettent à la disposition de la CoForMO qui les accepte, les terres leur appartenant à des fins d'aménagement pour une période de dix (10) ans, tout en conservant leur droit de propriété inaliénable, avec possibilité d'être associés aux activités et d'en tirer profit, suivant une clé de répartition leur accordant 15% des revenus qui en seraient issus. »<sup>405</sup> L'étude conclut sur l'importance de prendre en considération les impacts potentiellement négatifs sur

---

<sup>405</sup> Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable, Communauté Forestière du Moyen-Ouémé

les milieux et insiste sur la nécessité d'adopter une démarche « *participative intégrant les populations locales dans tout le processus* ». La démarche participative est alors construite comme la clé du succès de ces aménagements.

L'enjeu est donc, à travers la réalisation de ces études d'impacts environnementales (Encadré n°6), de faire émerger une véritable économie de l'environnement et de saisir des bureaux d'études privés qui vont mesurer l'impact écologique des projets d'aménagements en instruments techniques dans le but d'assurer une certaine crédibilité scientifique et une certaine prise en considération de ces enjeux par l'action publique<sup>406</sup>. Dès lors, l'objectif est de répondre aux injonctions d'efficacité et de résultats. C'est aussi dans ce cadre d'analyse là qu'il faut voir les efforts éducatifs produits par l'ABE dans le but de sensibiliser les populations<sup>407</sup>. Au sein de ces études, la dimension foncière est traitée dans la section concernant la situation environnementale de l'espace concerné et concerne très généralement l'identification des principaux conflits fonciers, les effets potentiels des orientations de l'action publique sur ces dynamiques foncières, notamment au sujet des déplacements physiques. En outre, le foncier apparaît rarement étudié en tant que tel et avec la même rigueur que les questions sociales et économiques.

De fait, les liens entre foncier, organisation politique locale et enjeux environnementaux sont rarement établis et se limitent bien souvent à des descriptions factuelles. Aussi, dans les plans d'action, les inventaires d'acteurs se résument souvent à la dichotomie propriétaire/usager et ne prennent que rarement en compte les dimensions collectives de ces droits. D'autre part, ces enquêtes foncières demandent bien souvent un niveau d'expertise important dont ne disposent pas toujours les équipes des bureaux d'études en charge de la conduite des enquêtes. Plusieurs pistes sont explorées par l'ABE pour renforcer cette dimension, notamment par la formation d'experts sur les liens entre environnement et foncier ou encore le développement de logiciels de gestion des données permettant de saisir la pluralité des droits. En ce sens, un colloque a été organisé par l'ABE pour interroger ces enjeux les 12 et 14 septembre 2019 en partenariat avec le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale, mais pour des raisons de temporalité d'accès au terrain, je n'ai pas pu y accéder.

---

<sup>406</sup> Sur le rôle de ces bureaux d'études, voir par exemple le travail de Rémy Petitimbert : Petitimbert, Rémy. « La professionnalisation des consultants de la compensation : traductions instrumentales et enjeux de légitimation », *Nature, Science, Société*, vol. 26, no. 2, 2018, pp. 203-214.

<sup>407</sup> Aspe, Chantal, et Marie Jacqué. « L'éducation à l'environnement : entre critique et adaptation », in Chantal Aspe et Marie Jacqué, *Environnement et société, Op. cit.*, pp. 213-253.

### **4.3 Foncier et environnement : limites budgétaires et mésentente institutionnelle**

Faiblement doté financièrement dans un pays fortement dépendant des agendas des bailleurs internationaux d'une part, et fortement écartelé entre les priorités politiques et budgétaires des différents gouvernements d'autre part, et outre les évaluations et audits environnementaux, les missions conduites par l'ABE, notamment concernant la gestion du littoral ou des zones humides, doivent avant tout de faire avec les moyens du bord, dans un souci d'efficience et de résilience budgétaire<sup>408</sup>. C'est notamment ce qu'exprime Euloge Abalo lorsque je l'interroge sur le fonctionnement durable de l'ABE dans le temps :

- Euloge : Jusque 2006 ça a prospéré. Nous avons aussi fait de la sensibilisation au grand public, nous avons appuyé la police nationale pour qu'elle mette en place une unité spécialisée pour lutter contre la protection du littoral, ceux qui salissent la plage et qui l'occupent illégalement. Mais elle n'est plus aussi efficace. Nous envisagions également une base de données, un système d'information et de suivi de l'environnement. A ce niveau-là, nous avons un grand projet avec la Banque mondiale, sur la conservation des zones humides notamment
- Thibault : Ont-ils vu le jour ?
- Ils ont été conduits pendant un certain moment, mais ça s'est arrêté depuis des années. Ça a été un problème de gouvernance et de moyens. Lorsque l'on a créé l'ABE, il n'y avait pas encore de décentralisation, et dans les textes que l'on a préparés, on a dit que c'était aux collectivités de gérer l'aménagement du territoire et l'environnement. Il fallait donc tester des modèles avant, où l'urbanisme et l'environnement seraient pris en charge par les collectivités. Donc au sein des sous-préfectures et au niveau des communes, des associations se sont mises en place pour l'environnement et gérer ce qui devait se faire, comme le ramassage des ordures, toutes ces choses-là de proximité, on les a testés. Puis ce sont les communes qui ont récupéré ces prérogatives-là et ça a disparu complètement, car les communes n'ont pas les moyens d'en assurer les frais de fonctionnement.

[Euloge Abalo, Directeur général de l'Agence béninoise de gestion intégrée des espaces frontaliers, entretien le 02/11/2018]

Ces propos soulignent les changements introduits par la décentralisation dans la gouvernance environnementale. L'ancien directeur de l'ABE met ici en avant le délitement progressif de l'agence étatique, de son périmètre d'action et de ses formes d'intervention. La décentralisation a notamment montré la difficulté à mettre en place des formes de gouvernance locale très dépendantes des contextes et des ressources, notamment économiques, des territoires

---

<sup>408</sup> Pour approfondir les politiques de la contrainte budgétaire dans l'analyse des politiques publiques, le lectorat peut se tourner vers l'ouvrage dirigé par Philippe Bézès et Alexandre Siné : Bézès, Philippe, et Siné, Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, 526p.

concernés. Si la légitimité de l'ABE repose sur la garantie du maintien de ses activités, elle eut bien du mal à les entretenir avec les administrations décentralisées et le recentrage des activités autour de l'audit des études d'impact environnemental, et la délivrance de certificats illustre cette restriction dans la définition des modes d'intervention de l'agence. En outre, la prédominance d'une approche gestionnaire et comptable de l'environnement, dont l'étude d'impact en est l'expression technique et savante, renvoie à l'institutionnalisation d'une conception de l'environnement dans laquelle la rationalisation économique des modes de gestion est dominante. Dans cette perspective, la poursuite de l'action de l'agence béninoise pour l'environnement s'apparente presque à une forme d'engagement éthique à même de verdir la politique de développement économique libéral des gouvernements successifs.

Enfin, il faut souligner que de par son caractère transversal à de nombreux secteurs, la confrontation de la question environnementale avec la question foncière se heurte à l'étanchéité institutionnelle, en témoigne l'échange qui va finalement conduire à écouter l'entretien avec le directeur général de l'ABE :

- Paulin : Quand vous me parlez de votre sujet sur le foncier, en toute sincérité, ce n'est pas la bonne adresse. C'est à l'ANDF et à l'IGN qu'il faut aller. Il faut demander à l'IGN de vous recommander quelques cabinets de géomètres experts. L'environnement c'est vaste et multiforme, sur le projet de cadastre et l'environnement, je ne sais pas. Je sais que dans certains pays du continent le cadastre est en place et que c'est ce que l'État veut mettre en place.
- Thibault : Disposez-vous de documents sur le foncier et l'environnement ?
- On a les guides pour réaliser les études d'impact environnemental, mais c'est tout. Vous savez, mon épouse est dans le foncier, elle est géomètre. Elle était la seule femme membre de l'ordre des géomètres-expert du Bénin jusqu'en septembre dernier. Je peux vous la recommander si vous voulez échanger avec autour du foncier.

[Paulin Ahouagboessi, Directeur général de l'Agence béninoise pour l'environnement, entretien le 09/04/2018]

Le directeur général de l'ABE témoigne de cette difficulté à articuler les questions foncières et environnementales et exprime ainsi cette très forte sectorisation à l'œuvre dans l'élaboration des politiques publiques. Pour m'expliquer cette mésentente institutionnelle, Jacques Gounou, docteur en droit de l'Université d'Abomey-Calavi et assistant de recherche insiste sur la complexité des situations rencontrées, sur la concurrence des priorités économiques de croissance des différents gouvernements autant qu'au caractère fortement sectoriel des politiques publiques qu'illustrent les cadrages proposés dans la construction et la réponse à apporter aux problèmes identifiés :

Nous sommes un pays en voie de développement et on donne plus à développer les actions qui auront directement un impact sur la vie économique plutôt que sur les questions environnementales, elles sont reléguées au second rang. La politique du coton, elle détruit des espaces par exemple. Va-t-on protéger l'environnement comme on protège les hommes ? Alors que les gens n'ont pas à manger ! Il y a des systèmes qui détruisent les ressources et qui dégradent les sols. Par rapport aux changements climatiques, les populations n'ont pas encore toutes les informations. Les problèmes des inondations à Cotonou, tous les régimes qui se sont succédé ont pris ce problème à bras le corps, on a englouti des milliards pour ça, mais ça n'a pas marché. Peut-être que le diagnostic n'est pas bien fait ? On s'adapte plutôt aux dommages, plutôt que d'attaquer à la racine. Ce n'est pas les textes qui manquent, ce n'est pas les dispositifs, il y a un ministère consacré à l'environnement, c'est le « cadre de vie », on a créé un ministère, il y a des directions, il y a même l'Agence Béninoise pour l'Environnement, l'ABE ! Donc ce n'est pas ça qui manque. Mais l'environnement apparaît aujourd'hui encore comme un luxe. La preuve c'est que quand bien même on a déjà introduit l'étude de l'environnement dans les programmes, ce n'est pas encore ça. On se dit que l'environnement ce n'est pas un domaine à part, mais on n'a jamais tranché pour autant. Aujourd'hui, je crois que nous sommes toujours dans les déclarations d'intentions, et je pense que les actions ne suivent pas !

[Jacques Gounou, Docteur en droit de l'environnement, entretien le 14/04/2018]

Le cas des inondations cotonnoises convoqué par l'enquête apparaît emblématique des dysfonctionnements dans la gouvernance écologique des territoires. Cela illustre le désordre provoqué par la succession des pressions anthropiques et des réponses politiques proposées par les pouvoirs publics qui contribuent à accentuer la fragilité des situations. Le constat dressé par cet universitaire témoigne de la mollesse des mesures environnementales prises. Comme le souligne Sandrine Maljean-Dubois, cette mollesse des mesures juridique issus du paradigme du développement durable est à mettre en évidence avec les conventions-cadres qui ne contiennent pas d'engagements précis et quantifiés pour les organes qui ont la charge de ces mesures<sup>409</sup>.

### **Conclusion du chapitre**

La mise en politiques publiques des problématiques de la *terre*, du *foncier* et de l'*environnement* au Bénin a été au centre de ce 2<sup>ème</sup> chapitre. Celles-ci sont tout à la fois tributaires de l'héritage colonial, de l'influence des programmes de développement internationaux, et des priorités gouvernementales successives. J'ai cherché à montrer comment la présence coloniale a bouleversé les normes juridiques de gestion des terres en venant

---

<sup>409</sup> Maljean-Dubois, Sandrine. « L'émergence du développement durable comme paradigme et sa traduction juridique sur la scène internationale » in Villalba, Bruno (dir.), *Appropriations du développement durable : Émergences, diffusions, traductions*. Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2009, pp. 67-105.

superposer aux pratiques coutumières locales des droits de propriété privée d'inspiration romaine. Le projet colonial fondé sur une économie extractive et la mise en marché des ressources naturelles est venu instaurer une dualité juridique qui s'est pérennisée. Par la suite, l'héritage colonial de la promotion de la propriété privée sur les terres s'est vu conforté par les théoriciens classiques des droits de propriété sur lesquels s'appuient des bailleurs de fonds libéraux pour promouvoir et légitimer dans leurs discours et programmes des réformes économiques néo-libérales, renouant par-là-même avec une forme d'extractivisme colonial sous couvert de développement.

La séquence de mise à l'agenda gouvernemental des politiques foncières ouverte à partir des années 1990 et poursuivie au cours des années 2000 a ainsi permis une confrontation des logiques de formalisation par le titre foncier d'une part, et de sécurisation des droits fonciers coutumiers par des mécanismes plus souples d'autre part. Mais l'achèvement de la réforme globale du foncier, soutenu par le MCA, a fini par imposer la solution de la formalisation de la propriété privée sur l'ensemble du territoire, en faisant fi des problématiques propres aux milieux ruraux. Les débats autour des aspects juridiques et techniques du projet de réforme, ont souvent pris le pas sur les enjeux socio-environnementaux, notamment d'accaparement des terres, donnant lieu à une dépolitisation de ces enjeux, et restituant la politique foncière comme une politique juridique et managériale à stricte visée organisationnelle et économiquement libérale. Le déplacement du débat sur ce terrain témoigne d'une dissonance importante dans les cadres d'interprétation des contraintes matérielles des territoires. Alors que ces contraintes se manifestent durablement sur les territoires (Chapitre 1), la politisation des questions foncières insiste au contraire sur les dimensions économiques et dans une moindre mesure, sociales, de ces enjeux, dépolitisant ces enjeux dans la séquence de mise à l'agenda. Les difficultés de l'Alliance structurée autour du ministère de l'Agriculture et de Synergie Paysanne à imposer les enjeux ruraux et environnementaux (limitation des surfaces acquérables, interdiction des titres fonciers en zones rurales, valorisation des droits d'usages) dans le projet de Code foncier traduisent un rapport de force institutionnel en faveur des enjeux urbains, financiers et économiques.

En miroir, la difficile institutionnalisation, sur le temps long, de la question environnementale dans l'économie institutionnelle béninoise est marquée par une forte technicisation dans le souci de l'adapter et de la normaliser vis-à-vis des besoins économiques et politiques du pays et de ses institutions. Le traitement de la question foncière au sein des études d'impacts environnementales renvoi à l'euphémisation du traitement conjoint de ces enjeux. En outre, les mesures floues prévues par le Code foncier à propos des ressources



naturelles et les largesses que celui accorde aux achats de surfaces importantes renvoient à l'absence de traitement des enjeux environnementaux du foncier par l'action publique. Après avoir montré comment s'est opérée la fragmentation de la mise en politique publique de ces enjeux croisés, il reste à voir comment s'exécute la territorialisation de cette action publique (Chapitre 3), la renégociation permanente des modalités techniques de déploiements (Chapitre 4), et leurs coordination et intégration de façon trans-sectorielle (Chapitre 5).



# Chapitre 3 – Les territoires parcellaires du foncier. Instrumentation et territorialisation différenciée de la gestion foncière.



« Dans la mise en œuvre du nouveau cadre législatif au niveau de la commune, on continue de faire sur l'ancienne méthodologie, comme avant. Les Sections villageoises de gestion foncières prévues par le Code ne sont pas encore mises en place et on n'a reçu aucune information. Personne ne sait ce qu'il doit faire ou non. Tout à l'heure, quelqu'un est venu me demander une attestation de détention coutumière, car le code a dit, « *si tu es présumé propriétaire d'un domaine par héritage ou par don, et que tu n'as aucun papier, il faut faire un relevé topographique et demander une attestation de détention coutumière au niveau du bureau communal* ». Donc ce cher monsieur est venu me voir pour me dire qu'il voulait ce document. Or, les bureaux communaux sont les bureaux déconcentrés de la nouvelle agence, qui ne sont pas encore en place, et les modèles de l'attestation de détention coutumière ne sont pas encore disponible, il y a de très gros problèmes de fonctionnement ».

[Hector Avohou, Chef du Service des affaires domaniales et environnementales (C/SADE) de la commune de Dassa-Zoumé, 09/06/2017]

C'est en ces termes que Hector Avohou, le chef du Service des affaires domaniales et environnementales, relate les débuts de la mise en œuvre des prérogatives du Code Foncier et Domaniale dans la commune de Dassa-Zoumé, en juin 2017. Quatre ans après le vote du Code, l'application de celui-ci est toujours balbutiante. Dans ses propos, Hector Avohou insiste autant sur la confusion que les imprécisions de cette politique peuvent provoquer chez les usagers ainsi que sur la nécessité de préciser les limites de son rôle et les attributs associés. L'exemple invoqué par le C/SADE d'un usager souhaitant formaliser ses droits coutumiers et obtenir une attestation de détention coutumière (ADC) et qui se voit opposé une fin de non-recevoir du fait de l'impréparation des structures administratives illustre cette incompréhension. Les instruments, autant que la réforme foncière, engendrent des modifications structurelles des modes de gouvernance du foncier. Magalie Bourblanc et Ward Anseeuw ont par exemple montré, à partir d'une étude en Afrique du Sud sur la réforme foncière, que l'inadéquation entre instrument et objectifs d'une réforme peuvent entraîner une réorientation des objectifs de celle-ci<sup>410</sup>.

Ce chapitre souhaite rendre compte de certaines de ces mutations. Comment se déploie la politique foncière et ses instruments dans les territoires béninois ? Comment les populations et les acteurs du fonciers perçoivent-ils et vivent-ils les transformations engendrées successivement par les interventions développementalistes et la réforme foncière ? Comment ces instruments et cette dernière réforme participent, à la production de changements dans les territoires, notamment dans les villages ?

---

<sup>410</sup> Bourblanc, Magalie et Anseeuw, Ward. « Explaining South Africa's Land Reform Policy Failure through its Instruments : the emergence of Inclusive agricultural Business Models », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 37, no. 2-3, 2019, pp. 191-207.

Autrement dit, dans ce chapitre, je m'attache à explorer le processus de territorialisation des instruments de politiques foncières béninoise d'une part, et les trajectoires disparates de mise en œuvre du Code foncier d'autre part. Je suppose en effet que le déploiement de nouveaux instruments et d'un nouveau cadre légal impactent de façon différenciée les ordres politiques, sociaux et environnementaux en place. Pour ce faire, j'analyse l'impact territorialisé du cumul des instruments : ceux pré-existants à la réforme foncière (Plans Fonciers Ruraux (PFR) dans les communes du département des Collines et des Registres Fonciers Urbains (RFU) à Cotonou) et ceux issus de la réforme du Code foncier après 2013. L'étude de ce déploiement territorial des instruments de politique foncière doit permettre d'étudier la manière dont les agents se l'approprient (entre incrémentations et usages détournés). C'est aussi l'occasion de voir comment les enjeux environnementaux sont pris en compte dans les dispositifs de développements du foncier. Ces dimensions renvoient aux débats théoriques sur le rôle des territoires dans la mise en place de l'action publique, sur la polysémie de la question foncière, mais aussi sur le rôle des bureaucrates en charge d'administrer ceux-ci.

La notion de territorialisation est discutée, au niveau français et européen, par des chercheurs s'intéressant aux configurations de pouvoirs et aux changements d'échelles administratifs, politiques et spatiaux de l'action publique<sup>411</sup>. Pour Patrice Duran, la territorialisation est synonyme de contextualisation territoriale de l'action publique<sup>412</sup>. S'inscrivant dans le courant de la sociologie politique de l'action publique, les recherches académiques interrogent ainsi les processus de décentralisation et de déconcentration des pouvoirs publics ou encore les processus de gouvernance multi-niveau<sup>413</sup>. L'accent est notamment mis sur la montée en puissance du rôle des acteurs locaux territoriaux<sup>414</sup>. D'autres

---

<sup>411</sup> Faure, Alain. « Territoires/Territorialisation », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 623-632. ; Négrier, Emmanuel, « Introduction générale : Penser la contingence territoriale » in Faure, Alain, Négrier, Emmanuel, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*. Paris, L'Harmattan, 2007, p. 11.

<sup>412</sup> Duran, Patrice. « Territorialisation », in Pasquier, Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po, 2020, pp. 529-537.

<sup>413</sup> Poupeau, François-Mathieu. « Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité », in Poupeau, François-Mathieu (dir.), *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Presses universitaires de Grenoble, 2017, pp. 173-201.

<sup>414</sup> Les travaux d'Anne-Cécile Douillet vont dans ce sens. Voir notamment : Douillet, Anne-Cécile. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, no. 4, 2003, pp. 583-606. ; Douillet, Anne-Cécile. « Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*. La Découverte, 2011, pp. 161-179. ; Douillet, Anne-Cécile. « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 319-348.

travaux insistent sur la diversité des acteurs qui participent à la production de nouvelles formes d'action publique territoriale sous des formes mobilisant une pluralité d'acteurs, de groupes et d'institutions sur le temps long (acteurs administratifs décentralisés, élus locaux, groupes d'intérêts non-étatiques, experts etc.), notamment sur les rapports centre-périphérie<sup>415</sup>. L'approche de la territorialisation de l'action publique tend à déduire qu'une même politique sectorielle, mis en œuvre dans des échelles territoriales différentes, peut voir sa finalité changer<sup>416</sup>. Autrement dit, approcher l'action publique foncière par la territorialisation, c'est aussi penser celle-ci par la différenciation. Par différenciation de l'action publique, il est ainsi entendu que les modes de gouvernements diffèrent selon les unités de lieux. Autrement dit, selon la définition proposée par Gilles Pinson et Hélène Reigner, « la notion de différenciation appliquée aux espaces politiques subnationaux peut être définie comme le processus par lequel le contenu des politiques publiques, les styles de mobilisation et de domination politiques, mais aussi les rapports de pouvoir entre les différentes organisations participant à la gouvernance de ces espaces (gouvernements locaux, services de l'État, partis politiques, intérêts organisés etc.) varient d'un lieu à l'autre. »<sup>417</sup> Il est entendu ici que cette différenciation territoriale est au cœur des processus de territorialisation de l'action publique foncière. La notion de territorialisation est également présente dans les travaux portant sur le développement durable<sup>418</sup>. Cette approche par la territorialisation n'apparaît cependant pas spécifique aux travaux portant sur l'action publique des pays dits du nord et l'on retrouve ce concept dans les travaux portant sur ceux des suds, notamment ceux de *political ecology*. C'est par exemple le cas des recherches qui

---

<sup>415</sup> Pinson, Gilles. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 4, 2006, pp. 619-651. ; Pasquier, Romain et Pinson, Gilles. « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, vol. 12, no. 1, 2004, pp. 42-65. ; Béal, Vincent, Epstein, Renaud et Pinson, Gilles. « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no. 3, 2015, pp. 103-127.

<sup>416</sup> Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et Leresche, Jean-Philippe (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan, 2012, 353p.

<sup>417</sup> Pinson, Gilles, Reigner, Hélène. « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) » in Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et Leresche, Jean-Philippe (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, *Op. cit.*, p. 166.

<sup>418</sup> Laganier, Richard, Villalba, Bruno, et Zuindeau, Bertrand. « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1 | 2002, mis en ligne le 01 septembre 2002.

éclaire les processus conversationnistes<sup>419</sup> et de construction des États dans les Suds<sup>420</sup>. La territorialisation y est renvoyée à des projets territoriaux spécifiques au sein desquels divers acteurs déploient des stratégies territoriales dans le but de gouverner des individus et des ressources déterminés sur un espace<sup>421</sup>. En contexte béninois, Philippe Lavigne-Delville et Anne-Claire Moalic ont ainsi discuté des liens entre territorialisation et formalisation des droits fonciers, qu'ils soient individuels ou collectifs<sup>422</sup>, à partir du cas des opérations de Plans fonciers ruraux dans deux villages de la commune de Dassa-Zoumé - Miniffi et Assiyo -, et sur lesquels je vais revenir dans ce chapitre.

Le concept de territorialisation apparaît comme un support explicatif à la fois malléable et dynamique, qui peut s'adapter à une pluralité de sujets d'études et de cadres théoriques, avec toutefois certaines particularités en fonction de l'échelle territoriale concernée. En situant ce chapitre à l'interface des travaux de sociologie politique de l'action publique et de *political ecology*, j'examine dans une première section la territorialisation différenciée des instruments de politiques foncières en revenant sur les expériences antérieures au code du Code foncier, notamment des Plans Fonciers Ruraux (PFR) dans le Département des Collines et des Registres Foncier Urbains (RFU) à Cotonou. Je montre notamment que le déploiement des PFR repose sur des relations de pouvoirs et de notabilités locales susceptibles de venir réveiller des conflictualités enfouies, comme l'illustre l'intervention développementaliste pour réaliser un PFR dans le village d'Itagui. En revanche, la tenue du RFU à Cotonou dépend davantage des capacités financières et humaines d'une administration à œuvrer à la mise à jour de son instrument, soulignant par-là la prévalence des contextes dans lesquels s'inscrivent les

---

<sup>419</sup> C'est notamment le cas des travaux suivants : Rodary, Estienne. « Mobiliser pour la nature, ou la construction et la disparition du local », *L'Espace géographique*, vol. tome 36, no. 1, 2007, pp. 65-78. ; Nakanabo Diallo, Rozenn. « Sortie(s) de guerre et conservation de la nature. Trajectoire d'un parc national au Mozambique », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, no. 4, 2019, pp. 97-118. ; Nakanabo Diallo, Rozenn. « Vers une gouvernance privatisée et internationalisée de la conservation. Étude de cas autour du « partenariat public-philanthropique » du parc national de Gorongosa, au Mozambique. » *Lien social et Politiques*, numéro 65, 2011, pp. 121-137.

<sup>420</sup> Vandergeest, Peter et Peluso, Nancy Lee. « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n°3, pp. 385-426. ; Blanc, Guillaume, « Violence et incohérence en milieu naturel : une histoire du parc éthiopien du Semēn », *Études rurales* n°197, 2016, p. 147-170.

<sup>421</sup> Peluso, Nancy Lee. « Seeing Property in Land Use : Local Territorializations in West Kalimantan, Indonesia », *Geografisk Tidsskrift*, 2005, vol. 105, n°1, pp. 1-15. ; Basset, Thomas et Gautier, Denis. « Territorialisation et pouvoir : la *Political Ecology* des territoires de conservation et de développement », *EchoGéo* [En ligne], no. 29, 2014 ; Gautier, Denis, et Hautdidier, Baptiste. « *Political ecology* et émergence de territorialités inattendues : l'exemple de la mise en place de forêts aménagées dans le cadre du transfert d'autorité de gestion au Mali », in Denis, Gautier (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, *Op. cit.*, pp. 239-254.

<sup>422</sup> Lavigne Delville, Philippe et Moalic Anne-Claire. "Territorialities, Spatial Inequalities and the Formalization of Land Rights in Central Benin." *Africa*, vol. 89, no. 2, 2019, pp. 329-352.



instruments. Puis, j'analyse dans une seconde section le déploiement des mesures prévues par le Code foncier. Pour ce faire, je privilégie une approche multi-située et m'attardant sur l'économie des projets financés par les bailleurs de fonds internationaux, qui se font le relai du nouveau cadre légal foncier dans leurs projets. Je m'attache ainsi à comprendre comment ces déploiements se sont eux-mêmes imbriqués dans des rapports de pouvoirs territoriaux et comment ils ont pu façonner des reconfigurations de ces rapports.

## **1. Les instruments de politiques foncières à l'épreuve des territoires**

La genèse des PFR et des RFU a montré comment ces instruments ont participé à structurer l'offre de politique foncière. Il est question désormais d'examiner certains effets différentiels du déploiement territorial de ces deux instruments. En effet, leur mise en œuvre ne se fait pas sans soulever des difficultés techniques qui n'ont alors pas été prévues lors de leurs conceptions. Cette approche a pour but d'ouvrir un nouvel angle d'analyse de la fabrique des politiques du foncier en mettant en lumière la territorialisation différenciée des instruments. Je fais ici l'hypothèse que ces instruments constituent une émanation gestionnaire de la bureaucratisation croissante du foncier dans le but de rendre les ressources lisibles et gouvernables par des entités administratives étatiques ou marchandes. Sans procéder à une comparaison systémique, je montre d'une part comment leur déploiement participe à redéfinir des territoires, ruraux comme urbains, en tentant de les ramener à l'ordre étatique et bureaucratique. Et d'autre part, je montre comment les conflits d'administration qui en émanent illustrent les incertitudes territoriales qui peuvent surgir. Cette perspective croisée illustre les logiques de différenciation et les effets que produisent les territoires locaux sur les instruments de politiques publiques.

### **1.1 Les Plans Fonciers Ruraux : entre spatialisation des droits et enjeux politiques locaux**

Au moment de me rendre au Bénin pour la première fois en avril 2016, les PFR me semblent une possible clé d'entrée empirique pertinente pour interroger les dynamiques politiques de gouvernement des espaces territoriaux, entre politiques de formalisations des droits de propriétés sur la terre et sécurisation effective de ceux-ci. Cet instrument, qui existe dans plus plusieurs pays depuis le début des années 1990, notamment en Côte d'Ivoire, en

Guinée et au Burkina Faso, est l'objet d'une littérature experte et académique très riche, notamment en anthropologie du développement<sup>423</sup>. Instrument cartographique à visée juridique profondément technique, le PFR a, comme je l'ai déjà indiqué au chapitre précédent, pour objectif explicite d'identifier les droits coutumiers reconnus localement par des populations à partir d'enquêtes contradictoires dans le but de délimiter des parcelles à partir d'une cartographie et d'enregistrer ces droits. Cet instrument est donc axé sur les droits fonciers, individuels ou collectifs et soulève des enjeux de territorialisation dans la mesure où il doit se déployer sur l'ensemble d'un territoire villageois et y produire une carte des droits coutumiers existants des habitants de ce village. Entre 2007 et 2011, le *Millenium Challenge Account*-Bénin (MCA-Bénin), alors qu'il œuvre à structurer le chantier de la réforme foncière, a financé 300 PFR dans le cadre de son accord avec le Bénin, dont douze dans les communes de Dassa-Zoumé et de Savalou, dans le département des Collines. Si l'étude de ces PFR a fait l'objet d'un mémoire de fin d'étude en agronomie<sup>424</sup>, je vais revenir ici sur quelques points saillants relevés lors de nos différents passages à Dassa dans le but de réinsérer les effets produits par l'instrument dans l'économie plus générale de la territorialisation des politiques foncières. Pour ce faire, j'expose d'abord en quoi les opérations PFR menés par les équipes du MCA-Bénin lors du financement accordé par le premier compact entre 2007 et 2011 dans plusieurs villages des Collines révèlent le caractère bricolé<sup>425</sup> et les difficultés pratiques à conduire les opérations de formalisation des droits. Puis à partir d'un cas singulier, celui de l'échec pur et simple de la réalisation d'un PFR dans le village d'Itagui dans l'arrondissement de Kéré, je montre que la conduite des opérations est susceptible d'éveiller des conflictualités endormies. Enfin, je discute de la manière dont l'instrument invite à reconsidérer les ambiguïtés des politiques foncières territoriales.

---

<sup>423</sup> Voir notamment : Chauveau, Jean-Pierre, Bosc, Pierre-Marie et Pescay Michel. « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire. » in Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Op. cit.*, pp. 553-582. ; Chauveau, Jean-Pierre. « Plans foncier ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers », *International Institute for Environment and Development*, Dossier n°122, 2003, pp.1-22. ; Lavigne Delville, Philippe. « Competing conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues », *Cahier du Pôle Foncier n°5*, Montpellier, 2014, 24p. ; Lavigne Delville, Philippe. « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Op. cit.*

<sup>424</sup> Moalic, Anne-Claire. *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin*, Mémoire de Master, ISTOM.

<sup>425</sup> Zittoun, Philippe. « Définir une solution un bricolage complexe pour résoudre des problèmes », in Philippe Zittoun (dir.), *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*. Presses de Sciences Po, 2013, pp. 75-148.

« La peur de l'insécurité foncière qui règne sur notre pays a disparu de notre village »<sup>426</sup>. Un instrument perçu entre enthousiasme et frustration.

La cartographie est un instrument d'action publique classique très développé en matière de planification<sup>427</sup>. Construit comme un outil de formalisation des droits fonciers locaux, le PFR a été appliqué selon des configurations sociales et politiques locales diverses<sup>428</sup>. Dans la commune de Dassa-Zoumé, 6 villages ont bénéficié d'une intervention pour la conduite du PFR : Assiyo, Gbedavo, Miniffi, Itagui, Gankpetin, et Lema Tre. Je me suis rendu dans les quatre premiers cités pour conduire des entretiens groupés avec des villageois ayant bénéficié du PFR. Le cas d'Itagui est particulier, car l'opération développementiste n'a pas été à son terme. Son cas est spécifiquement développé dans la prochaine sous-partie. Le village de Gbedavo est situé dans l'arrondissement de Paouignan, au sud de la commune de Dassa et se compose majoritairement de l'ethnie Mahi ; celui de Miniffi est également un village Mahi, situé pour sa part dans l'arrondissement de Soclogbo ; enfin le village d'Assiyo est pour sa part un village Idaatcha, situé, comme Gbedavo, dans l'arrondissement de Paouignan. Les entretiens conduits dans ces villages invitent à une lecture nuancée des effets du PFR. Tout d'abord, j'ai constaté que les villageois ont systématiquement relevé la mise en lumière qu'avaient permis ces opérations sur leurs villages :

Les gens savent que Gbedavo a fait un PFR et que leurs terrains ont des papiers pour pouvoir justifier à ceux qui veulent acheter. Du coup les gens veulent venir chercher chez nous pour acheter ! En arrivant, c'est les démarcheurs qui viennent demander si nous avons du terrain à vendre. Le CFR<sup>429</sup> a donné des avantages à certaines personnes d'entre nous. Depuis que nous avons eu ce CFR, avec ces gens vraiment intéressés, d'autres ont commencé à marquer les premiers pas. Avec les CFR, ils se sont retrouvés en totale confiance. La peur de l'insécurité foncière qui règne sur notre pays a disparu de notre village. Quand tu achètes un terrain, il est à toi pour toujours. Des personnes ont déjà acheté des terres dans notre village, ils viennent de la capitale. Ils veulent transformer la terre en ferme. Il y a déjà ce travail en vue. Ça permettra à nos jeunes d'avoir de l'emploi. (...) Le PFR a donné un nouveau visage à notre village. Car depuis ce temps, jusqu'à ce moment, nous ne cessons d'avoir des visites, avec des personnes qui veulent s'installer, faire de l'agriculture, ou carrément faire de l'élevage. Le PFR a

---

<sup>426</sup> Entretien avec les villageois de Gbedavo, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017.

<sup>427</sup> Lavigne Delville, Philippe. « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Op. cit.* pp. 61-86. ; Schlimmer, Sina. « Penser l'État par les plans et les cartes. Une analyse historique des instruments de planification du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 33-59.

<sup>428</sup> Le Meur, Pierre-Yves. « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française, Op. cit.*

<sup>429</sup> Certificat Foncier Rural. Il s'agit du document administratif prévu à l'époque pour sanctionner les opérations PFR qui arrivent à termes.

aussi donné des limites entre nous-mêmes, par exemple, on a des gens qui viennent de l'étranger pour faire de l'agriculture. En son temps, on n'était pas libre de céder des terres, mais à partir de ce PFR, chacun connaît son domaine, si tu connais un étranger, tu es libre de l'installer sur ton territoire.

[Villageois de Gbedavo, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Aujourd'hui, le domaine d'une seule personne commence ici et se termine là. Il n'y a plus de conflit. Après si je sais qu'il y a une parcelle que je n'exploite pas, je peux faire des papiers et lui céder des parcelles dans ma portion. Il n'y a plus de conflit, c'est un contrat signé. Par exemple, les villages environnants viennent nous voir pour nous demander comment on a fait pour ne plus avoir de conflit. J'explique alors que c'est grâce à MCA qui nous ont fait ça à titre gratuit, que l'on n'a rien payé. Que grâce à ce document tout est délimité et que rien ne déborde. Cela nous a soulagé.

[Chef du village de Miniffi, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Ces deux extraits des entretiens groupés que j'ai conduits à Gbedavo et Miniffi témoignent de l'enthousiasme suscité par les villageois rencontrés et bénéficiaires des travaux du PFR. L'enregistrement des terres par le PFR est perçu comme un moyen de sécuriser le territoire cultivé et habité mais aussi d'obtenir une certaine fierté de voir le village bénéficier d'une aide financière internationale et d'un programme qui finance l'intervention. En ce sens, les enquêtés soulignent l'intérêt extérieur que le PFR a nourri dans les autres villages, attiré par l'assainissement des conflits fonciers qu'aurait permis l'instrument. Ils soulignent également la valeur symbolique et surtout monétaire qu'aurait pris les terres immatriculées, attirant ainsi des acheteurs désireux d'investir de façon sécurisée dans la terre. Le PFR contribue au processus de territorialisation du foncier dans la mesure où il favorise la publicité des terres immatriculées, qualifiant par là des ressources comme formalisées et plus facilement appropriables pour les acteurs privés, favorisant l'ouverture des villages à l'économie de marché. Celle-ci semble par ailleurs plutôt bien perçue par certains paysans qui espèrent pouvoir en retirer des bénéfices économiques, notamment en termes de perspectives salariales et en ouvriérisation pour les plus jeunes dans un contexte de pression foncière, de chômage important pour les plus jeunes et de croissance démographique. Les PFR favorisent l'inscription des terres rurales dans l'ordre territorial national par leur inscription aux registres fonciers du PFR, ainsi que dans des réseaux d'échange marchand. En revanche, je constate une dissonance dans certains discours et l'enthousiasme marque parfois le pas, comme à Miniffi, où un paysan a reconnu à demi-mots un état de fait inégalitaire dans la conduite de l'opération de cartographie foncière :

Le PFR a été bienvenu, mais n'a pas été bien réalisé. La façon dont la chose a été faite, fait que ça suscite encore des problèmes. La phase de délimiter le terrain n'a pas bien été

fait, et tous les citoyens n'ont pas bénéficié du PFR. C'est le fait de ne pas étudier correctement que ça a été mené comme ça. Que pensent de nous ceux qui n'en ont pas au village ?

[Villageois de Miniffi, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Ces propos rejoignent notamment ce qu'ont montré l'anthropologue Philippe Lavigne Delville et l'agronome Anne-Claire Moalic dans les villages d'Assiyo et Miniffi. Les auteurs relèvent en effet de multiples conflits, blocages et redéfinitions territoriales provoqués par les opérations PFR qui ont renforcé l'asymétrie de traitement entre autochtones villageois et migrants agricoles. Dans la grande majorité des cas, les terres ont en effet été enregistrées au nom des lignées autochtones<sup>430</sup>. Seuls certains migrants disposant d'un capital politique important ont pu être enregistrés comme propriétaires de terres. L'importance des notabilités montre une première forme de différenciation dans la conduite des opérations de l'instrument. En outre, à la suite de ces opérations foncières, les populations bénéficiaires doivent se voir délivrer un Certificat Foncier Rural (CFR), document de présomption de droits qui peut ensuite être transformés devant un notaire en titre foncier. La délivrance de ces CFR a été laissée à la seule responsabilité des communes. Or, ces CFR n'ont que peu été délivrés aux personnes concernées et les populations invoquent une responsabilité du maire de Dassa-Zoumé, qui, une fois élu, aurait bloqué la délivrance des dits documents, ce dont me témoignaient les villageois de Gbédavo, mais également ceux d'Assiyo :

Il y a trop de lenteurs dans la délivrance des CFR. Certaines terres ont été mesurées, mais n'ont pas été attribuées à des individus. Jusqu'à maintenant, rien n'est fait dessus. Si le maire n'avait pas suspendu la délivrance pendant les 3 mois, je suis sûr que l'on serait déjà à la fin. Depuis la suspension il y a déjà un grand écart. Il est à peine élu, et il suspend toute activité de délivrance ! C'est quoi ça ? On ne devait pas suspendre. Ça nous bloque ! Toute la population attend ! On a tout fait, et là ça bloque pour le simple retrait du papier !

[Villageois d'Assiyo, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 15/06/2017]

Dans la commune voisine de Savalou, lorsque j'aborde le sujet des PFR avec le chef du Service des affaires domaniales et environnementales, celui-ci m'explique que ces CFR n'ont pas non plus été délivrés dans certains villages bénéficiaires de sa commune :

Il paraîtrait qu'il y avait un problème technique, un problème informatique. Il paraîtrait aussi qu'il y avait des problèmes de limites entre villages et qui se disputent des terres,

---

<sup>430</sup> Lavigne Delville, Philippe et Moalic, Anne-Claire. « Territorialities, Spatial Inequalities and the Formalization of Land Rights in Central Benin. », *Op. Cit.*, p. 347.

et donc n'a pas pu délimiter ces villages-là. Donc, voilà les problèmes qui ont fait que les CFR n'ont pas pu être délivrés, d'après ce que j'ai eu comme information.

[Modeste Kehounde, C/SADE, entretien le 13/06/2017]

L'enthousiasme de façade laisse ainsi apparaître dans bien des cas des opérations qui présentent un caractère inachevé et territorialement disparate. Les équipes du MCA ayant conduit ces opérations semblent avoir disposé d'un temps limité et n'ont, semble-t-il, pas pu cartographier entièrement les villages, ce qui crée d'importantes inégalités entre les paysans dont les parcelles ont été levées et les autres, au risque de renforcer la fragilité et la précarité des populations n'en ayant pas bénéficié, notamment les populations allochtones. Cette volonté de conduire rapidement des opérations qui nécessitent pourtant du temps ont entraîné de nombreuses erreurs. Le statut des réserves foncières villageoises a notamment fait l'objet de différenciation : dans certains cas elles n'ont pas été enregistrées, quand dans d'autres, elles ont été levées au nom du chef de terre coutumier, au risque d'en faire un grand propriétaire terrien si celui-ci décide un jour d'aller formaliser son CFR en titre foncier privé et individuel<sup>431</sup>.

Par conséquent, si les promoteurs de ces opérations du PFR apparaissent soucieux d'adopter une posture élargie et inclusive, et que cette posture a elle-même été saluée par les populations qui en ont bénéficiées, les opérations de cartographie aboutissent dans les faits à des phénomènes d'exclusions et à un creusement des inégalités locales par la marginalisation de populations à moindres capitaux sociaux. Ainsi, à l'instar de nombreux projets de développement<sup>432</sup>, les dissonances entre les intentions affichées par les promoteurs de l'instrument et les impacts provoqués sont d'autant plus fortes qu'il y a d'importants effets imprévus entre le contenu escompté et la réalité de la mise en œuvre. Le cas le plus significatif dans les Collines reste celui du village d'Itagui, que je vais aborder dans la prochaine sous-section.

---

<sup>431</sup> Comité technique « Foncier & développement », *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence Française de développement (AFD), Mars 2015, p. 47

<sup>432</sup> Ferguson, James. *The anti-politics machine : « development », depoliticization and bureaucratic power in Lesotho*. *Op. cit.*, 320 p.

*L'échec du Plan foncier rural à Itagui : enchevêtrement des droits et légitimité de la propriété contesté.*

Les opérations du PFR sont conduites par des équipes de géomètres et d'experts des droits fonciers avec l'assistance d'un Comité local de gestion foncière. Les enquêtes contradictoires ont pour objectif de délimiter chaque parcelle et les ayants droits sont interrogés sur l'origine et le contenu de leurs droits fonciers. Cependant, ces étapes soulèvent de nombreux biais en raison des cadres cognitifs d'interprétation des populations concernées d'une part, et des rapports socio-politiques de pouvoir d'autre part. En effet, la cartographie des droits, bien que « participative » peut entraîner une redéfinition des enjeux et les biais ne peuvent pas être évités pour autant. La catégorisation des titulaires de droits, qu'ils soient individuels ou relevant de collectivités familiales peut ne pas correspondre à l'enchevêtrement des droits existants. Le cas des opérations du PFR mené au village d'Itagui entre 2009 et 2011 par le MCA permet d'illustrer ces difficultés. Itagui est un village administratif de l'arrondissement de Kéré, situé au nord du chef-lieu de Dassa-Zoumé, non loin de la route menant à la commune de Glazoué. Celui-ci se compose de 11 villages administratifs : le village de Kéré, du même nom que l'arrondissement, puis les villages d'Itagui, Kpakbada-Agbakossare, Tangbe, Okéméré, Igoho, Tini-Kodjatchan, Godo-Gossoun, Ataké, Okoaré, Odo-Otchere. Comme cela a été évoqué au chapitre 1, les limites administratives ne sont que très rarement définies avec précision, et les trames coutumières et administratives s'enchevêtrent et se superposent de manière contradictoire. Aussi, les territoires sont avant tout définis à partir des lieux de peuplement ainsi que par la perception et la reconnaissance d'une autorité de pouvoir considérée par les populations comme légitime. Le découpage administratif est alors dynamique et lorsque des hameaux deviennent importants, ils peuvent accéder à un statut de village administratif. Ainsi, le territoire d'un village peut recouvrir plusieurs réalités, coutumières et administratives, et ces réalités peuvent être bousculées dès lors qu'une intervention de développement comme le PFR y est menée. Pour reconstituer les faits qui se sont déroulés bien avant ma venue dans les Collines, et sur conseil de Hector Avohou, le C/SADE de Dassa-Zoumé, je me suis entretenu avec le Chef d'arrondissement (CA) de Kéré. Celui-ci est alors revenu longuement sur l'histoire de peuplement du territoire pour saisir l'enchevêtrement de droits et contextualiser les causes qui ont mené à l'échec de l'intervention développementaliste sur le village :

- Aurelle : Bon, l'histoire du PFR là, c'est très long. Au commencement, le MCA a voulu établir des droits de propriété privée. Et ce qu'il s'est passé, c'est que le village d'Itagui se réclamait alors propriétaire terrien.

- Thibault : Par qui est incarné ce territoire ?
- Aurelle : Le village est constitué de plusieurs collectivités. Il y a la collectivité Akobi, la collectivité Date, la collectivité Obagou et la collectivité Datche-Dossa. Il y a aussi la collectivité Fra. Ce sont ces collectivités qui sont les propriétaires. Quand le projet de PFR est venu, le chef de village était Akobi Pierre. C'est lui qui prit les devants de l'opération, et qui a rassemblé les différentes collectivités pour expliquer le bien-fondé de ce projet, et les gens ont adhéré. Tout le monde était d'accord. Mais c'est au niveau du village de Kéré que le problème s'est posé.
- Thibault : Les villageois du village de Kéré ne sont pas d'accord qu'un PFR se fasse au village d'Itagui ?
- Aurelle : La raison invoquée est que la terre que les gens d'Itagui réclame ne leur appartient pas.
- Thibault : Qui se réclame propriétaire de ces terres dans ce cas ?
- Aurelle : Les gens de Kéré. On les appelle la collectivité Omondjagou. Constitué de plusieurs familles comme Kakpo, Bossou, Adjillé, Séglá. Tous ceux-là constituent la famille royale de Kéré. Ils forment la collectivité Omandjagou.
- Thibault : Donc ceux-là disent que les terres des collectivités d'Itagui ne leur appartient pas ?
- Aurelle : Oui.

[Aurelle Avoce, Chef d'arrondissement de Kéré, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2018]

Cet extrait est révélateur de l'enchevêtrement des droits coutumiers dans la reconnaissance des territoires villageois. Le Chef d'arrondissement insiste sur le fait que la collectivité Omandjagou de Kéré ne reconnaît pas les droits de propriété des habitants du village d'Itagui et estime que ces droits sont délégués. Or, en s'appuyant sur une certaine conception de la propriété, le projet PFR du MCA a estimé qu'il existait des propriétaires coutumiers de chaque parcelle, ce que conteste les membres de la collectivité de Kéré, qui considère que les villageois d'Itagui ne disposent que des droits d'usages ou des droits délégués. En outre, les populations des villages sont toutes de l'ethnie Idaatcha et le motif ethnique ne constituerait pas une cause explicative à ce conflit. Le Chef d'arrondissement poursuit ensuite sur les lignages dans ces villages et leurs revendications historiques :

- Thibault : La collectivité Omondjagou considère donc que les terres des collectivités Akobi, Date, Obagou et Datche-Dossa ne sont pas à elles. Quels sont leurs arguments pour ça ?
- Aurelle : D'abord, ils estiment que les gens de Kéré étaient restés cachés dans les Collines, surtout avant, avec les razzias du royaume d'Abomey. Pareil chez les gens d'Itagui. Mais les gens d'Itagui disent qu'ils étaient descendus des collines avant les autres pour occuper les terres.
- Thibault : Quand ont eu lieu ces razzias ?



- Aurelle : Bon, au temps des rois du Bénin, dans les années 1800. C'était surtout pour alimenter la traite négrière. Bien après ça même, les gens d'Abomey, dans le souci d'étendre leur royaume ont participé à ça. Donc les gens d'Itagui considère être descendus des Collines en premier. Parfois, certains reconnaissent à Kéré que les gens d'Itagui sont descendus avant. Mais les gens de Kéré disent que c'est la collectivité Obado qui leur a donné la terre.
- Thibault : La collectivité Obado ?
- Aurelle : Ceux sont des familles ... moi-même je ne maîtrise pas à ce niveau-là. Certains disent qu'au palais royal, les Obado là, occupe. C'est une collectivité. Ils sont représentés par les familles Agbokoun et Adjibogoun.
- Thibault : Qui sont ces familles ?
- Aurelle : On les connaît comme les propriétaires terriens des gens d'Itagui et de Kéré. Ils se disent comme les propriétaires terriens les plus anciens. Comme les premiers occupants. Ils sont au-dessus même des gens d'Itagui, de Kéré. C'est eux qui ont cédé la terre aux gens d'Itagui, et aux gens de Kéré.
- Thibault : Et eux étaient dans les Collines au moment des razzias ?
- Aurelle : Ils étaient dans les Collines et sont descendus en premier.
- Thibault : Et ça personne le conteste ?
- Aurelle : Non ils ne contestent pas. Les gens d'Itagui disent que les Obado sont les autochtones d'Itagui, qu'ils ne sont pas de Kéré. Si vous allez à Itagui, ils vont vous dire que les Obado sont d'Itagui. Mais à Kéré, les gens vont vous dire que les Obado sont de Kéré, car ils ont occupé un poste à la cour royal de Kéré. Dans l'histoire, on raconte qu'une Maman Obado serait de Kéré. Ça fait qu'aujourd'hui, il y a toute une confusion autour du village réel de la communauté Obado. Ils sont à la fois de Kéré et à la fois d'Itagui. Ça fait que réclamer la terre qui est à Itagui, étant donné que les Obado sont propriétaires terriens, cela retombe sur les gens de Kéré.
- Thibault : Et aujourd'hui c'est la collectivité Omandjagou qui contrôle, c'est bien cela ?
- Aurelle : Voilà, sauf que la collectivité Omandjagou est sous le contrôle d'Obado. C'est eux qui donnent tout le renfort possible.
- Thibault : C'est donc Obado qui contrôle ?
- Aurelle : Oui ! Vous voyez, la royauté chez nous est à la limite d'être considérée. Les Obado n'ont pas une organisation pour élire, pour choisir un roi. Mais les Omandjagou ils sont organisés comme ça. Les descendants là, ils se cachent derrière ce roi là pour se faire connaître comme propriétaire terrien. Pour réclamer la terre aujourd'hui, les Omandjagou s'appuient toujours sur les Obado. Parce que dans le palais royal, les Obado ont un poste. Et comme ils n'ont pas une organisation pour désigner un roi. Donc, pour qu'ils soient plus reconnaissants, on leur a attribué un poste au palais Omandjagou.

[Aurelle Avoce, Chef d'arrondissement de Kéré, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2018]

Cette fois, les explications du chef d'arrondissement de Kéré viennent mettre en lumière l'importance des économies domestiques et coutumières dans l'administration micro-locale des ressources foncières. Ces dimensions familiales et lignagères du foncier s'expriment par des

discours qui convoquent des interprétations orales de faits historiques anciens, remontant à l'époque coloniale. L'absence d'interprétation dominante renforce les confusions et provoque des effets de flou, de superposition et de déformation des faits historiques, qui mêlent l'histoire générale du pays, de la région et des histoires familiales. Dans le cas présent, les familles de la collectivité de Kéré considèrent être les propriétaires légitimes car elles disent être les premières propriétaires des terres. De plus, elles prétendent avoir une proximité avec une famille royale reconnue comme légitime. Les populations de Kéré contestent cette filiation et affirment que ce sont elles qui sont issues de cette famille royale, qui revendiquent elles aussi une proximité avec cette famille. On assiste alors à un conflit dans l'officialisation des opérations de formalisation des droits : l'obligation d'indiquer les noms des légitimes propriétaires (individuels et collectifs) sur ces parcelles PFR provoque une querelle de légitimité entre deux populations de villages différents, qui revendiquent toutes deux un continuum de droits antérieurs, issus des pratiques et des filiations. Pour les lignées autochtones du village de Kéré, laisser les populations d'Itagui enregistrer leurs droits fonciers dans le PFR reviendrait à accepter de perdre une forme de contrôle sur des terres dont elles estiment être les propriétaires historiques et légitimes, même si l'occupation et la culture de ces terres sont déléguées sous la forme d'usufruit depuis des décennies. Dans les motifs convoqués, cette terre est toujours considérée comme la leur.

Ce cas illustre ainsi comment l'économie domestique et coutumière des droits fonciers renvoie à des conceptions territoriales imbriquées et discordantes chez les acteurs qui occupent les terres. Cela témoigne aussi des discours concurrents en jeu, qui tentent tous de construire des registres de légitimation (antériorité, pratiques). Mais cela risque de porter préjudice aux équilibres trouvés en amont de l'intervention développementaliste. Le Chef d'arrondissement explique ainsi comment le conflit s'est installé entre les deux villages :

- Aurelle : Quand les opérations du PFR ont commencé, ils ont commencé les travaux par le bornage. Les familles de Kéré, qui ont des champs de l'autre côté du goudron [la route], ces familles-là, le PFR avait pris en compte toutes ces terres là mais sans prendre en considération ces ruptures. Le PFR avait pris en compte Itagui et Kéré. Si vous allez à Itagui aujourd'hui, la terre, là où les gens cultivent, il n'y a pas de différence entre les gens d'Itagui et ceux de Kéré. Il peut y avoir des gens de Kéré qui ont leurs champs à Itagui, et des gens d'Itagui qui peuvent avoir leurs champs à Kéré. Ils sont côte à côte. Quand le PFR a démarré, les gens de Kéré ont dit que les terres occupées par les gens d'Itagui, ce n'était pas leur propriété, et qu'ils ne peuvent pas, sans eux, lancer un tel projet. Kéré s'est donc opposé. Ils sont allés au tribunal, et ils ont brandi tout ce qu'ils pouvaient brandir.
- Thibault : Et donc quelle a été la réaction du MCA ?

- Aurelle : (rire), Ils ont dit que ça doit se régler au niveau de la population. Aujourd'hui, les gens d'Itagui n'avaient pas de force, pas le soutien d'une autorité pour se tenir devant la justice. Alors que du côté de Kéré, ils étaient nombreux. Il y avait même un ancien ministre. Les gens se sont donc appuyés sur de gros moyens.
- Thibault : Un ministre originaire de Kéré ?
- Aurelle : Oui, originaire de Kéré. Ils ont pris le dossier en main. Et c'est resté comme ça. Même après, il y avait un projet de village solaire, « Green Africa », qui a voulu inscrire un village solaire, avec une bibliothèque pour les enfants, un centre de santé également ... ils étaient déjà venus faire le forage, quand les gens de Kéré se sont opposés. C'était en 2015.
- Thibault : Les gens de Kéré s'opposent donc à tous les projets d'Itagui, car ils se revendiquent propriétaires ?
- Aurelle : Oui. Sauf si on indique que le projet est érigé sur le territoire de Kéré. Mais les gens d'Itagui ne sont pas d'accord. Celui qui a octroyé le terrain de 5ha dit que c'est le territoire d'Itagui, il dit que c'est sa propriété. C'est toujours source de tension. Même là, je n'arrive pas à comprendre certaines choses. Tous les problèmes fonciers d'Itagui là, chaque fois les gens de Kéré s'opposent. Ils n'acceptent pas, ils n'arrivent pas à aller au fond, pour que l'on arrive à décanter qui est propriétaire terrien et qui ne l'est pas. Le problème fondamental, c'est qu'Itagui c'est un petit village. Et Kéré est plus fort qu'Itagui, surtout avec leurs affaires de royauté. Les gens d'Itagui ne reconnaissent pas le roi de Kéré. Donc tout ça là fait qu'il y a le problème de mésentente.

[Aurelle Avoce, Chef de l'arrondissement de Kéré, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 18/04/2018]

Les explications du Chef d'arrondissement tendent à montrer que les populations du village de Kéré ont empêché le village d'Itagui de bénéficier du PFR, considérant que les terres du village d'Itagui furent attribuées par les populations du village de Kéré. Bien que la terre attribuée s'apparente à un don, dans les cadres cognitifs coutumiers et leurs économies domestiques, la propriété de la terre n'a pas été transférée pour autant. Ainsi le PFR, s'il avait été mené à son terme, aurait porté atteinte aux droits des collectivités de Kéré en enregistrant les terres au nom des collectivités d'Itagui, spoliant ainsi les collectivités de Kéré qui se revendiquent comme les propriétaires terriens historiques et légitimes des terres d'Itagui.

Le Chef d'arrondissement insiste aussi sur un autre point d'achoppement. À plusieurs reprises, il insiste sur le fait que ces luttes pour la reconnaissance des figures d'autorités locales recouvrent aussi une lutte pour instaurer et maintenir l'autorité légitime des chefs de terres. Dans le cas présent, la territorialisation de l'instrument passe par ces luttes de pouvoirs autour desquels émerge la conflictualité sociale. En l'occurrence, il semblerait que les populations d'Itagui ne reconnaissent pas le roi de Kéré. Mais pour le Chef d'arrondissement, le combat entre le village d'Itagui et celui de Kéré était déséquilibré, puisque les collectivités de Kéré se

seraient alliées avec un ministre originaire du village pour peser politiquement et obtenir le retrait du projet de PFR. Lors d'un entretien avec des agriculteurs du village de Modji-Gangan, limitrophe de Kéré, un villageois est revenu sur le soutien apporté par sa communauté au village de Kéré :

Le PFR, quand c'est arrivé, les gens ne distinguaient pas les propriétaires des usufruitiers et maintenant, quand le PFR est venu politiser, avec les politiciens qui ne connaissent rien, ça a entraîné la guerre, chez nous à Modji-Gangan, à Itagui, à Kéré. Tout ça pour une question de limite, car les gens d'Itagui disent que ce sont eux les propriétaires, que Kéré et Modji-Gangan n'ont pas de terres. Et c'est ça qui a entraîné la guerre, jusqu'à ce que l'affaire soit partie au tribunal. Quand le tribunal a constaté, ils ont suspendu le PFR. Le PFR devait aller dans l'arrondissement de Kéré, et Modji-Gangan est dans l'arrondissement de Dassa II, et ils ont fait la limite à Itagui. C'est la limite ! Et ils ont déplacé la limite vers ici, ils ont voulu nous prendre Modji-Gangan pour le mettre dans Kéré. Soi-disant que c'est leurs terres. Nous on a dit que non ! Donc on a commencé la bataille, et ça a marché pour nous. Car sinon, c'est le nom de Kéré qui serait là-dessus sur le papier, et on n'aurait pas dit notre nom dedans, car après avec les titres fonciers, c'est une question de valeurs, d'intérêts. On ne peut pas placer notre intérêt au nom de quelqu'un d'autre, on ne peut pas accepter ça. Itagui doit reconnaître que Modji-Gangan est propriétaire ! C'est nous qui avons donné la terre à Itagui, nos parents, là où ils sont. Et c'est l'oncle-là qui a créé Itagui. On est les premiers et on dit que la terre appartient aux premiers occupants. C'est ça qui entraînera la paix entre nous, entre Itagui et d'autres.

[Jean Assogba, agriculteur de Modji-Gangan, commune de Dassa-Zoumé, entretien le 17/04/2018]

Cet agriculteur du village de Modji-Gangan souligne que le village de Kéré se serait allié à celui de Modji-Gangan pour faire pression sur les équipes du projet de PFR afin d'en faire suspendre les activités. Toujours selon ce témoignage, les travaux de limitation auraient empiété sur les terres du village administratif de Modji-Gangan, situé dans l'arrondissement de Dassa II, mais limitrophe de l'arrondissement de Kéré et du village d'Itagui.

Ces différents points de tensions ont été mis en avant par Philippe Lavigne Delville et Anne-Claire Moalic dans leurs travaux sur les villages de Miniffi et Assiyo : la réalisation d'un PFR engage des territorialités et peut être l'occasion pour des lignages de revendiquer des formes de domination politique sur un territoire ou sur ses marges<sup>433</sup>. Autrement dit, les opérations d'enregistrement des droits fonciers engagent des enjeux d'appartenances territoriales et de rapports à l'histoire de peuplement et des droits en vigueur. Un hameau voisin peut alors être considéré comme un hameau de migrants, bien que les populations soient

---

<sup>433</sup> Lavigne Delville, Philippe et Moalic, Anne-Claire. « Territorialities, Spatial Inequalities and the Formalization of Land Rights in Central Benin », *Op. cit.*, p. 339.

installées depuis des dizaines et des dizaines d'années, sous le contrôle direct ou indirect des lignées d'un autre village administratif. Le PFR représente ainsi une opportunité pour renégocier des relations de pouvoirs existantes, mais qui peuvent s'être invisibilisées avec le temps, et ainsi amener à redéfinir des statuts ou des limites de territoires. Un expert foncier ayant particulièrement investi les travaux de PFR dans les départements de l'Atakora et de la Donga souligne à ce propos :

En fait, ça fait aussi partie de la mission du PFR que de réveiller des conflits latents pour les réduire, parce que dans plein de villages, on va te dire qu'il y n'y a pas de conflits et si on va faire une enquête et qu'on commence à toucher aux terres, tu les vois. Chez nous, pratiquement toutes les 77 communes ont des problèmes de limites administratives, et comme c'est une question éminemment politique, aucun gouvernement jusque-là n'a pu s'intéresser au raisonnement de ce conflit

[Marcelin Dandjinou, Expert foncier, Cotonou, entretien le 23/06/2017]

Ainsi, l'enjeu soulevé à travers cet exemple du PFR avorté à Itagui concerne la territorialisation des droits attribués. En effet, d'après les logiques coutumières des habitants de Kéré, la population d'Itagui ne dispose que de droits d'usages, bien que permanents, et ce transfert de droits, très ancien, coexiste selon eux avec les droits dont ils ont hérité. Ainsi, le contrôle de la lignée autochtone de Kéré sur les populations d'Itagui n'est pas seulement symbolique, et bien que les parcelles ne puissent être reprises, leur formalisation en droits de propriété reconnus par le PFR n'est pas tolérée par les populations de Kéré. Le fait d'enregistrer les parcelles au nom des collectivités du village qui reçoit le PFR, dans ce cas précis, les populations d'Itagui, empêcherait de fait la continuité du contrôle juridique exercé par les populations de Kéré. Anne-Claire Moalic, dans son mémoire de fin d'étude<sup>434</sup>, rapporte que le PFR du village d'Assiyo a failli ne pas être mis en œuvre pour les mêmes raisons qu'à Itagui, celui-ci étant sous la tutelle coutumière d'un autre village, celui de Lissa. Les autorités coutumières de ce dernier ont alors tenté d'empêcher la réalisation du PFR, mais suite à de nombreuses négociations sur la redéfinition territoriale en intégrant des collectivités des villages de Lissa et Gounsouè dans l'enregistrement des terres, celui-ci a finalement pu avoir lieu. Ainsi, les limites foncières, qu'elles soient affiliées à des parcelles, des lignages ou des villages apparaissent en creux de la territorialisation des instruments de politiques foncières comme des leviers privilégiés sur lesquels il apparaît possible de renégocier les droits foncières, et donc, les

---

<sup>434</sup> Moalic, Anne-Claire, *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR: cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin*, Mémoire de Master, ISTOM p. 40.

territoires. Cela m'amène ainsi à interroger le caractère profondément politique des territoires dans la mise en œuvre de l'action publique foncière et de ses instruments.

« C'est de la politique »<sup>435</sup>. Penser les ambiguïtés territoriales par les plans fonciers ruraux.

Le C/SADE de Dassa, lorsque j'évoquais à plusieurs reprises le cas du PFR d'Itagui et alors qu'il ne souhaitait jamais entrer dans les détails de l'affaire avec moi, y compris dans des instants de convivialité en dehors d'un entretien formel, répétait inlassablement « c'est de la politique, c'est de la politique ! ». Si le propos de ce chapitre porte sur la territorialisation des instruments et de la réforme foncière, il est nécessaire d'interroger la différenciation territoriale à l'échelle villageoise à partir de l'instrument PFR. En effet, les fils conducteurs de l'échec du PFR d'Itagui sont autant le fruit de la contestation de la légitimité des figures locales que des interprétations divergentes des faits historiques relatifs à l'attribution des droits sur la terre. Ce sont donc des logiques contingentes qui priment. Dans la logique développementaliste, les territoires ruraux sont identifiés pour être occupés, cartographiés, aménagés et mis en valeur pour assurer le « développement ». Dans cette perspective, et à l'instar de ce que démontre Sina Schlimmer dans son travail sur le développement de l'État tanzanien par la planification foncière, chaque parcelle du découpage est pensée comme un cadre de développement « villageois », « local », « départemental » puis « national » du pays<sup>436</sup>. En ce sens, les territoires ruraux sont essentiellement appréciés comme un cadre spatial dans lequel l'action publique se déploie, sous l'angle idéologique et cognitif d'un « projet de développement » exogène<sup>437</sup>. Dans cette perspective territoriale, la question de la différenciation occupe une place particulière et ressemble au mieux à un enjeu exclusivement réduit à une perspective gestionnaire par les promoteurs, au pire à un déni ou un refoulement du politique dans la pratique des opérations de cartographie. L'échec du PFR d'Itagui et le succès relatif des PFR à Gbedavo, Miniffi et Assiyo permettent d'avancer que les territoires, sans référence aux découpages administratifs et institutionnels, sont les unités de lieux au sein desquelles se jouent des phénomènes microsociaux et politiques de façon presque indépendantes au reste du pays et acteurs. En ce sens, Stephan Huard, à partir de la biographie d'une parcelle au Myanmar, montre

---

<sup>435</sup> Entretien informel avec le C/SADE de Dassa.

<sup>436</sup> Schlimmer, Sina. « Penser l'État par les plans et les cartes. Une analyse historique des instruments de planification du foncier en Tanzanie », *Op. cit.*

<sup>437</sup> Olivier de Sardan, Jean-Pierre. Le mode développementaliste de gouvernance » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, Paris, 2021, pp. 289-317.

d'une part comment l'enclassement des usages et des statuts est lié à des pratiques gouvernementales qui sont confrontées aux relations foncières et à l'économie morale villageoise, et d'autre part comment le statut d'une terre est négocié<sup>438</sup>. Si les territoires sont toujours l'objet de construction sociale dans leurs perceptions et représentations concernant leurs frontières et leurs légitimités, l'intervention développementaliste par l'instrument PFR est ainsi venue mettre en lumière les tensions, contradictions, conflits et ambiguïtés qui émaillent l'ensemble des acteurs agissant sur le territoire. Pensé comme une intervention technique et gestionnaire dans leur perspective de mise en œuvre, les PFR se heurtent au caractère profondément politique de la gestion des territoires.

Ainsi, le territoire local apparaît moins comme le réceptacle d'une intervention développementaliste exogène, que comme une entité autonome susceptible de faire échouer cette intervention. D'une manière plus générale, il faut souligner que les politiques publiques foncières, construite par exemple avec cet instrument PFR, participent à recomposer les territoires. Cependant, ces territoires influencent aussi sur l'usage de ces instruments, notamment par les conditions de leur appropriation ou de leur rejet. Par ailleurs, il convient aussi de tenir compte des effets des activités traditionnelles, du développement de nouvelles pratiques, qui peuvent peser sur l'élaboration de plans de développement communaux.

Tout cela peut participer à la hiérarchisation de ces territoires (valorisation du foncier), mais aussi de mettre en lumière les trajectoires différenciés de constructions des territoires locaux. De surcroît, le PFR engendre des incertitudes territoriales dans la mesure où les institutions spatiales, à savoir les territoires concernés, sont incertaines, mouvantes et dynamiques et dont la détermination géographique reste fragile. En conséquence, le PFR apparaît comme un instrument de gouvernance aussi bien horizontal que vertical. Celui-ci est autant le fruit de négociations avec des acteurs locaux (horizontale) que de la sédimentation de l'échelle territoriale (verticale), qu'illustre notamment son insertion dans la notion de terroir<sup>439</sup> et sa participation à la fabrique de nouvelles ambiguïtés territoriales. Enfin, il est nécessaire de rappeler que, comme le note Philippe Lavigne Delville, la gestion de l'avenir de ces PFR est en suspens<sup>440</sup>. En effet, les PFR réalisés à partir du financement du MCA l'ont été dans le cadre

---

<sup>438</sup> Huard, Stéphen. « Une terre commune dans le village ? Relations village-État et économie morale au travers de la biographie d'une parcelle dans le centre du Myanmar », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 4, 2016, pp. 347-357.

<sup>439</sup> Bassett, Thomas, Blanc-Pamard, Chantal, et Boutrais, Jean. « Constructing Locality : The Terroir Approach in West Africa », *Africa*, vol. 77, no. 1, 2007, pp. 104-129.

<sup>440</sup> Lavigne Delville, Philippe. « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Op. cit.*

législatif de la loi portant foncier rural de 2007, qui prône une décentralisation d'administration foncière tandis que le vote du Code foncier en 2013 a entériné une gestion déconcentrée du foncier.

Je vais maintenant me pencher sur le cas des Registre foncier urbain (RFU) cotois dans le but de montrer que la territorialisation et la différenciation dans la mise en œuvre des instruments de gestion foncière développementaliste ne tient pas qu'aux spécificités du foncier rural, et qu'au contraire, il existe un continuum avec les normes pratiques de gestion foncière en milieu urbain.

### **1.2 Le Registre foncier urbain, un instrument de détermination de l'assiette fiscale à l'épreuve de la gouvernance foncière urbaine.**

Conçu comme un Système d'information foncière (SIF) dans le but de renforcer les prélèvements locaux, le Registre foncier urbain (RFU) se déploie à partir des années 1990 par le biais de fonds de la coopération française, de la Commission européenne et du PNUD. Dans cette deuxième sous-partie, il s'agit, depuis le cas de la cellule RFU de Cotonou, d'analyser le processus de territorialisation d'un instrument de gouvernance urbaine à partir des conditions de son appropriation locale. Je montre d'abord que l'outil apparaît opérationnel à défaut d'être totalement optimisé, puis j'expose dans quelle mesure l'actualisation des données foncière constitue le principal obstacle à son fonctionnement. Je montre que cette défaillance met en évidence les limites actuelles des modes de déploiement des instruments de politiques foncières et témoigne des tensions qui traversent les réseaux d'acteurs de la gouvernance foncière urbaine, notamment les responsables des opérations de lotissement.

#### *Un outil fonctionnel à défaut d'un déploiement optimal*

La base de l'instrument RFU se constitue des registres de permis d'habiter, délivrés dans le cadre des opérations de lotissement ; des documents de découpage parcellaire du territoire urbain, établis à partir des documents cadastraux datant de la période coloniale ; et enfin des plans de lotissement plus récents et qui ne font pas l'objet de rétention d'informations de la part des cabinets de géomètres et d'urbanismes. Ensuite, pour pouvoir créer le registre, les techniciens ont dû assurer la constitution d'un plan de repérage parcellaire adressé, d'une base de données foncières et fiscales à partir des différentes parcelles levées, et enfin d'une



application informatique devant permettre le travail d'édition des impôts locaux<sup>441</sup>. Conçu comme un outil municipal au service des collectivités décentralisées, le travail de recouvrement fiscal demeure la responsabilité de l'administration fiscale déconcentrée. Il exige de fait une relation de coopération entre le service municipal où le registre est hébergé et l'administration fiscale centrale. Dans le cas cotonnois, le RFU est hébergé au service de la fiscalité de la Direction des services économiques et financiers de la mairie. Les bureaux sont situés en face de l'Institut National Géographique du Bénin. Je m'y suis rendu le 2 mai 2018 pour y rencontrer le responsable de la cellule et aborder avec lui les travaux menés par son équipe et l'inscription territoriale du dispositif sur le cotonnois. À l'origine, le RFU fut conçu à travers trois volets : un volet urbain, à visée aménagiste, notamment pour accompagner la planification des services urbains ; un volet fiscal, par le biais de l'émission et du recouvrement des taxes locales ; et un volet foncier, devant permettre un inventaire de l'occupation des terres, des présumés propriétaires et des occupants. Il s'agit en quelque sorte d'un « cadastre simplifié » comme le nomme expressément Etienne Bamikole, le responsable de la cellule RFU :

- Etienne : Le projet au départ, c'était pour l'aménagement du territoire. Il fallait connaître les titres de propriété existants, de telle sorte que quand la cellule prend une parcelle, la cellule doit pouvoir saisir l'historique sur cette parcelle et qu'elle puisse savoir qui sont les gens établis sur cette parcelle-ci ? Comment ça évolue ? Quels sont les litiges ? Comment ça a été loti ? Très tôt, l'outil a été développé avec trois idées d'alors : le volet foncier, urbain et fiscal. Le volet qui permet de mobiliser des ressources c'est le volet fiscal. Or, les deux autres volets ne sont que des volets qui consomment. Donc, le volet fiscal a pris le dessus car cela permet de mobiliser des ressources, d'assoir des impôts, de repérer la matière sur le terrain et ainsi de suite pour assurer le développement économique. C'est avec cet instrument que l'on a pu faire une sorte de grand recensement du foncier à Cotonou. Avec tout ce qui est occupé, pour voir le vrai visage du foncier, pour maîtriser le patrimoine foncier de la ville. On pourrait donc dire que ce volet foncier est une base importante pour faire évoluer le volet fiscal. Si le volet foncier se porte mal, le volet fiscal se porte aussi mal.
- Thibault : Il vous faut donc identifier qui occupe où pour pouvoir taxer.
- Etienne : Voilà, même si c'est une structure ou un établissement. Donc, aujourd'hui, au sein du service RFU, c'est le volet fiscal du foncier dont on s'occupe car le Bénin n'a pas eu de cadastre sur tout son territoire. Tandis qu'au niveau du RFU nous avons pu concevoir un cadastre, que nous appelons « cadastre simplifié » qui est un cadastre fiscal, et qui va aider maintenant l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier dans son projet de cadastre national du Bénin. Or, si nous avions le RFU dans toutes les communes, pour faire le cadastre aujourd'hui ce serait facile, ne serait-ce que pour le niveau urbain. Mais ce RFU n'est présent que dans 22 communes. Cotonou, Parakou et les villes à statuts particuliers. Mais ce RFU n'est pas l'original tel que ce celui qui

---

<sup>441</sup> Simonneau, Claire. *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*. Op. cit., p. 4.

a été créé tandis qu'il n'a pas évolué de la même manière dans les autres communes. Le cadastre simplifié on l'aurait eu également dans les autres communes sinon, mais ce n'est pas le cas. Donc, nous avons un cadastre simplifié à Cotonou, qui nous permet quand même de repérer qui occupe où.

[Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, entretien le 02/05/2018]

Le discours du responsable de la cellule semble établir une relation vertueuse entre une meilleure connaissance du territoire et le développement économique des municipalités. Cette relation causale s'exprime dans la volonté de la mairie de recouvrir l'ensemble du parcellaire cotonnois et de référencer les occupants. Cette méthodologie est conduite explicitement dans l'objectif d'assurer des prélèvements obligatoires. Cette priorité a été préférée aux volets fonciers et urbains pour des raisons financières. Aussi, le responsable de la cellule RFU de Cotonou souligne ici un bilan contrasté de l'instrument, qui ne semble pas être allé de pair avec un fonctionnement suffisant :

- Thibault : Donc là vous avez quand même une vue sur toute la commune, où il y a des quartiers qui vous échappe ?
- Etienne : Si une zone nous échappe aujourd'hui, c'est qu'elle n'a pas été urbanisée, c'est qu'elle n'a pas été lotie.
- Thibault : Un quartier non loti comme Ladji n'apparaît pas au RFU ?
- Etienne : Avec Ladji, nous avons quelques problèmes [rire]
- Thibault : L'arrondissement d'Agla ?
- Etienne : Agla nous ne l'avons pas entièrement car c'est un grand arrondissement de Cotonou qui a été divisé en près de 7 quartiers, et tous ne sont pas lotis. Nous travaillons là-dessus également.
- Thibault : Comment se fait-il que le RFU ne couvre que les zones lotis ?
- Etienne : Parce que nous avons un système de repérage que nous appelons QIP (Quartier, îlot, parcelle). La ville est divisée en quartiers, et chaque quartier a des îlots, c'est le système de repérage cadastrale du RFU. C'est le QIP. Quartier, îlot, parcelle. Mais nous avons un autre système de repérage qui est développé depuis à peine quelques mois par l'ambassade de France, c'est le système REP, pour « Rue, Entrée de Porte ». Nous l'appelons le système d'adressage au stade. C'est ce qui nous permet de mettre Cotonou en autant de quartiers et d'arrondissement. Dans un quartier, nous avons un ensemble d'îlots. Et chaque îlot a un numéro.
- Thibault : Par exemple, sur cette carte [je pointe mon index sur un carte de Cotonou situé sur le bureau du responsable] l'îlot 5038. Que signifient les numéros ?
- Etienne : Ce sont les parcelles. Ça peut être une maison, une habitation etc. Quand il y a une lettre c'est une propriété. Notre système va de A à Z. Et donc pour le RFU, nous suivons tous les titres fonciers délivrés, nous suivons ça de très près, car cela permet d'imposer.
- Thibault : Mais si Monsieur X. n'a pas de titre foncier, vous le taxez quand même ?
- Etienne : Oui, car il a peut-être un titre de préemption de propriété.

- Thibault : Vous taxez l'occupant, pas nécessairement le propriétaire ?
- Etienne : Oui ! Mais depuis le nouveau Code, l'avis d'imposition peut servir de titre de préemption de propriété. Donc au niveau des impôts aujourd'hui, on demande nécessairement un titre, pas spécialement un titre foncier, mais un titre de préemption.
- Thibault : Et si la personne n'a pas de titre de préemption ?
- Etienne : Il y en a pleins dans ce cas-là ! pleins ! À défaut de titre réel, l'avis pour les quittances peut être présenté. Mais il ne faut pas que l'inspecteur des impôts se transforme en personne qui attribut les parcelles. Actuellement, nous ne taxons que les titres.
- Thibault : Et donc pour mettre en place le RFU, vous êtes dépendants des opérations de lotissement ?
- Etienne : Quand ils terminent les opérations de lotissement, ils envoient les plans, et les répertoires, comme ça, ça permet d'intégrer ces nouveaux lotissements, avec les propriétaires, pensés comme des contribuables, selon leur attestation de recasement.

[Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, entretien le 02/05/2018]

Cet extrait d'entretien montre que le RFU ne couvre que les zones urbaines lotis, négligeant les zones urbaines plus précaires qui n'ont pas bénéficié de travaux d'assainissement et d'aménagement de base. Elles ont alors tendance à disparaître de la cartographie officielle. La territorialisation de l'instrument RFU sur le cotoinois est révélateur du traitement de la gouvernance foncière urbaine, notamment des inégalités sociales que cela génère. En effet, l'inscription au RFU par le système de cadastrage « Quartier, îlot, parcelle » permet de marquer les territoires qui se voient saisis par l'administration, et qui va pouvoir imposer le prélèvement d'une taxe foncière locale. Le RFU apparaît comme un instrument de gouvernance du foncier par la fiscalité qui permet de saisir la frontière entre foncier formel et informel, éclairant par-là la manière dont les structures de pouvoirs locales définissent cette réalité sociale. Comme le souligne Olivier Owen à partir du travail de Richard Freeman et Jo Maybin, « ce qui est formel est ce qui est documenté, recensé, conservé et, de fait, fixé et légitimé. A contrario, ce qui n'est ni documenté, ni recensé est informel »<sup>442</sup>. Dans le même temps, cela montre que l'instrument n'est mis en application que partiellement au regard des volets pensés lors de sa conception et ne couvre pas l'entièreté spatiale du territoire communal. Ce qui est capté par la cellule administrative commune ne correspond pas à la matérialité des occupations du foncier urbain.

L'analyse de cette territorialisation du RFU corrobore celle que je livre en troisième partie du chapitre 1 de cette thèse, confirmant le résultat selon lequel la gouvernance du foncier urbain cotoinois est marquée par de profondes disparités spatiales d'administration territoriale.

---

<sup>442</sup> Owen, Oliver. « Impôts et pratiques fiscales : interroger la signification et les usages de la formalité », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, p. 9.

Ces disparités s'expliquent en partie par la présence d'une pluralité d'acteurs qui poursuivent des buts et objectifs différents : l'État central, notamment par le truchement de l'administration fiscale, mais aussi les communes, avec les services municipaux des affaires domaniales, et surtout, par la volonté de l'optimisation financière ; les cabinets de géomètres et d'urbanistes, qui disposent de capacités de blocage dans l'administration territoriale du foncier urbain, recherche des marchés et à se faire rémunérer. Comme l'analyse Claire Simonneau, la territorialisation contrastée de l'instrument cotonnois permet de mettre en évidence le cadrage fiscal de l'instrument, au détriment notamment d'enjeux aménagistes qui ne sont pas abordé et traité par les volets fonciers et urbains du RFU<sup>443</sup>. Ces résultats de recherche mettent en évidence les importantes discontinuités dans la prise en charge des problèmes publics d'aménagements du territoire et de gouvernance foncière urbaine.

« Parler le même langage »<sup>444</sup>. Une administration en quête de synergie

En pratique, et comme le souligne également Claire Simonneau dans son rapport de recherche pour le « comité technique foncier et développement », le principal défi logistique de l'instrument RFU porte sur le suivi dans le temps des mutations foncières, c'est à dire le suivi des changements concernant les présumés propriétaires et les morcellements ou fusions de parcelles<sup>445</sup>. Le marché foncier urbain se caractérise en effet par son importante informalité et par l'usage de registres néo-coutumiers sous seing privé et un recours non systématique de la part des vendeurs et acheteurs à l'administration domaniale pour l'homologation des documents<sup>446</sup>. Ainsi, les dynamiques marchandes sont plus rapides que les opérations de réactualisation du RFU, entraînant un temps de décalage dans le temps entre les données enregistrées aux registres de l'instrument et la réalité effective des transactions. De nombreuses données dont disposent l'instrument sont ainsi anachroniques et obligent les gestionnaires à le mettre à jour comme l'explique le responsable de la cellule cotonnoise :

- Etienne : Chaque année, nous faisons une actualisation ciblée. Nous travaillons avec les impôts. Il y a un protocole qui existe. Tout ce qui est assiette, recouvrement, ce sont les agents des impôts, au service de l'État central. Nous, nous jouons le rôle de service et d'appui. Maintenant, il y a un cadre qui définit les responsabilités de chaque

---

<sup>443</sup> Simonneau, Claire. *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*. Op. cit., p. 310.

<sup>444</sup> Entretien avec Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, le 02/05/2018.

<sup>445</sup> Simonneau, Claire. *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*. Op. cit., p. 25.

<sup>446</sup> Simonneau, Claire. « Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? », Op. cit.

partie. La direction des impôts est représentée par les directions départementales des villes, ce sont des impôts locaux. Nous sommes donc en partenariat. Et chaque année, on rédige un protocole d'accord avec les modalités de ce partenariat, quel est l'objectif à atteindre, les moyens à mettre à dispositions etc. Et à la fin, on fait un bilan. Dans ça, nous, le service de la fiscalité, on est réparti dans les trois centres d'impôts de Cotonou. Les trois centres là, sont les centres dans lesquels se retrouvent les agents des impôts, et les agents de mon service pour les différents travaux. L'opération de recensement, c'est la mise à jour. On le fait chaque année de manière ciblée. On ne fait pas tous les quartiers, et on regarde les quartiers qui ont évolué en termes de lotissement, d'activité tout ça là, on analyse, et on voit là. L'année qui suit, on ne va pas dans le même quartier, on cible encore. Dans le système RFU, chaque cinq ans, on doit faire une enquête systématique exhaustive sur l'ensemble de la commune de Cotonou.

- Thibault : Et donc, je suppose qu'il y a des zones qui vous échappent dans la réactualisation. Par exemple, si Monsieur S. a vendu, et que ce n'est pas réactualisé, vous faites comment ?
- Etienne : Dès lors que c'est vendu, le SADE<sup>447</sup> s'occupe de la mutation de l'ancien propriétaire vers le nouveau propriétaire. Le nouveau propriétaire, il vient, et il confesse la mutation avec le papier pour montrer qu'il est le nouveau propriétaire. Sinon, l'année qui suit, l'imposition vient au nom de l'ancien propriétaire. Sauf si le quartier fait partie de nos enquêtes ciblées.

[Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, entretien le 02/05/2018]

Ce témoignage montre en quoi les opérations d'actualisation du RFU dépendent du bon fonctionnement collaboratif entre service de l'État déconcentré, en l'occurrence les impôts, avec les services décentralisés que sont le service RFU et le service des affaires domaniales de la mairie. Cette double liaison à entretenir est nécessaire pour permettre au service du RFU d'être informé assez rapidement des mutations substantielles déclarées au service des affaires domaniales. Mais il faut noter qu'une somme non négligeable de ces transformations ne sont pas déclarées ou alors déclarées uniquement auprès des Chefs de quartiers ou d'arrondissements de la ville. Les informations ne remontent donc pas systématiquement et automatiquement vers le service domanial et le service du RFU, ce qui rend d'autant plus nécessaires les procédures de mises à jour des quartiers et l'enquête systématique quinquennale. En outre, une des procédures pour optimiser le fonctionnement de l'outil porte sur le système d'adressage<sup>448</sup>. Comme indiqué plus haut, le RFU s'est établi à partir de deux systèmes d'identification, le premier se fonde sur le triptyque « quartier-îlot-parcelle » et le second sur le dyptique « rue-entrée de porte ». Cependant, le service des affaires domaniales se fonde sur le système d'adressage

---

<sup>447</sup> Service des affaires domaniales et environnementales de la mairie.

<sup>448</sup> Simonneau, Claire. *Les Registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière*. Op. cit., p. 40.

établi lors des opérations de lotissement et de remembrement à partir d'un triptyque « lotissement-lot-parcelle ». En conséquence, les agents du RFU peuvent, dans certains cas, ne pas être capable de recouper des informations transmises par le service domanial sur des mutations parcellaire, entraînant par-là des blocages ou rallongeant les procédures en obligeant des agents à se rendre sur place pour constater les évolutions :

- Etienne : Les acteurs du foncier, tous ces cabinets de géomètres, et toutes ces administrations qui travaillent sur le foncier, toutes doivent parler le même langage. L'IGN et tout ça. On ne peut pas avoir un foncier et avoir des références différentes selon des structures. C'est inadmissible. Et quand un cabinet de géomètre réalise une opération de lotissement quelque part, il faudrait qu'il puisse mettre à disposition de l'administration qui a commandité, tous les résultats des travaux.
- Thibault : Pourriez-vous développer ce point ?
- Etienne : Ils disent qu'ils ne sont pas payés. Pas payés par l'administration. Ils gardent donc les travaux et les occupations continuent. Les propriétaires vont négocier avec eux directement ils augmentent les bornes, et ils construisent, ils sont là, ils ont fait les opérations de lotissement mais ils sont là, ils ont regardé les travaux, ils ont évolué, ils ont fait des mutations, car il y en a certains qui vendent, donc ça transforme, et ça amène les litiges. Donc, alors, ils se mettent sous couvert qu'ils ne sont pas payés. Donc ça génère des contentieux. Il y a plein de domaines aujourd'hui qui sont imposés, mais que l'on n'est pas sûr de recouvrer, car qui est véritablement le propriétaire ?

[Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, entretien le 02/05/2018]

Aux enjeux techniques que recouvrent les géo-systèmes de référencement, s'ajoutent les problématiques de lotissement et d'aménagement du foncier cotoinois, qui pèsent directement sur le processus de territorialisation du RFU au niveau communal. La réticence des acteurs privés impliqués dans les processus d'aménagement du foncier urbain, notamment les géomètres, entraînent d'importants blocages comme l'a expliqué le responsable de la cellule cotoinoise.

Le RFU peut ainsi, tantôt confirmer des informations foncières détenues par le service des affaires domaniales et, à l'inverse, tantôt mettre en évidence l'absence d'information existante ou retenue par un professionnel. Cela témoigne des difficultés à constituer un recensement général de l'information foncière. Cette information empirique apparaît ainsi disséminée et émiétée parmi de multiples acteurs, allant des habitants ou possesseurs coutumiers de parcelles, chefs de quartiers ou d'arrondissements, aux agents des services municipaux des affaires domaniales, géomètres, service déconcentré des impôts et le service municipal du RFU. Cette fragmentation de l'information foncière urbaine participe au renforcement d'une gouvernance éclatée et polycentrique du foncier urbain dont la

territorialisation du volet fiscal par le RFU en illustre le caractère composite. Ce constat amène les acteurs locaux à plébisciter une mise en réseau plus fluide, à l'image du responsable de la cellule cotonnoise :

- Etienne : Ce qui est capital pour nous aujourd'hui, c'est d'être en réseau avec l'administration des impôts autant qu'avec le service des domaines, de tel sorte qu'au niveau du RFU, quand on descend sur le terrain, on repère facilement la matière à mettre dans la base, et que l'administration des impôts fasse le travail fiscal. Mais on est en mesure quand même de le faire, on est une base de données. On doit pouvoir apprécier le foncier sur le territoire, mais aussi la gestion urbaine car ça permet aussi de voir quelles sont les occupations, les infrastructures sociocommunautaires, tout ce qui est mosquée, église, tout ça parce que nous avons besoin de tous ces éléments dans notre base et que ce n'est pas toujours le cas ! Nous essayons tant que faire se peut de réfléchir aux 3 volets.
- Thibault : Mais c'est quand même le fiscal qui ressort de ce que vous m'en dites ?
- Etienne : Oui c'est vrai, mais nous ne négligeons pas pour autant le côté foncier et le côté urbain. Quand ils ont des objectifs par thème, ils travaillent uniquement sur le fiscal. Avec les Affaires Domaniales, nous sommes en liaisons pour élargir l'assiette, la zone à imposer ! [Le quartier de] Vossa par exemple, vous demandiez précédemment, nous n'avons pas encore toutes les informations de lotissement dans la zone. Il y a des contentions de lotissement, et donc, tant qu'ils ont leurs contentieux là, on ne peut pas intervenir. Certains disent que c'est non habitable et que l'on ne doit pas urbaniser la zone car elle est inondable

[Etienne Bamikole, Responsable de la cellule RFU de Cotonou, entretien le 02/05/2018]

Ainsi, à l'image du PFR, aborder la mise en œuvre du RFU cotonnois sous l'angle de la territorialisation permet de rendre concrètement compte de la mise en œuvre différencié de l'instrument d'action publique. L'analyse montre que le RFU n'est pas à l'œuvre de façon uniformisé et standardisé, laissant apparaître des différences dans le traitement entre zones lotis et non lotis, dans le suivi des mutations de parcelles, mais aussi des rapports de pouvoirs entre acteurs locaux du foncier. À l'instar de ce qu'analysent Jean-Christophe Mizes et Liza Rose Cirolia à M'Bur au Sénégal, et à Kisumu au Kenya, les autorités municipales ne prélèvent pas l'impôt foncier dans les zones non lotis de la ville et qui ne leur paraissent pas suffisamment aménagées<sup>449</sup>. Les auteurs analysent cela comme une forme de « contournement »<sup>450</sup> de la part

---

<sup>449</sup> Mizes, James Christopher, Liza Rose Cirolia, et Henri-Michel Yéré. « Contournements. Fiscalité et exceptions informelles dans les villes de M'Bour et de Kisumu », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, pp. 17-37.

<sup>450</sup> Jean-Pierre Olivier de Sardan nomme ces contournements par l'appellation « *cunning strategy* » mais préfère analyser les multiples facettes de ces contournements par la notion de « normes pratiques ». Voir : Olivier de Sardan, Jean-Pierre., « Les modèles voyageurs face à l'épreuve des contextes » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Op. cit., p. 60.

des agents de l'administration qui participe à segmenter la ville, entre les zones qui sont pourvues des services de bases (électricité, raccordement à l'eau), et les zones qui en sont dépourvues. En outre, le service administratif qui gère le RFU apparaît marginalisé et dispose d'une faible marge de manœuvre au sein du système d'acteurs de gouvernement du foncier à Cotonou. Les équipes de la cellule sont en effet dépendantes des acteurs privés qui détiennent les informations foncières, comme les cabinets de géomètres et avec qui elles peuvent entrer dans un rapport de force<sup>451</sup>.

Si l'instrument est bel et bien fonctionnel, celui-ci n'en demeure pas moins sous exploité et renvoie à l'équilibre des concessions et accommodements entre intérêts particuliers d'acteurs prenant part à cette gouvernance. La marginalisation du volet urbain et du volet foncier participe à produire une traduction de la question foncière urbaine en question fiscale. En agissant ainsi, cela contribue à une reformulation et une simplification de la question foncière urbaine par la fiscalité, sans tenir compte de la maîtrise urbaine des zones à risques et notamment des quartiers informels. La priorité des acteurs de l'action publique foncière de développement est centrée sur le développement économique des territoires et la mise en place d'une gestion fonctionnelle des administrations plutôt que sur la planification territoriale et la prévention des risques environnementaux auxquels fait face la ville. L'articulation entre gouvernement du foncier et question fiscale renvoie à une question politique et une telle stratégie est orientée sur le renforcement des capacités financières des administrations territoriales, ce qui contribue à écarter une compréhension et une prise en considération plus large des enjeux de gouvernance foncière. La question de la saisie des plans et des actualisations donne lieu à des conflits avec les administrations domaniales, fiscales et les cabinets de géomètres au détriment d'une planification urbaine englobante et d'une prise en charge de la question des risques environnementaux, notamment des zones inondables, par les acteurs de l'aménagement du territoire.

\*\*\*

À partir du concept de territorialisation, cette première partie a souhaité rendre compte des conditions de déploiement et d'implantation locales des deux instruments phares des politiques foncières des trente dernières années au Bénin : le Plan Foncier Rural, pour les zones rurales ; et le Registre foncier urbain, pour les villes. Alors que la gouvernance locale du foncier se caractérise par des fonctionnements micro-locaux, ces deux instruments de politiques

---

<sup>451</sup> Michel, Aurélia, Denis, Éric et Soares Gonçalves, Rafael. « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, no. 2, 2011, pp. 7-20.



foncières locales se caractérisent dans leur conception par un idéal de standardisation dans la mise en œuvre. Ils proposent une vision légale-rationnelle et très technicienne des enjeux fonciers qui se heurte à des difficultés d'application et de pérennisation dans le temps. Les opérations du PFR dans les villages des Collines n'ont jamais été pleinement à leur terme, et le RFU cotoinois, s'il est fonctionnel, demeure défaillant et de nombreuses données dont il dispose sont anachroniques. Si je n'ai pas souhaité systématiser la comparaison entre les deux instruments car ils prennent place dans des espaces et des temporalités différentes, cette double approche permet néanmoins de faire ressortir quelques éléments d'analyse saillants de la gouvernance du foncier.

Tout d'abord, le déploiement de ces instruments confirme la singularité des situations territoriales rencontrées et l'impossible standardisation et uniformité que pourrait revêtir, en pratique, l'application à l'échelle nationale d'un instrument d'action publique local. Ensuite, cela permet de mettre en avant les normes pratiques et les logiques d'appropriation de ces instruments par les équipes qui en ont la charge et l'importante maîtrise technique dont ces dernières doivent disposer. Enfin, l'analyse montre dans les deux cas que la finalité de la mise en œuvre ne correspond pas toujours aux objectifs explicitement énoncés par les promoteurs politiques.

Cet « écart de mise en œuvre » est conceptualisé par la notion d'*implementation gap* proposé par Jean-Pierre Olivier de Sardan pour rendre compte de l'écart entre une intervention de développement telle qu'elle est pensée et telle qu'elle se déroule lors de la mise en œuvre<sup>452</sup>. Il est possible d'en déduire que les singularités territoriales dans la mise en œuvre sont moins le fruit de l'autonomie des acteurs concernés que des caractéristiques du « contexte pragmatique »<sup>453</sup> territorial dans lequel ils s'inscrivent. Ainsi, l'application et l'appropriation des instruments relève autant des dispositions propres aux agents de terrain en charge de déployer les instruments que des relations qu'entretiennent ces personnes dans le champ territorial, notamment avec les populations et habitants, les chefs coutumiers ou les élus de quartiers, entre fonctionnaires décentralisés et déconcentrés, ou vis-à-vis des cabinets de géomètres experts et d'urbanismes. Plus largement, cela souligne l'encastrement de ces instruments d'action publique dans une économie des pouvoirs et de la gouvernance locale, à l'échelon rural comme urbain.

---

<sup>452</sup> Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Les modèles voyageurs face à l'épreuve des contextes » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, *Op. cit.*, p. 49.

<sup>453</sup> *Ibid.* p. 57.

## 2. L'action publique foncière en recomposition

Après avoir centré la première partie de ce chapitre sur les instruments locaux de politiques foncière, cette deuxième section étudie la mise en œuvre de la séquence de la politique foncière béninoise démarrée depuis le vote du Code foncier & domanial de 2013. Ce travail d'analyse s'appuie toujours sur la notion de territorialisation et souhaite rendre compte du caractère composite et des inégalités spatiales, que revêt le déploiement territorial des mesures prévues par le Code Foncier. À partir des conditions d'application des mesures prévues par le Code foncier, je vais mettre en avant le recours systématique à la technicité et aux savoirs experts du développement pour favoriser l'application de la nouvelle politique foncière. Les bailleurs de fonds internationaux, qui interviennent sur le secteur du foncier au travers des programmes qu'ils financent, participent en effet à l'expérimentation du nouveau cadre légal directement au sein des territoires et au plus près des usagers du foncier, urbain comme agricole. Ainsi, je montre que l'action publique foncière et ses modalités pratiques se dédoublent au travers de deux espaces de gouvernance. D'une part, les « projets de développement », qui se caractérisent par un appareillage international commun sur le développement des politiques foncières et une territorialité éparse et inégale sur l'espace national. Et d'autre part, la mise en place d'une administration centrale déconcentrée, l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF), et du déploiement progressif des Bureaux communaux du domaine et du foncier (BCDF) qui sont ses bureaux régionaux. Ces recompositions administratives se font au nom de la modernisation des cadres de gestion foncière et d'une bureaucratisation comme mode de gouvernance de la mise en œuvre du Code. En outre, je vais montrer que cette restructuration institue la séquence de mise en œuvre du Code foncier comme un espace de contestation pour les parties prenantes de ces reconfigurations. L'analyse des conditions d'application du Code foncier dans les territoires permet d'établir en quoi les projets des bailleurs internationaux assurent un rôle d'acteur intermédiaire de l'action publique foncière en expérimentant les mesures du Code et en soutenant son enracinement territorial. La démonstration expose en outre comment cette nouvelle séquence participe à redéfinir les termes des priorités des problèmes foncier autour des conflits de compétences entre administrations. Ces contentieux administratifs participent à renforcer l'invisibilisation et la marginalisation des enjeux environnementaux. Ceux-ci apparaissent comme insolubles dans cette nouvelle question foncière qui se structure autour des enjeux d'applicabilité du droit positif et de la rationalité processuels.

## 2.1 Les projets de développement : acteur intermédiaire et relai d'application territoriale de la réforme foncière

À l'instar de nombreux pays « sous régime d'aide », la forme « projet »<sup>454</sup> est devenue la principale modalité de délivrance de l'aide internationale au Bénin. Ces projets incarnent la présence des bailleurs internationaux au sein des administrations sectorielles dans un contexte où la déclaration de Paris insiste sur l'appropriation des programmes par les pays bénéficiaires<sup>455</sup>. Comme structures organisationnelles, les projets se déploient sur le terrain à partir de structures dédiées autant que par des personnels experts recrutés qui se consacrent partiellement ou totalement aux activités. En ce sens, les projets forment une administration soutenue par les bailleurs, mais néanmoins formellement distincte des administrations déconcentrées et décentralisées. Les projets constituent ainsi autant une forme de déploiement de l'action publique qu'un acteur intermédiaire<sup>456</sup> à celle-ci. À l'interface entre politique<sup>457</sup> et administratif, les projets interviennent en soutien du déploiement des politiques publiques. Cette administration du développement apparaît ainsi de façon singulière du reste de l'administration étatique, sans être pour autant à l'écart des structures de pouvoirs, car systématiquement rattachée à un ministère. Dans cette sous-partie, je vais montrer en quoi ces projets s'appuient sur des experts locaux comme internationaux autant que sur les savoirs techniques et quantitatifs qui sont mobilisés pour donner corps aux programmes des projets et mettre en expérimentation la réforme foncière béninoise dans les espaces ruraux.

---

<sup>454</sup> Pour approfondir les conditions d'emploi de cette modalité d'action publique de l'aide internationale, le lectorat peut se tourner notamment vers les lectures suivantes : Hirschman, Albert O. *Development projects observed*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1967, 197 p. ; Blundo, Giorgio. « Une administration à deux vitesses : Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, no. 2-3, 2011, pp. 427-452. ; Garnaud, Benjamin, et Rochette, Julien. « Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc) », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 169-188. ; Lavigne Delville, Philippe. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 153-168. ; Aubert, Pierre-Marie. « Projets de développement et changements dans l'action publique », *Revue Tiers Monde*, vol. 220, no. 4, 2014, pp. 221-237. ; Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Le mode développementiste de gouvernance » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, *Op. cit.*, pp. 289-317.

<sup>455</sup> Lavigne Delville, Philippe. « « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, vol. 129, no. 1, 2013, pp. 135-155.

<sup>456</sup> Nay, Olivier, Smith, Andy. « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. » in Nay, Olivier, et Smith, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.

<sup>457</sup> Au sens de *polity*.

### Des projets pilotés par des experts

J'ai pu constater, au cours des terrains successifs conduits entre 2016 et 2018, que le paysage institutionnel de l'aide internationale intervenant autour du secteur foncier se structurait autour de trois projets. Il y a tout d'abord, le *Projet d'appui à la gestion foncière au niveau local Bénin* (PFL), financé par l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin, et mis en œuvre par l'*International cooperation agency of the association of Netherlands municipalities* (VNG International) en partenariat avec l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB). Ce projet a pris place sur la période 2015-2018 et a visé à l'expérimentation du nouveau Code foncier dans les communes de Dogbo et Klouékanmè, qui sont situées dans le Département du Couffo, à l'ouest du pays, frontalier du Togo<sup>458</sup>. Le projet a constitué un laboratoire pour la mise en place des organes locaux de gestion foncière et à leurs mises en relations. Le deuxième projet est intitulé *Promotion d'une politique foncière responsable au Bénin* (ProPFR) et est financé par la *Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit* (GIZ) sur une période allant de 2016 à 2022. Il concerne quatre communes du département du Borgou, au nord-est du Bénin, frontalier du Nigéria : Bembèrèkè, Kalaké, Sinendé et Tchaourou. Ce projet vise à améliorer l'accès à la terre pour certaines catégories de population, notamment les femmes, les migrants, les jeunes et les pasteurs. Il souhaite aussi offrir un appui technique à la mise en œuvre du nouveau cadre institutionnel foncier, notamment par la formalisation de procédures de sécurisation de l'utilisation des terres et des droits de propriété dans le Borgou. Enfin, le *Projet d'appui au développement agricole des Collines* (PADAC), soutenu par l'Agence Française de développement (AFD) sur la période allant de 2016 à 2021<sup>459</sup>, prend place dans les six communes du Département des Collines (Dassa-Zoumé, Savalou, Bantè, Glazoué, Ouèssè et Savè) et vise à renforcer les capacités techniques des communes en coordonnant la définition des objectifs de développement rural, en finançant des investissements agricoles et en intégrant un volet foncier de promotion du nouveau cadre institutionnel prévu par le Code Foncier, notamment en accompagnant à la mise en place des structures locales de gouvernance foncière.

Tous ces projets sont marqués par une approche experte des enjeux à traiter et par le recrutement de personnel dédié (contrat d'expert ou consultant), intervenant pour tout ou partie de la durée du programme. Les projets sont donc conduits par des agents dotés d'importants

---

<sup>458</sup> Une carte administrative du Bénin est présentée en Annexe 1 de la thèse.

<sup>459</sup> Au moment d'écrire ces lignes, en mai 2022, le projet n'était toujours pas clos, laissant supposer une prolongation de sa phase de terminaison.

capitaux culturels et économiques et d'un important bagage universitaire, en illustre la présentation faite par trois experts des projets PFL, Pro-PFR et PADAC que j'ai rencontrés :

Jusqu'à mars 2015, j'étais expert à l'ambassade des Pays-Bas. J'étais en charge des « pistes rurales ». C'est le programme d'appui au sous-secteur transport rural. Avant ça, j'ai toujours travaillé sur le même programme, mais à l'ambassade du Danemark, et avant j'étais à la GIZ, conseiller technique décentralisation, suivi évaluation, capitalisation. De formation, j'ai fait le premier cycle de l'École Nationale d'Administration ici au Bénin, option administration des communes, et après ça je suis parti en France, où j'ai fait d'abord un Master en Gestion des ONG, à la faculté de Paris I, puis j'ai fait le Master en Étude Africaine. Puis je suis rentré au Bénin. Voilà un peu le parcours.

[Saturnin Allagbe, Coordinateur du PFL, entretien le 07/05/2018]

Lors de mon parcours au ministère de l'Agriculture, j'ai passé mon temps à m'occuper de la direction pour la législation rurale. Puis, au PADAC, on m'a mis responsable de la législation foncière, et il ne m'arrivait pas souvent de sortir de Cotonou, j'étais surtout dans les réunions. Puis, avec la création de Pro-PFR, je suis parti et je m'occupe maintenant des changements institutionnels sur ce projet-là.

[Désiré Azangpo, Expert foncier, ProPFR, entretien le 08/05/2018]

Je suis d'abord géographe de formation, avec une maîtrise en sciences environnementales et un DESS en gestion de projet et développement local. Puis j'ai fait deux ans d'études en foncier. Aujourd'hui, j'ai déjà accumulé une dizaine d'années sur le foncier. Surtout dans la conduite des diagnostics fonciers, c'est mon domaine de prédilection. Dans le département du Couffo, du Mono notamment, où j'ai travaillé avec le *Millenium Challenge Account* pour le premier compact.

[David Assogba, Expert foncier, PADAC, entretien le 16/06/2017]

Ces trois parcours témoignent de trajectoires partagées par ces experts, qui circulent entre plusieurs projets, ainsi que dans différentes strates de l'administration béninoise. Ils participent ainsi à la perméabilité de ces milieux professionnels et à la circulation des pratiques transnationales<sup>460</sup>. Cela illustre également une forme de pantouflage. Ainsi la gouvernance du foncier par les projets peut s'apparenter à un gouvernement du foncier par les experts. Ces agents partagent une même socialisation imbriquée entre secteur public et coopération internationale, mais à des échelles diverses. Cette socialisation analogue des experts permet d'établir certains traits communs dans les perceptions cognitives des enjeux à prendre en charge. Ainsi, j'ai bien souvent remarqué dans les discours des constats partagés sur la

---

<sup>460</sup> Dezalay, Yves, Bigo, Didier et Cohen, Antonin. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu. Entretien avec Yves Dezalay ; propos recueillis par Didier BIGO et Antonin COHEN », *Cultures & Conflits*, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 15-52.

construction des problèmes publics relevant des enjeux transversaux à traiter, notamment sur l'insécurité foncière croissante, sur les difficultés structurelles à agencer les initiatives d'action publique, sur l'inapplicabilité de nombreuses dispositions juridiques ou encore sur les disparités entre le nord et le sud du pays dans la disponibilité de réserves foncières et l'aménagement de l'espace. Les discours sont souvent homogénéisants et rassembleurs, appelant à renforcer les « synergies » et à mieux « coordonner » les programmes d'actions<sup>461</sup>. L'analyse des formations et des carrières des experts nous informe ainsi sur les capacités de ces derniers à se représenter les enjeux techniques du foncier. Pour comprendre comment s'orientent et se négocient la mise en œuvre des programmes et de la politique foncière, je vais analyser dans la prochaine section la nature des discours et des instruments qui sont mis en place.

*Une ingénierie sociale marqué par le recours aux normes internationales et aux indicateurs de performances*

Dans une perspective gestionnaire impulsée par le *new public management*<sup>462</sup>, c'est par l'intermédiaire d'instruments évaluatifs et performatifs que les projets sont conduits<sup>463</sup>. Les logiques de rationalisation et de technicisation qui guident ces projets sont marquées par une volonté de la part des organisations internationales de créer des indicateurs de performativité dans le but de mieux cibler les dispositifs de développement. Cette référence aux indicateurs de performances se cristallise dans les discours et pratiques des experts qui conduisent les projets et par un usage important d'acronyme et une référence régulière aux cadres de gouvernance globaux existants. Les *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land*,

---

<sup>461</sup> Je développe ce point tout au long du chapitre 4.

<sup>462</sup> Philippe Bezes, et Christine Musselin. « Chapitre 5 / Le *new public management*. Entre rationalisation et marchandisation ? », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 125-152. ; Jarroux, Pauline. « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la « performance » d'une administration scolaire béninoise tournée vers les « résultats » », *Critique internationale*, vol. 93, no. 4, 2021, pp. 71-92.

<sup>463</sup> Sur ces questions d'indicateurs de performance et de développement, le lectorat peut se tourner notamment vers : Desrosières, Alain. « La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 23-32. ; Jany-Catrice, Florence. *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?* Presses Universitaires du Septentrion, collection « Capitalismes, éthiques, institutions », 2012, 176p. ; Chiapello, Ève, et Gilbert, Patrick. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, 300p. ; Desrosières, Alain. *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris, La Découverte, 2014, 264p. ; Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille et Roubaud, François. « L'ODD16 sur la gouvernance et sa mesure. L'Afrique en tête », *Afrique contemporaine*, vol. 258, no. 2, 2016, pp. 73-93. ; Lautier, Marc, et Vernières, Michel. *La mesure du développement. Des indicateurs en question*, Paris, Karthala, 2018, 212 p.

*fisheries and forests in the context of national food security*, plus connu sous l'acronyme de VGGT, promues par la *Food and agriculture organization of the United nations (FAO)* constituent ainsi un cadre normatif international sur lequel se fonde la conduite des politiques foncières par les projets, comme l'explique cet expert du ProPFR :

- Désiré : La visée du projet ? C'est de travailler à la sécurisation foncière, pas que de faire des Plan foncier ruraux. Sécurisation foncière à travers des PFR certes, mais aussi par la Promotion d'une politique foncière responsable, c'est toute la philosophie que porte le projet Pro-PFR. Politique foncière responsable adossée aux directives volontaires, les VGGT de la FAO<sup>464</sup>, sur les régimes fonciers.
- Thibault : Les VGGT ?
- Désiré : Oui. La FAO fait du foncier, elle mène un travail réflexif. Elle écrit beaucoup sur le foncier. Sur le terrain on ne la voit pas, mais sur le plan de la réflexion, des idées, elle est particulièrement active. Elle a beaucoup écrit, et de quoi il est question, c'est tout l'ensemble de ce qui concourt à l'instauration d'une bonne gouvernance foncière. On peut le dire ici. Parce qu'on les retrouve à tous les étages de la gouvernance foncière depuis la conception des politiques, leur mise en œuvre, leur évaluation, le rôle des différents acteurs, etc.

[Désiré Azangpo, Expert foncier, ProPFR, entretien le 08/05/2018]

Ces VGGT ont été adoptées en 2012 et constituent un instrument juridique non contraignant prenant la forme de grandes directives normatives environnementale et sociale, c'est-à-dire des normes de durabilité<sup>465</sup>. Leur caractère non contraignant a régulièrement été dénoncé aussi bien par des travaux scientifiques<sup>466</sup> que d'expertise<sup>467</sup>. Néanmoins, ces directives volontaires continuent d'inspirer les pratiques de développement et à leur conférer une certaine technicité. Ces directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers constituent des documents ayant la même valeur de référence que les Objectifs du développement durable (ODD), la Déclaration d'Addis-Abeba sur le financement du développement ou l'Accord de Paris sur le climat. Ces déclarations posent le cadre de grandes orientations normatives desquelles vont se décliner un ensemble de pratiques gestionnaires. Parmi ces orientations normatives, les VGGT ont notamment permis de souligner le besoin de

---

<sup>464</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations

<sup>465</sup> Loconto, Allison, et Fouilleux, Eve. « Politics of private regulation : ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance », *Regulation & Governance*, vol. 8, no. 2, pp. 166-185.

<sup>466</sup> Cotula Lorenzo, "International Soft-law Instruments and Global Resource Governance: Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure", *Law, Environment and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2017, pp. 115-133.

<sup>467</sup> Comité technique « Foncier & développement », *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence Française de développement (AFD), Octobre 2014, 22p.

réconcilier légalité et légitimité des droits de propriété par l'adoption de politiques de formalisation, de gestion et d'usage des ressources foncières. Cette dimension normative concerne autant les droits coutumiers ou étatiques, individuels ou collectifs, temporaires ou indéterminés dans le temps. Le travail des instances internationales produit ainsi des normes qui sont perçues comme légitimes par de nombreux acteurs du développement, et qui, par le travail de diffusion de ces normes, participent eux-aussi aux injonctions à la « bonne gouvernance »<sup>468</sup>. La conduite et l'organisation bureaucratique de ces projets participent à l'adoption de ces normes à l'échelle territoriale locales. En conséquence, leur adoption pratique infléchit les conduites des acteurs qui portent les projets. Par exemple, les États sont encouragés à constituer les cadres juridiques locaux ou nationaux et les « partenaires de développement, les institutions des Nations Unies et les organisations régionales sont encouragés à soutenir les efforts déployés »<sup>469</sup>. Si les VGGT ne fournissent pas directement d'indicateurs chiffrés à respecter, les dispositifs mis en place s'appuient sur les objectifs qu'énoncent les directives. En outre, les acteurs des projets s'inspirent des pratiques du *new public management*, dans le but d'ancrer leurs activités dans des logiques de rationalisation bureaucratiques, notamment par l'établissement d'une politique de responsabilité sociale et environnementale, comme c'est le cas au ProPFR :

- Thibault : Les VGGT, ce sont les documents de la FAO c'est ça ?
- Luc : Oui, 70 principes en 44 pages, incompréhensibles ! Trop de répétitions, trop longs, moi j'en vois 27 des principes : 20 thématiques et 7 opérationnels transversaux ! Et là-dessus, je vais faire 27 dessins ! Alors, il y a des processus un peu compliqués, bon, sur un dessin symbolisé, ce n'est pas toujours facile, mais je vais faire ça dans chaque village à la mosquée, à l'église, au puits, et au marché ! Sur des panneaux, et tous les mois on change ! Là, je fais de la vulgarisation ! Je les connais par cœur mes indicateurs : j'ai 9000 personnes à sécuriser au niveau des droits fonciers, j'ai 4000 personnes à sensibiliser sur les VGGT, et sur le CFD, j'ai 80% des conflits fonciers qui doivent être résolus, les 4000 à sensibiliser c'est le champ 2 ! J'ai deux bonnes pratiques à rédiger et à mettre en place dans les bonnes pratiques, c'est ouvert, j'ai mis les VGGT et les tribunaux de conciliations ! Et en champ 3, j'ai 40 PME agricoles à sensibiliser sur les VGGT, voilà ! En opérationnalisant les VGGT je les traduis. Par exemple, pour mon champ 3, je les traduis en politiques RSE. Tout ce que je t'ai déjà dit en champ 2, je le traduis par charte nationale des droits et devoirs des utilisateurs du foncier, des terres, j'essaye de retirer foncier quand je peux retirer foncier, et je vais créer un *think tank* national, je sais avec qui, je vais passer par Synergie Paysanne, avec l'ancien ministre de l'Environnement et voilà, les VGGT, je peux en faire d'autres déclinaisons.

---

<sup>468</sup> Diarra, Gaoussou, et Patrick Plane. « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Op. cit.*

<sup>469</sup> Point 26.3 des Directives volontaires une Gouvernance responsable des régimes fonciers.



[Luc Murray, Responsable du ProPFR, entretien le 16/10/2018]

À l'instar de ce qu'analyse Philippe Bezes en documentant le gouvernement par la performance<sup>470</sup>, ou de ce qu'Isabelle Bruno analyse par le concept de *benchmarking*<sup>471</sup>, l'adaptation des projets aux prescriptions normatives des VGGT entraîne une technicisation et une quantification des pratiques professionnelles des experts investis dans les projets. D'une certaine manière, les projets constituent ainsi des enclaves bureaucratiques qui concourent à une homogénéisation, voir une standardisation des codes de conduites des agents, notamment, comme le note Boris Samuel, par l'adoption régulière de mesures symboliques<sup>472</sup>. L'évaluation performative apparaît ancrée dans le quotidien des acteurs chargés de l'opérationnalisation des mesures et agit comme facteur d'amélioration de la mise en œuvre des programmes<sup>473</sup>. Ces chiffres et indicateurs sont ensuite régulièrement utilisés tant dans les discours lors d'ateliers de restitution<sup>474</sup>, que dans l'évaluation des actions menées ou encore dans des comparaisons internationales, notamment dans le but de légitimer et de saluer la conduite des travaux<sup>475</sup>.

Ces données chiffrées permettent ainsi de quantifier les objectifs définis par les projets et de valider ou non la réussite de ces derniers. Comme le note Raphaëlle Parizet dans son travail d'étude sur les dispositifs de normalisation des populations indiennes au Mexique, la mesure des indicateurs de développement permet de déterminer le degré d'exposition aux risques sociaux des populations bénéficiaire<sup>476</sup>. En ce sens, la mesure des indicateurs contribue à produire un cadre à l'action publique<sup>477</sup> foncière. Cela permet pour les projets d'identifier des populations qui seraient en situation de précarité ou de sécurité foncière, ainsi que de caractériser certaines pratiques d'aménagement ou de gestion des terres au regard des normes des VGGT (Encadrés 7 et 8). D'une certaine manière, et à l'instar des standards qu'étudie

---

<sup>470</sup> Bezes, Philippe. « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, no. 1, 2020, pp. 21-47.

<sup>471</sup> Bruno, Isabelle. « « Faire taire les incrédules ». Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du *benchmarking* », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op.cit.*, pp. 103-128.

<sup>472</sup> Samuel, Boris. « L'« Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel » in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.*, pp. 263-290.

<sup>473</sup> Lacouette Fougère, Clément, et Lascoumes, Pierre. « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, no. 4, 2013, pp. 859-875.

<sup>474</sup> Je développe ces scènes de travail au chapitre 4.

<sup>475</sup> Henneguëlle, Anaïs, et Jatteau, Arthur. « Politiques du chiffre, politiques par le chiffre », Henneguëlle Anaïs, et Jatteau, Arthur (dir.), *Sociologie de la quantification*. Paris, La Découverte, 2021, pp. 79-101.

<sup>476</sup> Bidou, Jean-Étienne, et Droy, Isabelle. « De la vulnérabilité individuelle aux syndromes de vulnérabilité : quelles mesures ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 123-142.

<sup>477</sup> Parizet, Raphaëlle. « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 143-160.

Allison Loconto pour l'industrie du thé en Tanzanie, les normes des VGGT doivent permettre de gouverner à distance des contextes locaux spécifiques par l'intermédiaire d'acteurs autre que l'État<sup>478</sup>. Aussi, et pour se renforcer sur le marché de l'aide, les acteurs du ProPFR sont incités à engager une réflexion permanente autour de la modernisation de leurs modes d'actions, notamment la programmation des activités de terrain et leur mise en perspective avec les programmes bilatéraux :

Ce programme Pro-PFR, ce n'est pas c'est un truc spécifique de la GIZ, ce n'est pas un programme bilatéral comme Pro-Agri<sup>479</sup> par exemple, c'est un programme « SE-WOH », c'est-à-dire un programme global « un monde sans faim », initiative spéciale pour un monde sans faim. Dans les programmes globaux, « un monde sans faim », on a ProPFR, dans cinq pays du monde, dont trois en Afrique. Laos, Pérou, Bénin, Madagascar, Ouganda. Tous ces projets, et c'est le problème, ont les mêmes indicateurs de performance. Quand tu as les mêmes indicateurs, ça doit rentrer dans des cases, boîtes, pour que les indicateurs soient les mêmes, ça veut dire que tu n'es pas très libre, ni dans ce qui est stratégique ni dans tes partenariats ni dans tes approches ni dans pas grand-chose en fait.

[Luc Murray, Responsable du ProPFR, entretien le 16/10/2018]

---

<sup>478</sup> Loconto, Allison. "Assembling governance : the role of standards in the Tanzanian tea industry", *Journal of Cleaner Production*, vol. 107, no. 16, 2015, pp. 64-73.

<sup>479</sup> Programme Promotion de l'Agriculture. Il s'agit d'un autre projet financé par la GIZ au Bénin.



## Encadré 8 - Les dix indicateurs de la charte RSE n°6 du ProPFR intitulé « Charte Usage des Terres et Droit Foncier ».

Charte RSE 6 :

**Charte Usage des Terres et Droit Foncier**

(SC.6)



L'accès équitable à la terre

Charte du foncier & de l'usage des terres

P.13 Principe de Gouvernance Responsable des régimes fonciers  
P.14 Principe de reconnaissance des droits coutumiers liés au foncier  
P.15 Principe de respect de la propriété foncière et des droits d'usage

### 10 Critères

Code	Critères	Oui/non	% de performance
6.1	Le chef d'exploitation connaît l'existence du code foncier et domanial (CFD).		
6.2	N'est pas en conflit foncier (limites de parcelle) avec ses voisins.		
6.3	Peut produire des documents liés à ses droits de propriété (ex. : convention de vente).		
6.4	A finalisé ou est rentré dans un processus d'enregistrement et de sécurisation des terres.		
6.5	Participe ou a participé à un mécanisme d'enquête contradictoire et/ou d'enregistrement de droits de propriété (pour lui-même ou un voisin).		
6.6	Est en mesure d'expliquer son plan d'aménagement de parcelle basé sur l'affectation des sols et vise la préservation de la qualité des sols de façon raisonnée (exemple : mise en jachère).		
6.7	Promeut l'approche agro-sylvo pastorale de type paysage en dialogue avec sa SVGF et les autres utilisateurs potentiel de l'espace agricole (ex. éleveurs, collectrices de noix de karité).		
6.8	Respecte les usages sur les bas-fonds (si pertinent).		
6.9	N'as pas coupé les karités sur sa parcelle.		
6.10	Encourage son épouse (ou ses épouses) à cultiver une parcelle et cède une autorité sur les décisions techniques ainsi que sur les bénéfices dégagés de l'exploitation.		
6.11	A signé des CT (si pertinent).		

Recommandations :

Pour les entreprises de moins de 100 employés : au moins 5 critères (sur 8 possibles)

Pour les entreprises de plus de 100 employés : au moins 5 critères (si applicables, sur 5 possibles)

## Encadré 9 - Extrait du Cadre de Gestion Environnementale et Sociale du PADAC

### « Critères de sélection environnementale et de classement des projets à financer par le PADAC »<sup>480</sup>

Catégories	Critères	Recommandations
Catégorie A	<p>Un projet est classé dans cette catégorie, lorsqu'il risque d'avoir sur l'environnement des incidences très négatives, névralgiques, diverses ou sans précédents entraînant un déplacement massif/expropriation des terres.</p> <p>Cette catégorie exige, en dehors d'une "<b>Etude d'Impact Environnemental et Social Approfondie</b>", l'élaboration d'un <b>Plan d'Action de Réinstallation (PAR)</b> dont la mise en œuvre entrainerait des surcoûts au projet.</p> <p>En outre, avec les impacts potentiels à caractère négatif et irréversible, la mise en œuvre des dispositions à prendre ne pourrait pas garantir la durabilité de l'investissement.</p>	<p>Projets NON ELIGIBLES (à redimensionner ou à abandonner)</p>
Catégorie B	<p>Un projet est classé dans cette catégorie, lorsque ses impacts négatifs potentiels sur la population et les écosystèmes (terres humides, forêts, prairies et autres habitats naturels, etc.), sont significatifs ou moins graves, mais maîtrisables par des dispositions à mettre en place.</p> <p>Cette catégorie fait appel aux différents types d'<b>Etudes d'Impact Environnemental et Social (EIES)</b> définis par la réglementation béninoise (Décret N°2017-332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'Evaluation Environnementale, Guide général EIE). Elle requiert l'élaboration des rapports d'EIES à soumettre à la validation à l'ABE.</p> <p>En ce qui concerne les projets à subventionner par PADAC, les activités suivantes sont assujetties à cette catégorie :</p> <p>(I) Réalisation d'aménagements hydroagricoles ;</p> <p>(II) Travaux de construction des Infrastructures de désenclavement, de stockage et de commercialisation</p> <p>(III) Renforcement des systèmes de production du lait et de la viande ;</p> <p>(IV) Renforcement des capacités des acteurs des chaînes de valeurs</p> <p>(V) Travaux de balisage des couloirs de transhumance.</p>	<p>Projets à soumettre à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EIES Approfondie</li> <li>- EIES Simplifiée</li> </ul>
Catégorie C	<p>Un projet est classé dans la catégorie C lorsque la probabilité de ses impacts négatifs sur l'environnement est jugée minime ou nulle. Après examen environnemental préalable, aucune autre mesure d'évaluation environnementale n'est nécessaire.</p> <p>Pour cette catégorie, la réglementation béninoise (Décret N° 2017-332 du 06 juillet 2017 portant organisation des procédures de l'Evaluation Environnementale, Guide général EIE) reste muette sur la procédure technique d'Evaluation Environnementale applicable. Toutefois, les projets à financer/subventionner par PADAC, dont les seuils sont inférieurs à ceux cités supra en catégorie B, et susceptibles de générer une quelconque perturbation peuvent être assujettis aux mesures génériques et autres recommandations spécifiques.</p>	<p>Projets NON ASSUJETTIS (Produire un cahier de charge pour aider à la prise en compte de l'environnement)</p>

<sup>480</sup> Projet d'appui au développement agricole des Collines (Padac), *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES)*, Rapport provisoire, Septembre 2018, p. 94.

Dans le cas de la charte RSE n°6 du ProPFR (Encadré 8), les indicateurs apparaissent flous. Ils doivent cependant permettre de quantifier les populations qui seraient en situation de précarité ou de sécurité foncière, ainsi que de caractériser certaines pratiques d'aménagement ou de gestion des terres au regard des normes des VGGT. L'autre exemple mobilisé est issu du Cadre de Gestion Environnementale et Sociale du PADAC (Encadré 9) et nous montre selon quels critères les équipes vont pouvoir catégoriser les projets agricoles qu'ils vont financer. Aussi, et pour se renforcer sur le marché de l'aide, les acteurs du ProPFR sont incités à engager une réflexion permanente autour de la modernisation de leurs modes d'actions, notamment par la programmation des activités de terrain et leur mise en perspective avec les programmes bilatéraux :

Ce programme Pro-PFR, ce n'est pas c'est un truc spécifique de la GIZ, ce n'est pas un programme bilatéral comme Pro-AGRI par exemple, c'est un programme « SE-WOH », c'est-à-dire un programme global « un monde sans faim », initiative spéciale pour un monde sans faim. Dans les programmes globaux, « un monde sans faim », on a ProPFR, dans 5 pays du monde, dont 3 en Afrique. Laos, Pérou, Bénin, Madagascar, Ouganda. Tous ces projets, et c'est le problème, ont les mêmes indicateurs de performance. Quand tu as les mêmes indicateurs, ça doit rentrer dans des cases, boîte, pour que les indicateurs soient les mêmes, ça veut dire que tu n'es pas très libre, ni dans ce qui est stratégique ni dans tes partenariats ni dans tes approches ni dans pas grand-chose en fait.

[Luc Murray, Responsable du ProPFR, entretien le 16/10/2018]

Luc Murray, le responsable du ProPFR, montre, par ces propos, que le projet est confronté dans ses choix à des contraintes d'orientations stratégiques multilatérales devant répondre à des cadres et indicateurs performatifs partagés entre espace transnationaux quand bien même les pays concernés partagent des réalités locales diverses et variées. Cette transversalité des indicateurs mobilisés par le projet ProPFR interroge dès lors quant à leurs solubilités au sein des territoires locaux et dans la possibilité d'adapter les objectifs du projet aux spécificités et contraintes des contextes de terrain :

- Luc : Sur le terrain, quand tu as tes indicateurs, ta logique vient de là. Tu utilises tes indicateurs qui viennent d'en haut, parce que le projet est global, mais comment, pratiquement, tu mets ça en œuvre ? Ce n'est pas forcément très simple. La problématique elle est là. Tu ne peux pas faire toutes les consultations, répondre au besoin qui ont été exprimés, trucs participatifs et tout ça. Deuxièmement, ces indicateurs, ça te met des handicaps et des freins, en termes de partenariats avec la société civile par exemple, ou avec les communes. Mais ça te met des freins aussi pour d'autres partenariats au niveau vertical, mais aussi au niveau horizontal, où tu as envie d'amener d'autres problématiques à ta problématique foncière, pour pouvoir mieux l'adresser et avoir un meilleur rendu derrière

- Thibault : En matière d'intersectorialité tu veux dire ?
- Luc : Exactement. Agriculture, aménagement du territoire, gestion des sols, gestion des ressources naturelles, problématiques sociales : horizontale ! Ou il y a des partenaires cette fois-ci institutionnels à aller chercher, que sont les autres partenaires techniques et financiers, ou que sont, les autres projets GIZ : Pro-SOL qui fait de la réhabilitation des sols, Pro-FINA qui fait des microcrédits. Pour le coup, on a un portfolio assez beau à la GIZ. Et je ne peux pas aller les chercher, car ils n'ont pas les mêmes indicateurs que moi au sens strict. Tu demandais comment ça se passe au niveau stratégie d'exécution, bah je suis emmerdé par ça, verticalement et horizontalement.

[Luc Murray, Responsable du ProPFR, entretien le 16/10/2018]

Le recours aux savoirs experts, aux indicateurs et à la technicisation élaborés dans un contexte d'internationalisation de ces questions, a cependant un effet rebond important. Il contribue en cela à diluer des enjeux transversaux et politiques, que ce soient ceux de l'aménagement, de l'agriculture ou des enjeux socio-environnementaux. Ils sont perçus à travers des objectifs universalisant de développement, sans pour autant valoriser la mise en dialogue des différentes composantes sectorielles entre elles. À l'instar de ce qu'observe Rémy Petitimberty dans ses travaux portant sur les politiques compensatoires de gestion du vivant, cette tendance à la technicisation participe à restreindre la mise en œuvre de l'action publique autour des standards techniques, reléguant par là des enjeux d'ordre plus politiques<sup>481</sup>. En conséquence, cela montre une sectorisation des enjeux du foncier par leur traitement performatif et leur rigidification, orientant dès lors les solutions techniques à apporter pour traiter les enjeux identifiés par le projet dans une perspective qui serait trans-sectorielle. Cela participe à éclipser toute dimension transversale aux problématiques locales concomitantes, ce que montre notamment le découpage en plusieurs projets de la GIZ aux indicateurs différents – ProSOL<sup>482</sup> ; ProFINA<sup>483</sup> ; ProPFR -. Les indicateurs de performance partagés interrogent dès lors les effets de contraintes à la capacité d'autonomie des projets, et renvoient à la perspective gestionnaire et aux visions du monde de ceux-ci<sup>484</sup>. En outre, l'intégration des questions foncières varie selon les projets. Si le PFL fait de l'expérimentation du Code l'essence de son projet, de son côté, le

---

<sup>481</sup> Petitimberty, Rémy. « La compensation comme instrument de management du vivant. Un point de vue depuis la science politique », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 42, no. 4, 2017, pp. 659-669. ; Petitimberty, Rémy. « La professionnalisation des consultants de la compensation : traductions instrumentales et enjeux de légitimation », *Op.cit.*

<sup>482</sup> Promotion des techniques et protection et de réhabilitation des sols.

<sup>483</sup> Promotion du Financement Agricole

<sup>484</sup> Eyraud, Corine. « Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoir » in Chiapello, Ève et Gilbert, Patrick (dir.), *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion. Op. cit.*, pp. 183-196.

ProPFR s'adosse au programme allemand « un monde sans faim » tandis que le PADAC a pour objectif institutionnel de soutenir le développement agricole dans la région des Collines. Le flou que recouvre ce but influe directement sur la nature du projet, instable et mouvante, poursuivant des objectifs en mal de définitions comme en témoigne une coordinatrice de la coopération française :

Le PADAC, c'est un projet qui souffre. Il souffre de problèmes institutionnels principalement, et parce que c'est un projet qui se cherche, avec des activités peu définies, après quatre ans c'est un peu compliqué, on a encore fait un atelier pour définir ce qui devrait être mis en œuvre. Là normalement, cette année, il devrait y avoir énormément de travaux, normalement assez simples, puis un gros appui qui va être apporté au Groupement intercommunal des Collines dans le cadre d'investissements agro-pastoraux. Le PADAC leur apporte pas mal de soutien et l'AFD est contente de ce qu'ils font, donc elle apporte un peu de beurre dans les épinards, avec des enveloppes non fléchées. Ils développent aussi l'appel d'offres pour des effectifs privés. Il y a aussi cette importante convention qui va venir bloquer 750km de couloirs de transhumance dans les Collines. Il y a pas mal d'ateliers sur l'agropastoralisme, l'aménagement du territoire, on a aussi financé l'intégration des questions intégrés à la lutte contre le changement climatique dans les documents des Collines. Ça a permis de financer des formations à la gestion durable des terres. On a aussi financé des activités qui luttent contre le changement climatique, sur un atelier avec pas mal d'acteurs, là on est sur une seconde phase qui doit permettre de poursuivre ça, avec le recrutement d'un VSI<sup>485</sup> au GIC, et un appui très centré sur les entreprises qui produisent des écocombustibles.

[Hortense Mukiele, chargé de mission développement rural pour l'Agence Française de développement, Cotonou, entretien par visio-conférence le 01/04/2020]

Ce projet couvre un nombre important de bénéficiaires : intercommunalité (GIC) ; communes ; organisations professionnelles agricoles, producteurs, éleveurs, commerçants agricoles, services déconcentrés de l'État. Mais ses objectifs sont peu stabilisés et ses interventions techniques recouvrent de nombreux domaines d'intervention (aménagement de réserves d'eau, de pâturages pour ruminants, construction de marchés à bétail, le renforcement des structures locales de gestion foncière au bénéfice des prérogatives du nouveau Code foncier) ce qui complique sa lisibilité. En raison de l'importance de ses composantes, le projet est mis en œuvre selon une logique d'intervention axée sur la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux acteurs de développement locaux comme le GIC et sur le financement direct des investissements à caractère communautaire. La composante « sécurité foncière » s'appuie notamment sur les Commissions de gestion foncière (CoGeF) pour l'opérationnalisation des activités et sur le Bureau communal du domaine et du foncier (BCDF), qui est le déploiement

---

<sup>485</sup> Volontariat de solidarité international.



déconcentré de l'ANDF. Des mécanismes d'intégration des enjeux environnementaux ont également été ajoutés aux objectifs du PADAC sous la forme de procédures techniques. Des procédures d'évaluation environnementale sont alors conduites pour mesurer les objectifs ou les activités devant bénéficier des subventions du PADAC selon les critères environnementaux et sociaux définis par la réglementation de la loi-cadre sur l'environnement et les directives environnementales des bailleurs de fonds internationaux.

En définitive, et comme le soulignent les travaux de Sylvain Barone *et al.*, Clémence Guimont et Rémy Petitimberty, les indicateurs permettent de convertir les dimensions politiques et environnementales des projets porteurs de composantes foncières en problème technique, renvoyant par là à une forme de rationalisation et de managérialisation de la gouvernance foncière<sup>486</sup>. D'une certaine manière, le recours à l'expertise et la quantification des objectifs légitime alors une action publique fortement sectorialisée, éclatée et technicisée. L'action portée par les projets apparaît peu harmonisée, aussi bien entre des structures qui poursuivent des objectifs différents et parfois mal définis, que territorialement entre différents pôles locaux, contribuant à tenir à distance toute forme de mise en débat des enjeux transversaux de la politique foncière, notamment dans une approche qui serait plus trans-sectorielle et aménagiste en termes de planification du foncier. Les projets sont ainsi plus producteurs de fragments de politique foncière, où les injonctions normatives des prescriptions internationales ne permettent pas de résoudre les dilemmes de la mise en œuvre<sup>487</sup>. En ce sens, les indicateurs proposés par le PFR étaient toujours en débat en 2021 et n'avaient pas encore été mis en application<sup>488</sup>. Cela renvoie en outre au caractère des enjeux environnementaux du foncier et à leur complexité dont les implications apparaissent multidimensionnelles, échappant par-là aux modes de gouvernement managérial et bureaucratique de l'action publique traditionnelle<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup> Barone, Sylvain, Mayaux, Pierre-Louis, Guerrin, Joana, « Introduction. Que fait le *New Public Management* aux politiques environnementales ? », *Pôle Sud*, vol. 1, no. 48, 2018, pp. 5-25. ; Guimont, Clémence, et Petitimberty, Rémy. « Instruments de l'action publique et approche fixiste de la biodiversité : le cas des inventaires naturalistes », *Noroi*, vol. 244, no. 3, 2017, pp. 77-89.

<sup>487</sup> Le Naëlou, Anne, Elisabeth Hofmann, et Larissa Kojoué. « Distorsions et dilemmes du système performatif de l'aide internationale au développement », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, no. 1, 2020, pp. 7-37.

<sup>488</sup> Compte rendu de réunion du sous-groupe foncier, séance du 9 septembre 2021.

<sup>489</sup> Jacquot, Sophie, et Halpern, Charlotte. « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 57-84.

## 2.2 Négocier et déployer la réforme par son expérimentation territoriale

La mise en œuvre de la politique foncière est, comme je viens de le montrer, encadré par les savoirs experts. De la sorte, la séquence de mise en œuvre serait soustraite du débat politique alors même que le Code foncier a été fondé sur la très forte politisation de ses orientations libérales. Je fais l'hypothèse que le cadrage orthodoxe imposé par la lecture propriétaire des promoteurs du Code foncier n'est plus discuté au cours de la mise en œuvre. Cette séquence est alors réduite à une dimension processuelle et bureaucratique de la nouvelle législation que concrétisent les projets. Je vais présenter ce travail de mise en application du Code à travers trois axes explicatifs tels que j'ai pu les observer lors de mes enquêtes de terrain entre 2017 et 2018. Je montre que le travail des projets porte d'abord sur des opérations de sensibilisation des populations locales et des personnels administratifs des mairies, afin de faire connaître le Code. Les projets sont ensuite un relai essentiel à la mise en place des structures locales prévues, à savoir les Comité de gestion foncière (CoGeF) et les Sections villageoises de gestion foncière (SVGF). Enfin, les projets participent au déploiement des services administratifs et des nouveaux instruments prévus pour formaliser les droits des populations, notamment les droits d'usage.

### *Sensibiliser. Faire connaître le Code foncier auprès des populations rurales.*

La mission de sensibilisation des personnels administratifs et des populations paysannes est une priorité inégalement partagée par les trois projets (PFL, ProPFR, PADAC). C'est au sein du PFL que cette dimension est la plus présente. Ce projet porte explicitement l'expérimentation des nouvelles mesures du Code comme axe performatif de sa mission sur les communes de Klouékanmè et Dogbo. Le projet est ainsi perçu comme un projet pilote dans la mise en place des organismes administratifs locaux de gestion foncière et à leur mise en fonctionnement, comme l'explique le coordinateur du projet :

« L'idée de mettre en place ce projet tient à l'idée d'expérimenter le nouveau cadre législatif qu'engendre le vote de la loi qui porte Code Foncier et Domanial, voté en 2013, mais pas du tout appliqué jusqu'en 2015. Que ce soit les institutions qui ne sont pas mises en place, les procédures qui ne sont pas engagées, et donc les frustrations vécues par les communes lors du vote du Code. Les communes ont alors proposé d'expérimenter le code, et au vu des expérimentations on pourra améliorer certaines dispositions. Une des principales frustrations tient au fait que les communes sont disposées d'un certain nombre de prérogatives en termes de disposition foncière. Avec la mise en place de l'ANDF, les communes sont dépossédées d'un certain nombre de services à rendre, notamment dans la formalisation des actes fonciers, qui représentent quand même une source importante de recette pour les communes. Si tel est la volonté

de l'État, il aurait mieux valu qu'il y ait une clarification de celui-ci dans les recettes qui vont être engrangées par l'ANDF, et une meilleure répartition avec les communes.

[Saturnin Allagbe, Coordinateur du PFL, entretien le 07/05/2018]

Cet extrait d'entretien permet de souligner le principe même de l'expérimentation de ce nouveau cadre légal au travers des cadres experts et procéduriers du PFL. L'objectif du projet est alors d'évaluer la profonde réorganisation du cadre institutionnel de l'administration foncière qui oppose aux acquis de la décentralisation une nouvelle agence foncière déconcentrée, l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF).

Le Code foncier concentre en effet les différentes fonctions de l'administration foncière au sein de l'ANDF et dépossède plusieurs institutions des prérogatives en matière de gestion foncière. Ces institutions dépossédées étaient accusées d'être responsables de nombreux dysfonctionnements : la direction des domaines du ministère des Finances, qui géraient les titres fonciers, mais aussi et surtout les communes, qui délivraient différents documents administratifs ou légalisaient des conventions de ventes sur des terrains non titrés ou inhabitables. Les bureaucrates locaux ont notamment développé, depuis la décentralisation de 2002, des stratégies informelle et clientélaire de mobilisation des ressources à partir de la gestion du foncier pour faire face à leurs besoins financiers<sup>490</sup>. Parmi ces démarches, les impôts perçus sur les terres privées peuvent contribuer jusqu'à 10% des recettes communales provenant de la gestion du foncier<sup>491</sup>, les opérations de lotissement représentent pour leur part 11% des recettes communales, mais cela reste bien moins que les taxes communales sur les affirmations des droits et mutations de droits sur parcelles qui représentent jusqu'à 47% des ressources tirées de la gestion du foncier par les communes<sup>492</sup>. Ainsi, l'ensemble de ces diverses ressources fiscales liées au foncier peuvent aller jusqu'à 18% des recettes propres des communes. Pour clarifier le transfert de compétence entre les communes et l'ANDF, une première période dite transitoire a été prévue de 2013 à 2018, mais au regard du retard pris pour mettre en place les institutions, celle-ci fut repoussée de cinq ans, jusqu'en 2023. Et ce n'est qu'à l'issue de cette période transitoire que les structures administratives nouvellement prévues seront pleinement compétentes. En conséquence, le projet PFL a pour objectif d'anticiper ces transformations de

---

<sup>490</sup> Blundo, Giorgio., "Seeing like a state agent : the ethnography of reform in Senegal's forestry services" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 69-90.

<sup>491</sup> Gandonou, Marius., Dossou-Yovo, Clément., *Intégration de la décentralisation dans le Code foncier et domanial du Bénin*, Cotonou, ANCB/VNG, 2013, p. 28

<sup>492</sup> *Ibid.* p. 28.

la gestion locale du foncier dans le but de prévenir des changements que vont induire cette réorganisation des compétences administratives :

Il se fait que les communes, au bout de cette période transitoire seront complètement dépossédées. On ne pourra plus formaliser au niveau des communes. Ça se fera au niveau de l'ANDF. C'est pourquoi le premier aspect de notre mission concerne la sensibilisation, notamment la formation à propos du Code Foncier et Domanial, pour apporter les informations aux agents et aux populations à propos des nouveaux organes, notamment ce qui est relatif à l'ANDF, à l'instauration du nouveau titre foncier, et puis d'un certain nombre d'éléments touchant à la formalisation d'un certain nombre de transactions, aux sanctions relatives aux infractions, pour permettre une appropriation communale, par les élus locaux, par les acteurs, les notables, les grands propriétaires terriens, les femmes, les jeunes. Cette expérimentation nous a permis d'intervenir dans une zone où le Code est mieux assimilé, on a fait des enquêtes quantitative et qualitative, qui montrent que vraiment, il y a eu des changements par rapport aux communes voisines. Ensuite, deuxième chose, c'est quand même d'éprouver avec tout l'aspect de formation et de formalisation, toutes les relations qui doivent exister entre les acteurs, comme l'ANDF, les communes, le BCDF<sup>493</sup> local, après, tout ce qui est informations et formations, c'est d'aider à la mise en place d'outils de sécurisation foncière, Plans fonciers ruraux, et état des lieux en milieu urbain. »

[Saturnin Allagbe, Coordinateur du PFL, entretien le 07/05/2018]

Si les élus sont majoritairement informés de l'existence du Code Foncier & Domanial, ils sont peu nombreux à connaître le contenu détaillé des procédures, des règles et contraintes du Code, notamment celles qui concernent la transformation des relations que vont devoir entretenir les communes avec la nouvelle agence déconcentrée et les délais imposés à la mise en œuvre de ces mutations administratives. Hector Avohou, le C/SADE de Dassa m'expliquait ainsi en juin 2017 être toujours dans l'attente d'une formation pouvant lui permettre de comprendre ces subtilités, des conséquences de son application territoriale et l'impact que cela aurait sur l'exercice de sa profession. La période transitoire est alors une source de confusion quant aux prérogatives qui peuvent ou non être mises en place. Il a d'ailleurs fallu l'étendre : initialement, elle devait se terminer en 2018, mais elle a été prolongée jusqu'en 2023. Mais avant son rééchelonnement, les informations contradictoires, l'absence de formation spécifique, ainsi que la défaillance du soutien institutionnel, ont empêché les acteurs municipaux de se doter d'une expertise éprouvée. Par exemple, un imbroglio a longtemps persisté sur l'homologation des conventions de ventes de terres. Le Code prévoit que celles-ci sont du ressort de l'ANDF, mais dans les faits, les communes continuent de produire ces documents.

---

<sup>493</sup> Bureau Communal du Domaine et du Foncier. Il s'agit du démembrement local de l'Agence National du Domaine et du Foncier.

De fait, comme l'explique le C/SADE de Dassa lors d'un entretien en juin 2017, la répartition des responsabilités et l'attribution des champs de compétences sont constamment remis en question, ce qui provoque des tensions :

- Hector : Les sections villageoises ne sont pas encore mises en place, on a encore reçu aucune formation, ils ne savent pas ce qu'ils doivent faire. On est en train de travailler pour qu'avant la fin de l'année, on puisse mettre en place ces instances-là. Parce que du coup, le 14 août 2018, c'était prévu que...
- Thibault : Ce sera la fin d'application de la période transitoire
- Hector : Oui, c'est la fin de la période de transition, donc on pensait qu'on allait faire l'effort pour qu'avant cette date-là, que nous puissions commencer par s'adapter petit à petit. Il se fait qu'on n'a pas pu. Même la délivrance des Certificats fonciers ruraux on a arrêté, on n'en délivre pas, il y a des gens qui n'ont pas reçu les leurs dans les villages qui ont bénéficié de PFR. C'est arrêté, c'est bloqué à cause du nouveau Code, voilà les problèmes que l'on a.
- Thibault : Du coup, à la mairie, vous signez encore des conventions de ventes ou tout est bloqué également par rapport au Code ?
- Hector : On continue de signer des conventions de vente
- Thibault : J'ai l'impression que d'une ville à l'autre ça varie
- Hector : Oui, on continue de signer des conventions de vente, en respectant par exemple la superficie, on dit « *si l'acquisition ne dépasse pas deux hectares, on peut continuer à signer* » On n'a jamais signé des trucs sur trois hectares, quatre hectares, dix hectares, c'est plus possible. C'est de la vulgarisation, on a mis dans la tête des maires, « *si jamais vous signez des conventions en l'état, vous irez en prison s'il y a un problème* », du coup ça a gêné, et ça a fait que tous les maires étaient réticents à signer des conventions. Or, il se fait que lorsque nous signons une convention, il y a des taxes que nous devons prélever, il y a des droits que les gens doivent verser, on s'est confronté à des moments où il n'y a pas de recettes. Les recettes qu'on devait tirer ne venaient pas, du coup le maire dit « *si on arrête de signer on passe au rouge, mais si on peut regarder des transactions qui se font sur des terres où il y a un répertoire, un état des lieux ou un PFR, on peut continuer par signer sur ces espaces-là en restant vigilant pour ne pas signer des trucs qui ne sont pas bien.* » L'autre chose c'est qu'après, on a eu une formation avec le président du tribunal de Savalou. C'est une personne-ressource qui a donné des formations à des maires, à des élus, à l'ANCB, et qui a trouvé qu'on peut continuer par signer jusqu'au 14 août 2018
- Thibault : Et du côté de Cotonou ils ont dit quoi par rapport à ça ?
- Hector : C'est pareil aussi, au moment où on a fait la formation quand il y avait le C/SADE de la mairie de Cotonou il y avait le C/SADE de la mairie de Abomey-Calavi, on a fait la formation ensemble, et tous continuent de signer les conventions, seulement, on a changé de modèle, parce que le nouveau Code a proposé un modèle type. On va nous donner des formations par rapport à ça pour qu'on respecte un peu plus la procédure. Par exemple mon registre que tu vois là on m'a dit « *non, ce n'est pas ce registre que tu dois utiliser* » fallait que ce soit un registre où on puisse remplir toute la convention avec une copie de la convention à l'intérieur. On doit aussi faire des audiences d'affirmation, mais on n'a pas pu mettre en œuvre rien de tout ça

- Thibault : Et donc l'Agence communale du domaine et du foncier, celle qui a été mise en place, elle s'occupe de quoi ?
- Hector : Pour le moment l'Agence ne s'occupe de rien, au départ ils n'étaient même pas 12 à Cotonou. Ils sont là ils ne font rien. Tout à l'heure, quelqu'un est venu me demander une attestation de détention coutumière, car le code a dit : « *si tu es présumé propriétaire d'un domaine par héritage ou par don, et que tu n'as aucun papier, il faut faire un relevé topographique et demander une attestation de détention coutumière au niveau du bureau communal* ». Donc ce cher monsieur est venu me voir pour me dire qu'il voulait ce document. Or, les bureaux communaux sont les bureaux déconcentrés de la nouvelle agence, qui ne sont pas encore en place, et les modèles de l'Attestation de détention coutumière ne sont pas encore disponibles, il y a de très gros problèmes de fonctionnement

[Hector Avohou, C/SADE commune de Dassa, 09/06/2017]

Ce cas témoigne du décalage entre, d'une part, les intentions des promoteurs de cette réforme qui souhaitent ancrer un guichet unique pour simplifier les procédures et, d'autre part, les représentations locales des rapports au foncier et les pratiques administratives antérieures qui persistent. Cela permet en outre de mettre en avant les difficultés pour la jeune institution déconcentrée à s'inscrire dans l'ordre institutionnel existant<sup>494</sup>. Alors que le Code prévoit que des bureaux déconcentrés de l'ANDF soient mis en place dans les communes et prennent en charge l'ensemble des actes fonciers, de nombreux acteurs institutionnels continuent de se poser d'importantes questions sur l'opérationnalisation de certaines dispositions du Code. Ainsi, en 2017, quatre ans après le vote du Code foncier, les agents des communes autant que les populations n'avaient que peu de connaissances des dispositions de la loi alors même que la vulgarisation des textes et des lois relève autant de la compétence de l'État central que des communes. Cela démontre une absence d'orientation au niveau national pour assurer la vulgarisation du texte, avec pour conséquence directe une persistance des anciennes pratiques ou une hybridation entre les nouvelles et les anciennes. Cette absence d'informations claires sur le contenu, ou la circulation d'informations floues ou détournées a ainsi pu entraîner l'arrêt brutal de la fourniture de services foncier dans certaines mairies, de peur d'infractions ou de sanctions. L'exemple de l'homologation des conventions de ventes mis en avant par le C/SADE est à ce titre éloquent : les communes continuent d'homologuer des conventions sur de petites surfaces bien que l'homologation soit en théorie du ressort de la nouvelle agence déconcentrée.

---

<sup>494</sup> Meimon, Julien., « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Éditions Belin, 2010, pp. 105-129.

Ces petites surfaces s'expliquent par le fait que les ventes de plus de 2 hectares doivent subir l'approbation du conseil municipal<sup>495</sup>.

Face à cette situation, les responsables des Projets ont conduit des campagnes d'information et de sensibilisation dans leurs territoires d'intervention. Des séances de formations ont été réalisées au profit des élus et des chefs de services communaux pour améliorer leurs connaissances sur les dispositions du Code. Les agents des Projets se sont également appuyés sur les radios dans le but de diffuser les informations en langues locales et en français. Des comités d'écoute et de relais d'information ont été mis en place et renforcés dans les villages pour espérer avoir un effet direct sur les acteurs municipaux, coutumiers, et des populations, notamment dans l'objectif d'accroître les demandes de formalisation d'actes fonciers. En revanche, la sensibilisation aux mesures du Code par le biais des projets laisse supposer de profonds déséquilibres avec les communes du pays ne bénéficiant pas de l'intervention de ces programmes, illustrant par là une territorialisation différenciée de la mise en œuvre du Code foncier. Ainsi, et à l'image de ce qu'analyse Giorgio Blundo dans la fabrique de l'administration forestière au Sénégal et au Niger, cela souligne une bureaucratisation du secteur foncier à deux vitesses, avec d'une part les espaces bureaucratiques sous perfusion de l'aide internationale, et d'autre part, ceux qui en sont dépourvus<sup>496</sup>.

#### *Administrer. Mettre en place les structures de gestion foncière locale*

Le second volet d'implantation des mesures du Code concerne la mise en place des Comités de Gestion Foncière (CoGeF) au sein des communes, et des Sections villageoises de gestion foncière (SVGF) au sein des villages. Ces nouvelles instances locales visent à contrebalancer l'aspect déconcentré du Code, incarné par la création de l'ANDF, en cherchant à impliquer davantage les acteurs coutumiers pour qu'ils s'engagent dans l'administration légale des questions foncières. Au niveau communal, la CoGeF se voit confier un rôle consultatif, notamment pour assister les maires dans la mise en œuvre des décisions des Conseils communaux relatives aux questions foncières. La CoGeF peut donner des avis et faire

---

<sup>495</sup> L'article 361 précise que l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux et vingt hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal d'un projet de mise en valeur. Au-delà de vingt et jusqu'à cent hectares, le projet de mise en valeur doit être approuvé par l'Agence nationale du domaine et du foncier, après un avis du conseil communal. Au-delà, il faut également une approbation du ministère des Finances.

<sup>496</sup> Blundo, Giorgio., "Seeing like a state agent : the ethnography of reform in Senegal's forestry services" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (eds), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 69-90. ; Blundo, Giorgio. « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Op. cit.*, pp. 427-452.

des propositions concernant la gestion des terres rurales du domaine privé notamment sur l'attribution de concessions et le suivi de la mise en valeur des terres concédées. Le secrétariat de la CoGeF est assuré par le C/SADE de chaque commune. Ensuite, les CoGeF sont déclinées en SVGF au niveau village. La formation de ces instances repose sur un processus qui se veut tout à la fois représentatif et participatif des populations. Mais l'appropriation locale du dispositif est à géométrie variable selon les territoires, comme l'explique un expert foncier du ProPFR :

Avec les SVGF et CoGeF, le législateur a voulu associer la société civile dans la gouvernance foncière. On y retrouve des représentants des notables locaux, des jeunes, des femmes, le but est de représenter la société civile et tous ceux-là en font partie, il ne manque que les religieux. La règle c'est que la nomination est consensuelle. Par exemple la CoGeF est constituée de représentants au niveau communal, et pas au niveau du village. Au niveau village, c'est plus compliqué quand on en vient à la désignation des représentants des femmes, des représentants des éleveurs, au niveau du village, on n'a pas toujours ces regroupements, on n'a pas toujours ces associations villageoises, il faut bien comprendre que, ça ne va pas de soi ! Dans de nombreux villages, ça n'existe pas ! Les associations de femmes n'existent pas partout ! Les unions d'agriculteurs non plus ! La formule c'est que chaque groupement d'acteurs soit représenté, mais quand il n'y a pas de sous-groupe constitué, et bien là, le chef du village doit désigner. Alors que jusque-là ces nominations étaient accompagnées par les représentants des prestataires. Si vous prenez par exemple les notables, ou les représentants des notables, comment on apprécie la notabilité ? Est-ce que c'est l'âge ? Mais entre les séniors, tu imagines bien qu'on doit trouver des accords consensuels. Et la loi n'est pas allée jusque-là, tout n'est pas indiqué de façon précise pour savoir comment faire

[Désiré Azangpo, expert foncier Pro-PFR/GIZ, entretien le 08/05/2018]

En outre, selon les intentions du Code Foncier, ces organes de gestion devraient jouer un rôle important dans la mesure où elles sont parties prenantes des principaux processus qui touchent directement les populations de leurs territoires : élaboration des PFR, mise à jour, formalisation des droits d'usages, facilitation de l'accès à la terre, supervision des procédures d'achats/vente et délivrance des Attestations de détention coutumière (ADC). La loi et ses décrets d'application prônent le volontariat comme principe de base pour les membres de ces organes de gestion, mais stipule également que la commune est responsable d'assurer la santé financière de ces organes, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés de fonctionnement. En effet, les mairies disposent de peu de ressources financières, et les expériences d'installation de ces organes de gestion foncière peuvent se solder par un non fonctionnement faute de moyens. Dans les territoires où les Projets interviennent, ces derniers sont contraints d'apporter un soutien financier sans quoi ces structures ne pourraient pas fonctionner, ce que m'expliquait



notamment la chargée de développement rural de l'antenne béninoise de l'AFD, lors d'un entretien par visioconférence en avril 2020 :

- Hortense : Ce qui s'est poursuivi c'est l'appui au CoGeF et SVGF. Pour leurs permettre de fonctionner. Le Pro-PFR, de la GIZ, eux, ils ont mis en place pas mal de chose au niveau des SVGF et CoGeF pour aider à la distribution des Attestations de détentions coutumières.
- Thibault : Et donc, concrètement, quels appuis vous avez fait ?
- Hortense : On a fait des appuis en équipement, il y a eu des formations, des outils de gestion, je crois qu'il y a eu l'appui sur la communication du Code Foncier & Domanial en milieu rural, des formations sur le Code. Après, on a rencontré une mission de terrain assez complète, d'un point de vue extérieur, elles se structurent, ça donne du grain à moudre aux communes, mais quand tu regardes les coûts de fonctionnement et le ratio d'ADC délivré, bon, ce n'est pas bien huilé. Et quand tu regardes le Pro-PFR ce qu'il fait, la question qui se pose c'est comment ne pas mettre le système de délivrance sous perfusion ?

[Hortense Mukiele, chargée de projets et coordinatrice développement rural à l'Agence Française de Développement de Cotonou, entretien le 01/04/2020 par visio-conférence]

Ainsi, si la mise en place des organes de gestion foncière est la première étape, leur accompagnement financier est indispensable pour assurer le bon fonctionnement des organes installés. Et au regard de leur rôle, la question du financement engage une réflexion de la part des agents des bailleurs de fonds et interroge quant à la viabilité sur le long terme de leur fonctionnement si les projets venaient à se désengager.

### *Formaliser. Mettre en règle les droits d'usages et les transactions foncières.*

Le Code foncier met l'accent sur le volet propriétaire. Mais cela ne doit pas masquer que l'accès à la terre par les transactions foncières et droits d'usage constituent dans les faits une fraction importante des enjeux à traiter pour améliorer les conditions de vie des populations rurales. En effet, ces transactions sont souvent l'objet d'actes sous seing privé dont certains font l'objet d'une formalisation après des Chefs de villages, d'arrondissements ou de quartiers (voir notamment Chapitre 1). Les droits d'usages sont également un axe de développement qui cible deux catégories de populations prioritaires par les projets : les « *femmes* »<sup>497</sup> et les « *jeunes* »<sup>498</sup>. Ces catégories, créées dans le souci de répondre aux opérations de formalisation, participent à la classification des populations rurales entre elles. Cette taxinomie met en évidence des

---

<sup>497</sup> VNG International, Projet foncier local., « Facilitation de l'accès à la terre et sécurisation des droits foncières des femmes. Enjeux et approche communale », 2 p.

<sup>498</sup> VNG International, Projet foncier local., « Facilitation de l'accès à la terre et sécurisation des droits foncières des jeunes. Enjeux et approche communale », 2 p.

groupes qui seraient nommément plus précaires dans leur rapport foncier et qui nécessiteraient une intervention publique plus spécifique. D'une façon plus générale, le coordinateur du PFL souligne l'importance de l'enjeu que revêt la formalisation des droits d'usages :

- Saturnin : Le gros, au niveau rural, ce sont les droits d'usages. Il faut les formaliser. Les propriétaires de terres doivent pouvoir mettre la terre à disposition, ou que les domaines qui appartiennent à des collectivités doivent aussi pouvoir être mis à disposition. À ce titre-là, on a par exemple, à Dogbo, un grand périmètre constitué de bas-fonds, qui est du domaine public communal, qui est mis à disposition des producteurs de riz et de femmes, mais qu'il faut sécuriser afin de les mettre dans un contrat formel afin de pouvoir être exploité.
- Thibault : Tous ces contrats-là sont prévus dans le Code foncier ?
- Saturnin : Oui oui. Mais le Code parle beaucoup plus de droit de propriété. Vous comprenez ? Les droits d'usages relèvent des prérogatives communales, c'est la commune qui s'organise pour mieux sécuriser ces droits-là, car il y a beaucoup d'abus. D'habitude ce sont des contrats oraux, il s'agit donc d'aller vers leur formalisation pour sécuriser les exploitants. On a donc produit des formats types.

[Saturnin Allagbe, Coordinateur du PFL, entretien le 07/05/2018]

Il existe donc une multitude de baux adaptables aux différentes transactions pratiquées, les principaux sont la vente, la location, le prêt et le métayage. L'enjeu pour les projets qui s'investissent dans la formalisation de ces transactions est d'établir des conventions types par contrat écrit tout en respectant les nuances admises par les pratiques coutumières. Ces conventions doivent notamment préciser la superficie des parcelles, la durée d'exploitation, les activités autorisées ou encore les contreparties attendues. À ce titre, les SVGF et CoGeF sont particulièrement sollicitées pour faire reconnaître que les droits concernés par les transactions sont bien formalisés au regard des représentations coutumières. Le Code prévoit par ailleurs la nullité de l'acte de transfert de droit d'usage en cas de non-consultation des instances. Aussi, ces opérations de formalisation permettent de détourner la réforme foncière d'une vision essentiellement propriétaire du foncier. Si dans l'esprit des promoteurs du Code, sa mise en œuvre équivaut avant tout à une promotion à grande échelle des titres fonciers sur l'ensemble du territoire béninois, les responsables des projets plaident pour une vision plus large où un foncier sécurisé équivaut surtout au bornage et à la reconnaissance de tous les droits dont disposent les populations qui pratiquent la terre, et donc pas uniquement des droits de propriété, mais aussi des droits d'usage. C'est pourquoi, dans une optique plus ouverte et plus souple de gestion foncière, la prise en considération des formes plurielles d'accès à la terre dans le processus de territorialisation de la réforme permet de ne pas exclure frontalement des populations qui ne disposeraient pas de droits de propriété et de les inclure dans les processus

de gouvernance locale. Ainsi, dans le cadre du PFL, les communes de Dogbo et Klouékanmè se sont dotées de formats types de convention de vente et de contrats d'usage en adéquation avec les attendus du Code foncier. Les équipes du PFL ont également appuyé la mise à disposition d'un guide technique à la conduite d'enquêtes foncières à l'usage des SVGF et CoGeF. L'accent a également été mis sur la simplicité et l'accessibilité financière des documents. Les femmes se sont notamment vues exonérer de la taxe de formalisation des transferts de droits d'usage, car elles constituent une forte proportion de la population ayant accès à la terre par ce mode. Les gestionnaires du projet ont également insisté sur la nécessité de simplifier la formalisation des droits des détenteurs des petites terres, notamment pour les superficies inférieures à deux hectares.

Ainsi, j'ai montré dans cette sous-partie que les projets soutenus financièrement par les bailleurs de fonds internationaux participent à opérationnaliser le Code foncier dans les territoires ruraux. Par l'appui technique d'experts, ils organisent, plus ou moins, la formation et la sensibilisation auprès des personnels administratifs municipaux, accompagnent financièrement à l'opérationnalisation des structures de gestion locale, et proposent des outils de formalisation des transactions coutumières. Par l'ensemble de ces dispositifs déployés, les projets constituent une enclave expérimentant quelques-unes des mesures du Code foncier et prennent part à l'implantation de son opérationnalisation territoriale. Les projets constituent ainsi un relai de politique publique territoriale internationalisée par l'appui financier apporté par les bailleurs de fonds et se caractérise par une gestion fondée sur des résultats performatifs et le recours aux indicateurs quantitatifs. Cette action publique par projets s'appuie en outre sur des instruments participatifs et une technicisation administrative pour déjouer au mieux les conflits qui pourraient apparaître. Ainsi, c'est un ensemble de conduites et de normes comportementales qui sont encouragées par les projets lors des ateliers de sensibilisation. Les personnels administratifs des mairies, les membres des SVGF et CoGeF et les populations sont invités lors de ces séances à se responsabiliser et à s'autonomiser pour administrer le foncier de façon responsable, pacifié et durable. Cet ensemble de techniques et de dispositifs mis en place constitue une des marques de l'internationalisation des principes de la « *gouvernance responsable des régimes fonciers* » prévus par les VGGT pour une fabrique quotidienne du secteur du foncier rural au Bénin. Néanmoins si ces dispositions n'ont pas fait l'objet d'une politisation conflictuelle et font l'office d'une mise en œuvre relativement apaisée, nous allons voir dans la prochaine sous-partie que ce n'est pas le cas des tous les instruments de politique foncière, notamment des nouvelles Attestation de détention coutumière (ADC) et des Plans Fonciers Ruraux, dont l'avenir semble en suspens.

### **2.3 Renégocier les champs de compétence entre acteurs décentralisés et déconcentrés**

En matière de déploiement de l'action publique, les marges d'action qu'offre la mise en œuvre d'une réforme sont, comme le montre Lorenzo Barrault-Stella, autant de manières de s'accommoder d'une nouveauté que de négocier des modalités d'intervention bureaucratique<sup>499</sup>. La sociologie de la mise en œuvre de l'action publique s'est longuement intéressée aux désajustements entre les textes et les pratiques, ciblant par-là la séquence de mise en œuvre comme un espace de (re)négociation entre acteurs chargés d'opérationnaliser une réforme. Ainsi, il n'est pas rare que certaines mesures fassent l'objet de bras de fer institutionnels quant à leur application.

Au Bénin, le vote du Code foncier a acté la création d'un guichet unique et déconcentré du foncier, l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Pour les représentants des communes, l'apparition de cette nouvelle agence est perçue comme un violent discrédit à l'égard de la décentralisation. Les mairies se voient en effet dépossédées d'un certain nombre de prérogatives de délivrance de documents administratifs dont elles tirent d'importantes ressources financières. En outre, elles se sont vues obligées de mettre en place des structures locales, CoGeF et SVGF, et d'assurer leur fonctionnement financier alors même qu'elles pâtissent du manque à gagner sur les recettes foncières assurées par ces services. Pour les communes, ces ressources apparaissent ainsi comme un enjeu central à renégocier lors de la mise en œuvre du Code. De ces enjeux financiers et d'autorité légitime à imposer une vision de la politique foncière, la tension entre les communes - qui sont, rappelons-le, des collectivités locales décentralisées - et l'ANDF, qui est une administration déconcentrée - est croissante sur la période allant de 2016 à 2018. Je vais montrer dans cette sous-partie comment cette tension s'est cristallisée, quels sont les points de rupture, et comment cela a permis de déboucher sur une révision du Code foncier à l'été 2017. J'expose d'abord en quoi l'enjeu financier entre communes et ANDF s'est aggloméré autour de la délivrance des Attestations de détentions coutumières (ADC). Je montre ensuite qu'une décision gouvernementale de suspension des opérations visant à conduire des Plans foncier ruraux (PFR) a entraîné une importante tension avec les différents bailleurs de fonds des projets, contribuant par là à renégocier les champs de compétences des différents groupes d'acteurs.

---

<sup>499</sup> Barrault-Stella, Lorenzo, « Sauver son école ? Les appropriations différenciées des fermetures scolaires par les enseignants des mondes ruraux », in Bruneau, Ivan, Laferte, Gilles, Mischi, Julian, Renahy, Nicolas (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales. Une analyse localisée des groupes sociaux*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2018, pp. 189-215.

### L'Attestation de détention coutumière, catalyseur de la gronde des communes

L'Attestation de détention coutumière a été créée par le Code foncier<sup>500</sup> et constitue un document présomptif de propriété en remplacement de l'ancien certificat administratif délivré par les mairies, qui servait alors d'étape intermédiaire dans les procédures de demande de titre. En conservant ce même objectif, le directeur général adjoint de l'ANDF déclarait lors d'une réunion avec les différents partenaires techniques et financiers : « *Les ADC doivent à terme être transformées en titre foncier* »<sup>501</sup>. Initialement du ressort de l'agence, leur délivrance a âprement été discutée par les communes sous l'égide de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB). Fondée en 2003, cette structure associative se veut être une interface aussi bien entre communes et pouvoirs publics qu'entre communes et bailleurs de fonds internationaux. À partir de 2016, l'ANCB prendra pleinement un rôle d'interlocuteurs dans les négociations qui s'opèrent entre les collectivités locales, les bailleurs de fonds et l'ANDF, comme l'explique Marcelin Koukpo, expert foncier pour l'ANCB :

Ce n'est pas l'ANCB qui s'est forgée elle-même une opinion. Des experts fonciers et d'autres ont élaboré une position commune. Il y a beaucoup d'acteurs qui interviennent, Synergie Paysanne mais aussi les PTF<sup>502</sup>. En fait le Code dit que la réforme foncière s'opère sur tout le territoire national du Bénin. Mais ce territoire c'est aussi le territoire des collectivités locales et à ce titre, il fallait donc intégrer ces aspects-là. Il ne fallait pas mettre totalement les collectivités territoriales à l'écart de la réforme foncière en cours. C'est pourquoi nous avons demandé que ce soit les structures les plus proches des populations qui supervisent les ADC et non pas l'ANDF. Il fallait aussi donner la possibilité d'initier les PFR au niveau des communes et pas à l'ANDF. D'autres documents comme le Certificat foncier rural qui est un acte présomptif de propriété doivent permettre d'aller au titre. Là aussi on a poussé dans ce sens. Aussi, la période transitoire était de cinq ans. Elle devait donc arriver à échéance en août 2018, mais on a constaté que la mise en œuvre du Code n'a commencé réellement qu'en 2016, on a donc perdu trois ans, et ce n'était pas réaliste. Donc on a été entendu, la période transitoire a été étirée jusqu'à 2023.

[Marcelin Koukpo, Expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 26/10/2018]

Le vote du Code et l'ouverture de la séquence de mise en œuvre contribue à rediriger les débats sur le foncier vers les attributions de compétences en matière de gestion territoriale.

---

<sup>500</sup> L'Article 352 du Code foncier précise à ce propos que « *toute personne titulaire de l'un quelconque au moins des droits coutumiers susvisés et désireux de se faire délivrer un titre opposable qui constate l'existence et l'étendue de ses droits adresse une demande au maire aux fins de la reconnaissance formelle et écrite de ses droits* ».

<sup>501</sup> Extrait du compte-rendu de réunion du sous-groupe foncier, 23 janvier 2018.

<sup>502</sup> Partenaire Technique et Financier

Un ensemble d'acteurs s'est alors rassemblé pour réclamer une reconsidération du positionnement des collectivités territoriales dans le Code foncier. Cela illustre ici comment les acteurs des projets des bailleurs s'organisent autour de la figure de l'ANCB dans le but d'obtenir une révision du texte du 2013 et de faire bouger certaines lignes établies. À ce titre, les ADC cristallisent une opposition entre un réseau qui se structure autour de l'ANCB d'une part, et l'ANDF d'autre part, comme le souligne Marcelin Dandjinou, expert foncier qui a notamment pris part à ce plaidoyer :

Nous on est dans la philosophie suivante : l'ANDF ne peut pas avoir la compétence pour confirmer les droits et encore la compétence pour délivrer un titre présumé de propriété. Ça ne cadre pas, nous on avait proposé qu'on laisse la délivrance de l'attestation de détention coutumière aux mairies et on laisse à l'ANDF le processus d'obtention du titre. Celle-ci sera aussi en mesure de bien vérifier si l'attestation de détention coutumière a été délivrée suivant les normes du Code.

[Marcelin Dandjinou, Expert foncier, Cotonou, entretien le 23/06/2017]

Ces ADC portent sur les terres dites « coutumières » dont le statut n'a pas été défini par le Code. En effet, il est d'usage de considérer que la propriété coutumière revient aux premiers occupants, mais la détermination de ces premiers occupants peut se révéler faits très difficile, du fait de complexités historiques difficiles à résumer, comme l'a par exemple illustré précédemment le cas du Plan foncier rural d'Itagui. En théorie, cet acte permet à une personne d'être considérée comme propriétaire présumé d'une terre acquise par achat, donation ou héritage. Mais en dehors de ces modes d'acquisition, de nombreuses questions subsistent et ne sont pas traitées par le Code et ses promoteurs. C'est notamment le cas des propriétés collectives où la dénomination des ADC attribuées pose question. Si l'ADC est délivrée à titre individuel au représentant d'une collectivité, celui-ci pourrait techniquement transformer le document en titre foncier. Le risque serait alors de transformer des droits de propriété collectifs en droits de propriété individuels, spoliant par là des ayants droit qui peuvent être considérés comme légitimes par les acteurs locaux.

Aussi, du point de vue de l'enregistrement cartographique, il est prévu que l'ADC ne nécessite pas de support et qu'un croquis de la parcelle suffise, interrogeant dès lors la pertinence d'une telle forme d'enregistrement au regard des PFR ou des RFU qui s'appuient sur l'enregistrement cartographique. Dans le but de sécuriser les ventes de terres, l'ADC servirait à acter la possession afin de sécuriser les transactions. Celles-ci n'auraient alors qu'à subir les morcellements nécessaires de la terre initiale au profit de l'acheteur, mais le risque serait de renforcer la monétisation des formalisations de droits dans un pays où les mafias

foncières sont régulièrement évoquées pour dénoncer les malversations des administrations foncières décentralisées et pour légitimer la centralisation par un guichet unique prévu par le Code. Le coût de l'ADC est aussi un enjeu important : en 2017 il était évoqué que celui-ci pourrait s'établir à 100 CFA<sup>503</sup> le m<sup>2</sup>, ce qui le rendait, de facto, absolument inabordable pour le béninois moyen, pour qui il aurait fallu, par exemple, déboursier 1 000 000 de CFA pour 1ha<sup>504</sup>. La loi de finances de 2018 prévoyait ensuite qu'une ADC coûte 35 000 CFA<sup>505</sup> selon la taille de la parcelle, ce qui reste toujours très cher dans un pays où le revenu moyen des paysans en campagne se situe plutôt autour des 50 000 CFA. De fait, il est possible de supposer que ces attestations vont être avant tout demandées par des acteurs disposants d'importants capitaux économiques dans le but d'initier une demande de titre foncier. Ce document présomptif se verrait ainsi détourné de sa fonction initiale de sécurisation des droits locaux des populations rurales en courroie de transmission pour encadrer le développement de la marchandisation des terres. Cet ADC a également été pensé dans une optique de délivrance simple et rapide et il ne nécessite pas de recours à un bornage contradictoire comme les PFR, ce que ne manquent pas de soulever certains détracteurs de l'instrument, comme le président de l'ordre des géomètres experts du Bénin :

L'ADC peut ne pas faire l'objet d'un bornage. Ce n'est pas obligatoire, parce que ce n'est pas exigé que tu aies un plan. C'est un constat que la Section villageoise de gestion foncière va faire. Elle mène des enquêtes, mais ce n'est pas obligatoire que cela fasse l'objet d'un bornage. J'ai dit à plusieurs séances que pour que cela ait une importance capitale il faut forcer pour faire un bornage. Mais ça ne suffit pas d'aller dans le sens de la recommandation.

[Ernest Tcheffa, Président de l'ordre des géomètres expert, entretien le 08/11/2018]

Outre la question de l'attribution des compétences pour la délivrance de l'ADC, la question du devenir des PFR a également ressurgi en 2016 et a conduit les projets des bailleurs de fonds à se positionner plus ouvertement dans le champ de la politique foncière en soutenant les revendications des communes à plus d'autonomie et de prérogatives dans l'administration locale des mesures du Code.

---

<sup>503</sup> Franc de la Communauté Financière Africaine.

<sup>504</sup> Le CFA est indexé sur l'euro. 1€ équivaut à 656 CFA. Dans l'exemple mentionné, pour une surface de 100m<sup>2</sup> un paysan aurait eu à déboursier 1524€. Dans un pays où le revenu moyen en zone rurale oscille autour de 75€ par mois, la somme apparaît inabordable.

<sup>505</sup> 53,3 €

*Le blocage des Plans foncier ruraux, une opportunité de renégocier l'ordre institutionnel établi par le Code foncier.*

Au même titre que l'ADC, le PFR est l'objet d'une bataille quant à son maintien au sein du nouveau cadre formel en vigueur. En effet, avec le vote du Code foncier & domanial en 2013, l'outil est maintenu dans les textes légaux mais son usage est redéfini. Alors qu'il est pensé dans les projets des années 2000 - puis dans la loi foncière rurale de 2007 - comme un instrument de sécurisation du foncier rural en permettant la reconnaissance et la cartographie des droits, la réforme de 2013 en détourne l'usage. Les promoteurs du Code foncier redéfinissent l'outil comme un intermédiaire juridique dans le souci d'avancer vers la délivrance de titres fonciers sur des terres rurales : « Le PFR est une opportunité offerte par le législateur aux populations rurales pour accéder au titre foncier et favoriser l'investissement agricole <sup>506</sup> ». Mais en pratique, leurs usages sont fortement remis en cause par de hauts fonctionnaires partisans d'une immatriculation directe par le titre foncier, comme l'explique un chef du département des opérations foncières et techniques de l'ANDF :

Il y a une expérience du PFR qui n'a, aujourd'hui, pas laissé des traces probantes, d'évolutions, dans les zones où il y a eu des PFR. Le PFR date d'il y a longtemps, il y a eu le PGRN, le Projet de gestion des ressources naturelles, financé par les Allemands, ensuite c'est devenu PGTRN, puis Pro-CGRN, puis Pro-Agri, puis ainsi de suite. Tous ces projets ont fait des PFR, mais ils ont servi à quoi exactement ? Et quel est l'impact même des 300 PFR par le MCA ? C'était 300 au départ, mais il y a des villages comme Itagui qui n'ont pas pu être faits, compte tenu d'un certain nombre de conflits, donc c'est 280 et quelques qui ont été réalisés. Mais quel a été l'impact réel de ces PFR là sur ces villages-là ? Sur l'évolution foncière dans ces villages ? On ne voit pas ça. Il y a plein de choses qui ont été données dans des mairies, mais les reliques sont là et rare sont les mairies dans lesquels les instruments ou le matériel fournis dans le temps ont fonctionné réellement. Donc, ça reste un peu comme des politiques locales de gestion foncière qui n'ont pas prospéré. Même dans une commune, le maire qui est là, qui sait qu'il y a dix villages concernés par le PFR, quel est l'impact de ça sur sa politique foncière ? Moi personnellement, je ne vois pas. Et donc s'il faut dépenser autant d'argent pour quelque chose qui va partir comme de la fumée et qui va se dilapider, autant concentrer ces efforts-là pour quelque chose qui va rester.

[Sessi Dossou, Ingénieur Géomètre, directeur du Département des opérations foncières et techniques de l'Agence nationale du domaine et du foncier, entretien le 23/04/2018]

Ce fonctionnaire fait ainsi part d'un très fort désaveu à l'égard de l'instrument qu'il considère comme inopérant. Il témoigne aussi d'une forme de désenchantement vis-à-vis de la

---

<sup>506</sup> Extrait de communication, Panel 1 « Opérationnalisation du cadre institutionnel et vulgarisation du Code Foncier et Domanial au niveau local et inclusion sociale », Forum National sur le foncier dans les communes.



décentralisation en insistant sur l'absence d'entretien et de mise à jour de l'instrument par les communes. Alors que les politiques foncières des années 2000 étaient bâties sur ce cadre exclusif synonyme de proximité pour les usagers, on constate une forte remise en cause de ces acquis. Les porteurs de projets s'inquiètent donc des suites à donner aux PFR dans leurs programmes. S'ils sont intégrés dans la refonte du cadre légal, les équipes des projets qui proposent des PFR dans leurs programmes craignent que l'ANDF ne marginalise cet instrument au profit du futur cadastre (voir Chapitre 5). Une expatriée de la coopération française précise à ce propos :

C'est toujours flou, apparemment les PFR doivent être certifiés par l'ANDF, qui est toujours très critique sur la méthode. Tout le monde est un peu dans une position de recul, et on n'est pas forcément à l'aise avec l'idée de faire des PFR car tout peut être remis en cause demain par un cadastre. En plus, ça coûte cher.

[Margaux Petit, Chargée de mission développement rural, Agence Française de développement, Cotonou, entretien le 27/06/2017]

Alors que l'instrument apparaît toujours opérant pour les bailleurs de fonds – notamment la coopération allemande qui en réalise dans le cadre du ProPFR - une séquence politique est venue suspendre leur réalisation sur l'ensemble du territoire à l'automne 2016. Cette séquence a été à l'origine d'une passe d'arme importante entre le gouvernement béninois, qui soutient le projet de recentralisation de gestion du foncier par l'ANDF, et les projets soutenus financièrement par les bailleurs de fonds européens, désireux d'une plus grande souplesse et d'une plus large marge de manœuvre dans les opérations foncières menées :

- Marcel : Le 12 octobre 2016, il y avait le conseil des ministres qui a suspendu l'élaboration de tous les documents cadastraux, dont le PFR. En fait pour le gouvernement, il était question de réorganiser le secteur parce qu'ils ont un projet d'élaboration du cadastre national. Du coup ils ont dit « il faut quand même qu'on s'harmonise sur les outils et la technologie à utiliser pour l'enregistrement des terres au plan foncier rural pour que les données enregistrées au PFR puissent être facilement exportables dans le cadastre national ». C'est la principale raison qui a mené à la suspension, mais depuis un mois le gouvernement a levé la suspension et les projets ont repris.
- Thibault : Ils ont voulu suspendre la réalisation de PFR au profit d'une harmonisation des techniques ?
- Marcel : Oui, en fait il y avait un peu de flou dans la prise de décision de la suspension. S'il y avait un climat sain entre les partenaires, les PTF qui s'impliquent dans le foncier et l'agence ce serait différent. Donc il y avait des tensions il faut l'avouer, parce que les PFR étaient déjà mis en œuvre avant que l'ANDF ne soit officiellement installée, et du coup l'ANDF, pensant ou estimant que tout ce qui est foncier et domaine devrait se retrouver sous sa compétence avait cherché à ramener

ces projets vers elle, or, s'il n'y a pas eu de discussion, ça ne peut pas se passer. Tu le sais, chaque bailleur quand il place un sou il veut que son nom soit marqué.

- Thibault : Comment s'est prise cette décision de suspendre les PFR ?
- Marcel : C'était une décision prise en conseil des ministres au motif de l'attente de la mise en œuvre du cadastre national. Le gouvernement a sorti l'argument que c'est l'ANDF qui doit réaliser les PFR alors que les Projets font aussi des PFR. Mais aucun de nous n'a la vérité de fond pour expliquer ces blocages, personne ne sait qui est à l'initiative, mais beaucoup pensent que c'est à l'ANDF que l'on est à la source de ces manœuvres, pour pouvoir avoir la main sur les PFR

[Marcel Dandjinou, expert foncier indépendant, Cotonou, entretien le 23/06/2017]

Un document confidentiel à destination du conseil des ministres en date du 11 octobre 2016 confirme ces propos. Ce document classé confidentiel est intitulé « Adoption du mémorandum d'opérationnalisation et de mise en place du cadastre national au Bénin ». Il est rédigé par le ministre de l'Économie et des Finances et par le ministre du Cadre de Vie et du Développement Durable. Cette note précise notamment :

« Afin de remédier aux dysfonctionnements que connaît le secteur foncier au Bénin, l'État a engagé depuis plus d'une dizaine d'années, une profonde réforme aux plans juridique, institutionnel et des outils/instruments de sécurisation foncière. Les travaux effectués de façon participative dans le cadre de la réforme ont successivement abouti à l'adoption d'une déclaration de politique foncière et d'une nouvelle législation foncière portée par la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin ainsi que ses décrets d'application. Seulement, toutes les réformes entreprises ne peuvent être efficaces que si au plan technique, il existe un outil moderne et performant de gestion foncière et domaniale. C'est la raison pour laquelle d'importants outils et instruments de gestion foncière sont prévus par la nouvelle législation foncière, dont spécifiquement le cadastre. (...) Depuis quelques années, de nombreuses initiatives de sécurisation foncière et domaniale ont été entreprises, aussi bien par le Gouvernement que par les Communes et Municipalités avec l'appui technique et financier des partenaires au développement. Ces initiatives éparses ont été menées dans le cadre d'opérations pilotes et/ou de sécurisation foncière aussi bien en milieu urbain qu'en zone rurale. Elles ont permis de produire et de collecter d'importantes données foncières et cadastrales dont il sera procédé à une capitalisation. En vue d'une bonne capitalisation de ces expériences et d'une cohérence dans les interventions, toutes les actions isolées d'opérations foncières notamment l'élaboration, des plans fonciers ruraux doivent être coordonnés au sein de l'Agence nationale du domaine et du foncier avec la collaboration de l'Institut géographique national, de la Direction de la cartographie et des communes »

Quelques pages plus loin, la note précise que « le gouvernement fait momentanément surseoir à toutes les initiatives en cours notamment les opérations d'élaboration de plans fonciers ruraux et de production de documents cadastraux »<sup>507</sup> au motif du lancement de la

---

<sup>507</sup> Extrait d'une communication pour le Conseil des Ministres, Octobre 2016.

phase préliminaire du processus d'élaboration et de mise en place du cadastre. Cette suspension qui a entraîné de lourdes tensions entre les bailleurs de fonds et l'ANDF a vivement été commentée par les représentants des différents bailleurs, révélant par là des intérêts et objectifs discordants dans la stratégie des opérations foncières à conduire en priorité sur le territoire :

Ça a foutu une tension assez forte entre les différents partenaires, entre les projets qui veulent absolument faire des PFR sur leurs zones d'interventions et l'ANDF qui ne veut pas se faire dicter ce qu'elle a à faire par d'autres.

[Margaux Petit, Chargée de mission développement rural, Agence Française de Développement, Cotonou, entretien le 27/06/2017]

- Annelore : L'ANDF ils ont critiqués les projets PFR très clairement
- Thibault : Pourtant ça peut servir de base pour le projet de cadastre
- Annelore : Ça peut en effet nourrir et alimenter le cadastre, en théorie, mais ils n'acceptent pas les données des PFR pour des raisons « politiques » j'imagine. Parce que pour le ministre nous n'étions pas impliqués pour obtenir ces données et ce qu'ils voulaient c'était avoir un certain pouvoir.
- Thibault : Un certain pouvoir ?
- Annelore : Oui. Et donnez les autorisations aux cabinets de géomètres qui vont faire les travaux, ils veulent être impliqués. Et donc ils ont refusé que les PFR se poursuivent. Ça manque de confiance entre tous. Il n'y a pas de confiance, et en même temps tout le monde veut contrôler et être dans le centre du jeu.

[Annelore Van Dijk, Première secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, entretien le 23/04/2017]

Un expert béninois travaillant pour les programmes des bailleurs de fonds explique pour sa part que la décision fut prise en conseil des ministres au motif du démarrage des travaux de réalisation du cadastre national. Il estime en outre que ce blocage résulterait de calcul politique de la part de bureaucrates de l'ANDF qui souhaiteraient assurer la conduite des PFR au détriment des mairies et des projets des bailleurs internationaux.

- Marcelin : Sur les opérations PFR, ils [les projets] se sont sentis visés, mais le gouvernement a sorti l'argument des lotissements et il faut reconnaître que c'est quand même un bazar dans lequel il faut mettre de l'ordre. Et que c'est l'ANDF qui doit faire les PFR, alors que les projets Padac, PFL et Pro-PFR projetaient aussi des PFR. C'était une manière indirecte de bloquer ces projets-là, mais aucun de nous n'a la vérité de fond pour expliquer ces blocages. Personne ne sait qui est à l'initiative, et on n'a pas pu identifier la source, personne ne sait qui est à l'origine. Mais beaucoup pensent que c'est l'ANDF qui en est à la source, pour pouvoir avoir la main sur les PFR. Alors qu'il y également les RFU, dont plusieurs villes au Bénin sont dotées, qui sont des cadastres simplifiés eux aussi. Ce sont déjà des cadastres. Aussitôt, on a commencé par mieux expliquer ce que signifiait chacun de ces

opérations, que ce soit PFR, RFU, ou bien opération de lotissement, pour que le gouvernement prenne conscience que le cadastre en tant que tel ne peut pas être mis en œuvre sur un délai si court et qu'il doit prendre conscience de toutes ces opérations. Bon, je crois que ça a été entendu, car en mai 2017, la mesure de suspension a été levée.

- Thibault : Il s'est passé quoi pendant ce laps de temps là ? Il y a eu des pressions d'effectuées de la part des bailleurs ?
- Marcelin : Ah oui [rire], en fait, disons qu'on a mis en œuvre les relations pour faire entendre ce que je suis en train de dire là ... À ce moment, on ne peut pas parler pour tous les autres ... certains maires, leurs relations personnelles avec tels ou tels acteurs. Même au niveau de l'ANCB, on a commencé à s'organiser avec le groupe des experts foncier et le groupe du réseau des parlementaires, et on a mis en place le réseau, au niveau de l'ANCB. Et donc, avec ces réseaux, d'abord avec le groupe des experts fonciers, on a réfléchi sur la manière dont on doit défendre notre point de vue et c'est cet argumentaire qui est souvent porté devant les journalistes, notamment d'autres acteurs pour expliquer les enjeux de la suspension et je pense que l'on a été entendu.
- Thibault : Au niveau des bailleurs de fonds, quelles ont été les réactions que vous avez constatées ?
- Marcelin : Les bailleurs n'étaient pas du tout d'accord, VNG, AFD pratiquement tous ces bailleurs avaient mis des fonds pour un délai donné et pour réaliser des PFR. Et les PFR, comme les RFU ne sont pas incompatibles avec le projet de cadastre. Donc il y a des contradictions et les bailleurs se sont mobilisés. Si la mesure n'était pas levée, ils ont menacé de se retirer complètement du secteur du foncier.

[Marcelin Koukpo, Expert foncier, Association Nationale des Communes du Bénin, entretien le 26/10/2018]

Ces personnes positionnées au plus proche de l'action des bailleurs français, allemand et néerlandais, donnent à voir les tensions très fortes et les désaccords entre les projets des bailleurs et l'ANDF pour le pilotage des PFR. Cette passe d'arme institutionnelle démontre l'enjeu pour l'ANDF à se saisir pleinement de son rôle de guichet unique en charge du pilotage de la réforme foncière et sa volonté de se positionner au centre des procédures de mises en œuvre, quitte à bloquer les initiatives parallèles financées par les bailleurs internationaux. Aussi, ces témoignages soulignent en filigrane la différence d'interprétation dans l'usage de l'instrument PFR. L'ANDF, fidèle à l'interprétation littérale des textes du Code foncier perçoit le PFR comme un instrument cadastral parallèle et potentiellement concurrent du projet de cadastre qu'elle souhaite piloter de façon centralisée<sup>508</sup>. Pour leur part, les bailleurs de fonds assimilent le PFR à un instrument de sécurité foncière, plus proche de l'esprit défendu initialement par ses promoteurs au sein des projets des années PGRN et PGTRN des années 1990-2000 - et la loi de 2007 - dans le but de sécuriser des investissements ruraux en soutiens

---

<sup>508</sup> Je développe ce point au Chapitre 5 de la thèse.

à une agriculture familiale et vivrière. Il est également sous-tendu que les Plans fonciers ruraux pourraient, d'une certaine manière, se suffire à eux-mêmes dans la mesure où ils parviendraient à sécuriser des droits coutumiers locaux dans le but de soutenir des projets de développement économique locaux. En ce sens, et de façon très critique à l'égard du projet de cadastre centralisé que porte l'ANDF, Désiré Azangpo, expert foncier du Pro-PFR, témoigne du délai très long que nécessiterait la réalisation de cet instrument d'envergure nationale :

Dès lors que l'on parle de cadastre, on ne parle plus du tout de PFR. Mais cet horizon temporel à cinq ans pour avoir le cadastre, c'est une perception que je ne partage pas. Ce code foncier, chacun le voit avec la musique qu'il a composée [rire] !

[Désiré Azangpo, expert foncier Pro-PFR/GIZ, entretien le 08/05/2018]

Comme le soulignent Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Éric Leonard, l'observation des positions tenues par les acteurs qui participent de ces processus de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers locaux par le PFR témoigne de la politisation que revêt l'instrument et de son enchevêtrement social et politique<sup>509</sup>. À l'instar de ce qu'analysent Magalie Bourblanc et David Blanchon sur la gestion de l'eau en Afrique du Sud, les dispositifs techniques de formalisation des droits fonciers constituent des instruments de gouvernement de la ressource et de son monde social dont les modalités de gestion - y compris sa neutralisation - constituent avant tout des choix politiques<sup>510</sup>. Par son déploiement, le PFR participe en effet à structurer l'environnement social et institutionnel du secteur foncier, aussi bien au niveau local qu'au niveau national. Si son usage a été reconfiguré par le Code foncier, l'instrument fut conservé, mais son déploiement par les projets des bailleurs de fonds se heurte aujourd'hui à la volonté de l'ANDF de piloter un instrument cadastral centralisé.

Les controverses autour du blocage du redéploiement de nouveaux PFR entre novembre 2016 et mai 2017 ont ainsi contribué à mettre en lumière les hiérarchies et la territorialisation du pouvoir dans l'exercice de la gouvernance plurielle du foncier, révélant par-là les tensions entre l'État central béninois, incarné par l'ANDF, les bailleurs de fonds internationaux et leurs projets qui désirent poursuivre les travaux engagés localement. Si l'instrument porte autant sur la reconnaissance et la structuration de territoires coutumiers que sur le contenu et

---

<sup>509</sup> Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Eric. « Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, Leonard, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, *Op. cit.*, p. 38.

<sup>510</sup> Bourblanc, Magalie, et Blanchon, David. « Gérer ou gouverner la ressource en eau ? Modélisation en temps réel et gestion de la pénurie au sein de la rivière Crocodile (Afrique du Sud) », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 25, no. 2, 2017, pp. 134-147.

l'identification des droits des populations bénéficiaires, sa logique de (re)déploiement ne s'en trouve pas moins contesté, au même titre que les ADC. Cette séquence de plusieurs mois abouti à la révision du Code foncier en août 2017 dans un souci de rééquilibrage des prérogatives qui voit les communes récupérer l'attribution des ADC. En outre, il faut noter que la révision du Code en 2017 abouti à la disparition du Certificat de propriété foncière au profit du titre foncier, inattaquable. Le retour du titre est légitimé par le fait que l'OHADA, qui est l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires, ne reconnaît que le titre foncier comme titre de propriété foncière<sup>511</sup>.

### **Conclusion du chapitre**

L'analyse de la territorialisation des dispositifs de développement du foncier permet de saisir toute l'ambivalence et l'ambiguïté des réponses apportées aux enjeux de gouvernance de la terre dans les territoires béninois. Le caractère profondément politique du PFR et du RFU est masqué derrière des considérations techniques et administratives dont la variabilité des contextes des différents territoires affecte la conduite procédurière de ces dernières. J'ai ainsi cherché à montrer que politisation et technicisation des instruments du foncier apparaissent étroitement imbriqués et dépendent autant des acteurs qui les manipulent que des bénéficiaires qui peuvent influencer sur les résultats attendus, pouvant conduire à des modes opératoires différenciés et peu stabilisés voire à l'échec pur et simple d'une mise en application territoriale.

En outre, j'ai exposé en quoi la réforme foncière et les débuts de la séquence de mise œuvre sont venues profondément renégocier les termes de la question de gouvernance plurielle des terres. À ce stade d'analyse de la thèse, je considère cette question de gouvernance plurielle des terres comme une question aussi bien sociale qu'environnementale ballotée entre ses dimensions sectorielles et trans-sectorielles et où la dimension foncière est constamment renégociée et traduite en des termes techniques et savants à forte dimension institutionnelle et administrative. Les enjeux environnementaux du foncier tels que l'aménagement du territoire, la gestion durable des sols ou la pression anthropique, analysés lors du chapitre 1, apparaissent disqualifiés des problématiques techniques de gouvernance du secteur foncier. Ces enjeux sont confisqués par l'expertise foncière et neutralisés par l'emploi d'indicateurs de performances flous et difficilement mesurables adossés aux projets des bailleurs de fonds. En résulte une forme de sédimentation et de hiérarchisation des dispositifs performatifs de gestion où les

---

<sup>511</sup> Ce point est abordé au chapitre 4, section 2.2.

questions transversales à la *terre*, au *foncier* et à l'*environnement* sont artificiellement greffées aux pratiques expertes de gouvernance du développement par projets.

Comme le note Philippe Lavigne Delville, la politique foncière nationale se révèle être une réforme de l'administration, épaulée par des dispositifs développementalistes à même de soutenir cette réorganisation administrative<sup>512</sup>. Ces derniers proposent des processus de formation et d'aide à la fabrique gestionnaire des territoires favorisant un développement qui se veut participatif et inclusif, en phase avec les orientations normatives internationales. Si l'ensemble des processus socio-environnementaux apparaît entremêlé, la politisation de la question des terres qui émane de la mise en œuvre du nouveau Code foncier est ramenée à une portion congrue qui se résume à la réattribution des champs de compétences des administrations d'où découle une conflictualisation quant au *leadership* institutionnel en matière d'orientation stratégique à suivre. En définitive, ce chapitre propose un regard renouvelé sur les dynamiques de mise en œuvre des politiques foncières et des dispositifs instruments qui lui sont adossés. Ce cas illustre en quoi la mise en œuvre est un processus constamment négocié et contingent. Il confirme par-là la polysémie du foncier qui renvoie à un ensemble de matérialités environnementales perçues, de rapports sociaux de pouvoirs (Chapitre 1) et de cadrages politiques diverses et contradictoires (Chapitre 2). Il reste maintenant à mettre en lumière les dynamiques des forums de politiques publiques qui émaillent l'action publique foncière (Chapitre 4) et les tentatives de coordination et d'intégration des différents acteurs et instrument, notamment par la réhabilitation de la planification foncière, et la fabrique d'un cadastre d'envergure nationale (Chapitre 5).

---

<sup>512</sup> Lavigne Delville, Philippe. "History and political economy of land administration reform in Benin", *Economic development & institutions*, Oxford Policy Management, UK aid, Université de Namur, Paris School of Economis, ADE, 2019, p. 44.





Chapitre 4 – Les forums du foncier.  
Socialiser les modalités et controverses de  
mise en œuvre de la politique foncière.



Dans une volonté de synthétiser les interrogations disparates et les prises de paroles qui ont émaillé cette séance de travail du 2 mai 2018 du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou, Luc Murray, qui représente le Projet Promotion d'une politique foncière responsable (ProPFR) de la coopération allemande, prend la parole. Avec une certaine autorité, les bras levés et les coudes posés sur la table, comme pour assumer une forme de *leadership* vis-à-vis des autres acteurs, il assure que « des choses très importantes ont été dites là. De la production de données à la mise à jour, il y a plein de questions ». En s'adressant à l'ensemble des participants - une dizaine, les représentants des projets des bailleurs, quelques bureaucrates - il se demande : « qu'est-ce qu'on veut au Bénin avec ce foncier ? Avec ces outils ? », politisant par-là les dispositifs de mise en œuvre du Code foncier et dénonçant l'absence d'agenda commun aux acteurs. Selon lui, il faut « définir ces utilisations et ces utilisateurs » pour voir « comment on récolte les données et comment on les met à jour ». Il évoque alors la possibilité d'organiser un atelier béninois à l'échelle nationale, « un atelier qui ne serait pas régional, mais avec tous les partenaires, y compris les partenaires techniques et financiers » pour « faire avancer le schmilblick » évoquant la possibilité de publier un document de capitalisation d'envergure, « derrière on pourrait publier quelque chose de volumineux ». Se projetant sur un forum organisé en grande pompe, il précise : « on pourrait faire cet atelier pendant une semaine, avec des journées consacrées aux différentes thématique, et avec tous les partenaires. On peut prendre cette décision aujourd'hui ». Puis, il ajoute à sa proposition une nouvelle salve de problématiques techniques à traiter : « Quel est le futur des PFR dans le pays ? Le futur de cette base de données aux populations ? Aux communes ? On est super actif, ça bouge dans la sous-région, ça bouge au Bénin, on pourrait inviter les gens des réseaux, on pourrait se donner des recommandations ». Sessi Dossou, le directeur des opérations techniques de l'Agence nationale du domaine et du foncier rebondit immédiatement sur cette proposition en signifiant tout l'intérêt que porterait l'institution qu'il représente à l'organisation d'un tel évènement : « Je pense que c'est une bonne proposition. Mais qui dit atelier dit financement et groupe de préparation. Une chose est sûre, on viendra. L'Assemblée nationale a demandé un point sur l'application de la réforme foncière. Une réponse est partie quand même de la part de l'ANDF, la question foncière intéresse ». Le bureaucrate souligne ici les attentes parlementaires, et plus largement politiques autour de l'avancement de la mise en œuvre du Code foncier. Marcelin Koukpo, expert foncier de l'ANCB, annonce travailler sur la tenue d'un tel évènement en

concertation avec le projet PFL au dernier trimestre 2018<sup>513</sup>. Luc Murray reprend alors la parole, cette fois pour un monologue plus conséquent : « J'ai une question pour vous. Qui finance ? *Who's the boss* ? Qui gouverne ? Il faut prendre le *leadership*. J'attends de l'ANDF une réunion de bilan. L'important c'est que vous ouvriez vos oreilles pour les acteurs qui sont auprès des paysans. Si vous êtes du côté des paysans, vous ne pouvez pas leur dire que le Certificat foncier rural ne fonctionne pas car ils ne croiront plus personne et les chefferies reprendront le contrôle. La chefferie protège les terres. La corruption va augmenter avec la formalisation, cela va obliger l'État à jouer son rôle de contrôleur ». Puis, dans une perspective rassembleuse et dépolitisante, il invite à routiniser la réalisation de ce type d'évènement : « Le mot annuel est important. D'une année à l'autre, ce sera plus ou moins de grande taille. Avec les directives pour les années qui suivent. Et pour cette année, cet atelier, cette conférence, doit être internationale et apolitique. Cela ne doit pas être l'atelier national du PFL mais un portage réseau, académique, qui permettra d'être apolitique, a-bailleurs de fonds. Là il nous faut la contribution de Camille et de son réseau, avec un leader dedans. Il faut réfléchir à un portage, les thématiques vont venir progressivement. Sous l'égide de la recherche académique ». Si personne ne réagit avec témérité à cette proposition, la séance de travail se clôture progressivement alors que chaque acteur y va de sa nouvelle réplique, ici sur les enjeux à inciter à la titrisation par les exonérations, là en évoquant les dimensions rurales-urbaines et la question des terres agricoles en périphérie des villes. Sessi Dossou, qui représente l'ANDF, clôture la séance après une heure et demie de débats en remerciant les participants et évoque de façon très formelle son « impatience » pour la prochaine séance.

À partir de l'ethnographie de deux forums de politique publique – les séances du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou et le Forum national sur le foncier au Bénin d'octobre 2018<sup>514</sup> –, ce chapitre analyse les interactions, débats et polémique entre acteurs institutionnels prenant part au secteur foncier. Le forum est ici entendu comme une scène de débats autour des politiques publiques, un espace où se produisent des idées, où les acteurs font part de leurs représentations de cette politique en fonction de leurs cadres idéal et/ou de leurs

---

<sup>513</sup> Il s'agit de l'annonce de l'évènement qui se tiendra les 11 et 12 octobre 2018 et que j'analyse dans ce chapitre, le Forum national sur le foncier au Bénin.

<sup>514</sup> De nombreux éléments empiriques de ce chapitre ont servis de trame de fond à une publication conjointe avec Philippe Lavigne Delville : Boughedada, Thibault, et Lavigne Delville, Philippe. « Ateliers participatifs et fabrique des politiques publiques en régime d'aide : le Forum national sur le foncier de 2018 au Bénin », *Politique africaine*, vol. 164, no. 4, 2021, pp. 101-120.

intérêts institutionnels<sup>515</sup>. Ainsi, les protagonistes des forums dénoncent des controverses, marquent des rapports de force et légitiment leurs programmes d’actions, notamment par le biais de discours experts, parfois appuyés d’usages de chiffres et de statistiques. Le forum est alors envisagé comme un espace d’opérationnalisation de la politique publique foncière. Les forums d’organisations internationales sont l’objet de nombreuses recherches<sup>516</sup>. Celles-ci ont mis en lumière les habitudes d’acteurs du développement dans leurs pratiques de dépolitisation par des discours généraux et des normes<sup>517</sup>, acceptables par tous. Il apparaît en revanche que les forums nationaux sont plus rarement étudiés<sup>518</sup>.

En m’inspirant des critères proposés par Stéphane Beaud et Florence Weber<sup>519</sup>, je mobilise dans ce chapitre une somme de matériaux ethnographiques – présentations officielles, prises de paroles lors de groupes de travail, débats en plénières –, qui s’inscrivent dans l’analyse plus large des réseaux d’interconnaissance d’acteurs de l’action publique foncière tout au long de l’année 2018. À partir de ces matériaux, ce chapitre met en lumière la politique foncière dans sa dynamique participative et la façon dont les (re)formulations des problèmes et des solutions sont coproduites au sein d’une matrice pluri-acteurs et transnationale, en insistant sur les différents enjeux soulevés selon les institutions qui les portent. L’organisation même de ces forums, et le contenu technique et politique des débats qui y prennent place, traduisent aussi bien les objectifs différenciés que se fixent les protagonistes que la bureaucratisation de la mise en œuvre de la politique foncière. Ces forums sont en partie la résultante d’une ingénierie

---

<sup>515</sup> Définition remaniée à partir de la notice proposée par Laurie Boussaguet : Boussaguet, Laurie. « Forums », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Op. cit., pp. 273-278.

<sup>516</sup> Abélès, Marc (dir.), *Des anthropologues à l’OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS, 2011, 288p. ; Müller, Birgit. « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », *Critique internationale*, vol. 54, no. 1, 2012, pp. 9-18. ; Bellier, Irène. « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, vol. 54, no. 1, 2012, pp. 61-80. ; Müller, Birgit (dir.), *The Gloss of Harmony: The Politics of Policy Making in Multilateral Organisations*, London, Pluto Press, 2013, 272p. ; Scalettaris, Giulia. « Bureaugraphier le HCR : approche empirique et englobante d’une organisation internationale », *Critique internationale*, Op. cit.

<sup>517</sup> Borraz, Olivier. « Chapitre 3 : Les normes. Instruments dépolitisés de l’action publique », in Lascombes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 2005, pp. 123-161.

<sup>518</sup> À l’exception de : Saiget, Marie, *Programmes internationaux et politisation de l’action collective des femmes dans l’entre-guerres. Une sociologie des interventions sur le genre et les femmes au Burundi (1993-2015)*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris, 2017 ; Haussaire, Mélissa. *La fabrique de l’État sous régime d’aide. Construction d’une administration extravertie au Sénégal*, Op. cit.

<sup>519</sup> Beaud, Stéphane, et Weber, Florence. *Guide de l’enquête de terrain*. Paris, La Découverte (Guide. Repères), 1997, 288p.

participative internationalisée<sup>520</sup> soutenue et financée par les bailleurs internationaux<sup>521</sup>. L'offre participative apparaît également promue pour garantir une plus grande légitimité aux orientations des politiques publiques et de leurs indicateurs<sup>522</sup>. La (re)définition des procédures à suivre et l'introduction de nouveaux instruments comme les Attestations de détention coutumière (ADC) ou le cadastre conduisent à transformer les rapports politiques qu'entretiennent les acteurs. Ce chapitre cherche ainsi à montrer qu'au travers de la dimension participative se joue un effet de bureaucratisation très fort par les instruments et procédures, entraînant des repercussions sur les dynamiques sociales et politiques des acteurs. Cela participe en outre à redéfinir les modalités d'énonciation du politique et à créer de nouvelles procédures de gestion<sup>523</sup>. Dans une société à forte tradition orale et où l'action publique foncière territoriale s'opère en grande partie par le biais des projets soutenus par les bailleurs de fonds internationaux, ces forums sont un moyen de socialiser les informations et les expériences au-delà des sites d'intervention. Ces forums jouent également un rôle de construction et d'entretien de réseaux interpersonnels de connaissance au sein d'une matrice d'acteurs pluriels – experts, bureaucrates locaux et nationaux – appartenant à la configuration développementaliste<sup>524</sup>. Mais surtout, si certains forums peuvent voir leurs délibérations privatisées<sup>525</sup>, notamment par des décisions prédéfinies des administrations ou des bailleurs de fonds, ils n'en demeurent pas moins des moments importants dans les processus de fabrication des politiques publiques en tant qu'espaces où s'entérinent collectivement certaines décisions et modes d'opérationnalisation des procédures. Au-delà du caractère parfois rituel et de l'apparente vacuité de certains échanges, ces espaces peuvent constituer une ressource pour certains participants, notamment

---

<sup>520</sup> Mazeaud, Alice, Nonjon, Magali et Parizet, Raphaëlle. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Op.cit.* ; Mazeaud, Alice, et Nonjon, Magali. « Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 121-151.

<sup>521</sup> Parizet, Raphaëlle. « La fabrique dépolitisée des élites locales. Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 4, 2013, pp. 77-101. ; Parizet, Raphaëlle. « Le « pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Op.cit.*

<sup>522</sup> Jany-Catrice, Florence et Pinaud, Samuel. « Entre ingénierie de la participation et ingénierie de la quantification. Quand les conventions de richesse sont mises en débat », *Participations*, vol. 18, no. 2, 2017, pp. 39-67. ; Gourgues, Guillaume. « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, vol. 79, no. 3, 2012, pp. 5-12.

<sup>523</sup> Samuel, Boris. « 10. L'« Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.*, pp. 263-290.

<sup>524</sup> Allal, Amin. « Les configurations développementalistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Op. cit.*

<sup>525</sup> Fouilleux, Ève. « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et action publique*, vol. 012, no. 1, 2013, pp. 93-118.

les plus dominés<sup>526</sup>. Des groupes d'acteurs tentent ainsi parfois d'imposer des analyses et de faire passer certains messages plus ou moins explicites et des positions et rapports de force peuvent se voir mis en scène. Occasionnellement, ces forums marquent aussi des étapes dans la mise en œuvre tâtonnante et contradictoire d'une action publique polycentrique où aucun acteur n'a la capacité autonome d'imposer sa stratégie et son *leadership*, entendu ici comme la capacité à imposer les termes d'une réforme<sup>527</sup>. En ce sens, les forums constituent une aubaine pour saisir l'évolution des stratégies d'acteurs, notamment des bailleurs de fonds qui, via le soutien financier aux projets, tous négociés avec les autorités béninoises, se donnent la possibilité et les moyens de produire un dialogue critique avec les orientations de la politique foncière nationale impulsée par l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). En négociant l'expérimentation de la réforme, les représentant des projets endossent un rôle de médiateur<sup>528</sup> entre acteurs décentralisées et déconcentrées.

Pour ce chapitre, je fais l'hypothèse que la politique foncière se repolitise au sein de ces forums où se socialisent les informations et se matérialise l'action publique foncière bureaucratisée, notamment par des opérations de cadrage et de (re)définition des procédures, légitimée par le recours à l'expertise. Ces forums sont caractérisés par une dimension participative ambivalente, entre fonction gouvernementale bureaucratique<sup>529</sup> et espace d'expression et de réaffirmation de rapports de force<sup>530</sup>. C'est pourquoi je fais la seconde hypothèse que ces processus aboutissent, par phénomène d'abstraction successive engendré par la bureaucratisation, la technicisation et la repolitisation d'enjeux sous-jacent de gouvernance, à une invisibilisation et dépolitisation de la question environnementale inhérente au foncier et une marginalisation, voir une stigmatisation des acteurs critiques.

---

<sup>526</sup> Rui, Sandrine. « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie & société*, vol. 35, no. 1, 2016, pp. 58-74. ; Allal, Amin. « « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 2, 2016, pp. 153-181.

<sup>527</sup> Smith, Andy et Sorbets, Claude (dir.), *Le leader politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2003, 296p.

<sup>528</sup> Muller, Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, *Op. cit.* ; Papadopoulos, Ioannis. « Chapitre 4 / Référentiel, médiateurs et démocratie » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 103-124.

<sup>529</sup> Kothari, Uma. « Power, knowledge and social control in participatory development » in Cooke, Bill et Kothari, Uma (dir.), *Participation : the New Tyranny?*, Londres, Zed Books, 2001, pp. 139-152. ; Aldrin, Philippe et Hubé, Nicolas. « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 2, 2016, pp. 9-29.

<sup>530</sup> Buu-Sao, Doris. « (Faire) participer en tant qu'indigènes. Gouvernement et contestation dans les usages de la consultation en Amazonie – Pérou », *Participations*, vol. 25, no. 3, 2019, pp. 33-58.

Je rappelle ici que la question de la politisation est envisagée comme la mise en débat, la polarisation voire la conflictualisation autour d'un enjeu social<sup>531</sup>. À l'inverse, la dépolitisation est entendue comme le phénomène d'évitement du débat de nature politique et du contournement des dimensions conflictuelle par la managérialisation et la technicisation<sup>532</sup>.

Dans un premier temps, je vais décrire mon entrée sur ces forums et les contextes dans lesquels ils prennent place en m'attardant sur les variations et les caractéristiques spécifiques à chacun. Ensuite, j'expose en quoi ces forums ont une fonction de socialisation et visent à rassembler et faire dialoguer des acteurs désaccordés, notamment pour faire les liens entre les interventions de développement et ainsi tenter d'établir des feuilles de routes communes. Je montre, notamment au travers des débats, que mise en œuvre, redéfinition et cadrage des problèmes vont de pair. Puis j'analyse en quoi ces forums constituent des espaces propices pour mettre en scène des rapports de force et des conflits de hiérarchies politiques.

## 1. Les mises en scène de la réforme foncière

Le « sous-groupe foncier » et le « Forum national sur le foncier » prennent place dans une séquence de la réforme foncière marquée par des luttes institutionnelles fortes. Comme cela a été abordé aux chapitres 2 et 3, le Code foncier de 2013 est le produit d'un processus de réforme décousu et tumultueux, initié depuis le milieu des années 2000 par le gouvernement béninois de l'époque en partenariat avec le bailleur américain *Millenium Challenge Account* (MCA). Le Code est voté en 2013 mais n'est pas mis en application jusqu'en 2016. Il a fallu l'intervention des bailleurs de fonds internationaux et la création de trois projets pour initier le développement et la mise en place de structures locales de gestion foncière prévues par le Code, parallèlement au déploiement poussif des structures déconcentrées de l'ANDF, les Bureaux communaux du domaine et du foncier (BCDF). Ces trois projets sont le Projet foncier local (PFL), financées par l'ambassade des Pays-Bas, le projet Promotion d'une politique foncière responsable (ProPFR), financé par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et le Projet d'appui à l'agriculture dans le Département des Collines (PADAC), financés par l'Agence Française de développement. Dans cette première partie, je restitue la fonction que remplissent les deux forums et les contextes différenciés dans lesquels ils s'inscrivent. La

---

<sup>531</sup>Petiteville, Franck. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Op. cit.* ; Petiteville, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Op. cit.*

<sup>532</sup> Wood, Matt., Flinders, Matthew., « Rethinking Depoliticisation : Beyond the Governmental », *Op. cit.*



typologie proposée par Eve Fouilleux et Bruno Jobert<sup>533</sup> ne me permet pas totalement de saisir la forme hybride<sup>534</sup> de ces deux forums, dans le sens où ils sont tout à la fois des forums de professionnels traversés par des discussions parfois houleuses que des forums d'experts de politiques publiques qui organisent les « bonnes pratiques » à partir de discussions techniques. Je présente ainsi les logiques qui traversent ces deux scènes et l'on verra que le sous-groupe se présente plus comme un forum de professionnels qui vise à stabiliser dans les orientations pratiques de la mise en œuvre de la politique foncière, quand le Forum national sur le foncier se présente comme un moment « participatif » de publicisation et de mise en scène des décisions prises.

### Encadré 10 - Principaux acteurs des forums

#### Acteurs déconcentrés :

- Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)
- Ministère de l'Agriculture
- Ministère du Cadre de Vie

#### Principaux projets des bailleurs internationaux – Médiateurs d'action publique :

- Projet foncier local (PFL – coopération néerlandaise)
- Projet d'appui au développement de l'agriculture dans le Département des Collines (PADAC – coopération française)
- Promotion d'une politique foncière responsable (ProPFR -coopération allemande)

#### Acteurs décentralisés :

- Mairies
- Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)

<sup>533</sup> Fouilleux, Eve, et Bruno, Jobert. « Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 3, 2017, pp. 9-36.

<sup>534</sup> Callon, Michel, et Rip, Arie. « Forums hybrides et négociation des normes sociotechniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'ascension de l'expertise. », *Cahier du Germes*, 13, 1991, p. 227-238. ; Theys, Jacques. « Vingt-cinq ans de médiation entre sciences, politique et société : le Groupe d'exploration et de recherches multidisciplinaires sur l'environnement et la société (Germes) (1975-2002) », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 27, no. 2, 2019, pp. 191-204.

## **1.1 Le sous-groupe foncier, un forum de professionnels pour stabiliser la trame de l'action publique foncière**

Dans ce contexte polycentrique de gouvernance, le « sous-groupe foncier » est un des sous-groupes « agricoles » qui fut initié par l'ambassade des Pays-Bas en 2015 dans le but de réunir trimestriellement les différents acteurs institutionnels prenant place autour des thématiques foncières. En rassemblant des professionnels du foncier – experts, bureaucrates –, nationaux comme internationaux, et en qualité de doctorant, mon accès à cette scène n'allait pas de soi. Je suis entrée dans ce forum par cooptation, grâce à une enquêtée alors chargée de projets « Développement rural » à l'antenne cotoinoise de l'Agence Française de développement. Après validation de la première secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, je fus « le bienvenu pour participer à titre d'observateur » lors de la réunion du 22 mars 2018. Je reçus l'ordre du jour par mail le 21 mars, soit la veille de la réunion. Cette position privilégiée me permit d'une certaine manière de « localiser le terrain »<sup>535</sup> de l'action publique foncière, d'en saisir les contours et la division du travail en son sein.

Dans le même temps, je reçus un mail privé de la part de la Première secrétaire de l'ambassade néerlandaise qui visait à désacraliser mon entrée sur le forum : « Bienvenue Thibault ! Les réunions ne sont pas très formelles (en général) et n'hésitez pas à participer aux discussions ». Le lendemain, je me présente à l'ambassade une dizaine de minutes avant l'heure annoncée. L'ambassade des Pays-Bas est située avenue du Pape Jean-Paul II, dans le quartier regroupant les institutions béninoises et internationales, proche de l'aéroport. Après le traditionnel contrôle de sécurité, je suis accueilli par la secrétaire qui me fait entrer dans la salle du sous-groupe. Celle-ci se situe au sous-sol du bâtiment, avec une grande table de réunion au centre et une télévision au bout de celle-ci.

Les réunions du sous-groupe foncier sont l'occasion de créer et d'entretenir un réseau qui constitue un entre-soi d'acteurs dotés en ressources et en compétences technique. Les deux aspects de cet entre-soi la convivialité et le sérieux technocratique s'observent dans la matérialité des réunions. C'est ce que j'ai pu observer lors de cette réunion du 22 mars 2018 à la réunion : thé, café et croissants sont là pour nous accueillir préalablement à la présentation de l'ordre du jour.

---

<sup>535</sup> Siméant-Germanos, Johanna. « Localiser le terrain de l'international », *Op. cit.*

**Encadré 11 – Ordre du jour et insertion lors de la séance du sous-groupe foncier du 22 mars 2022**

1. Annonces / nouvelles

- Comité technique foncier et développement (France : MEAE et AFD) : Retour sur l'Atelier sur les trajectoires foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar qui s'est déroulé du 4 au 8 décembre 2017 à Saint Louis, Sénégal.

2. Réunion de travail entre l'ANDF et les Projets sur les questions relatives au Manuel de procédures des PFR : retours.

3. PAPDFGC (DUE/PNUD) - Projet de Cartographie Numérique de Base du Bénin : présentation du projet, bilan, perspectives.

4. La CoForMO (Communauté forestière du Moyen-Ouémé): cogestion intercommunale contractuelle (publique) d'un patrimoine forestier multi-lignager (privé).

5. Échange d'informations et expériences sur la digitalisation et enregistrement des données foncières.

5. Tour de table / divers.

6. Conclusions et actions

L'ordre du jour est modifié pour remettre à la prochaine réunion le premier point relatif au retour d'expérience sur l'« *Atelier sur les trajectoires foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar* » qui s'était déroulé du 4 au 8 décembre 2017 à Saint-Louis au Sénégal, organisé par le Comité technique foncier et développement (pilote par le ministère des Affaires Étrangères français et l'AFD) et auquel a pris part un expert foncier du projet PADAC. Le point concernant la délivrance des Attestations de détentions coutumières (ADC) est également remis à la prochaine réunion. Il faut alors désigner un rapporteur qui se chargera de prendre les notes de la réunion et de les mettre en forme pour rédiger le compte rendu de réunion. Mes observations prennent un tournant participatif lorsque, pour briser la glace et faciliter mon acceptation au sein du groupe, je me propose pour ce rôle. La séance de travail dure une heure et demie, à l'issue de laquelle est annoncée la date de la prochaine réunion, qui doit prendre place deux mois plus tard. Celle-ci se termine sous quelques applaudissements.

Lors de cette séance, sont présents les différents chargés de mission des trois projets intervenants sur le secteur foncier (PFL, PADAC, ProPFR). Deux sont béninois, la troisième est une expatriée française. Sont également présents une conseillère française en expatriation auprès du ministère de la Décentralisation, le chef des opérations foncières de l'ANDF, un expatrié de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)<sup>536</sup>, un expert foncier béninois de la GIZ ainsi qu'un membre, béninois lui aussi, de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO). Après un tour de table de présentation, la conseillère expatriée au ministère de la Décentralisation initie les débats. Les présentations formelles, qui s'échappent de l'OJ officielle, constituent un moment permettant d'introduire des interactions et prises de contacts qui ont toute leur importance. En effet, après un début de réunion particulièrement formel, les discussions se font ensuite plus amicales avant un instant davantage informel dans les couloirs ou autour d'une cigarette devant l'ambassade.

En effet, pour le chercheur se soumettant aux manières de faire de ce milieu professionnel et en étant « au bon endroit »<sup>537</sup>, la première participation à cette réunion a constitué une aubaine dans la perspective de pénétrer le sérail institutionnel des administrations centrales, des bailleurs et des projets, pour y saisir la fabrique de l'intérieur de la politique foncière, au plus près de ses opérateurs. Au cours de l'année 2018, j'ai pris part à quatre de ces réunions. L'intégration à ce cercle m'a permis d'accéder à des discussions par mails, au cours desquelles s'échangeaient certaines informations factuelles, mais aussi des documents de travail en cours de validation ou des présentations *PowerPoints* à but de communication, permettant de mettre à jour l'invisible bureaucratique de la fabrique d'une politique publique « en train de se faire »<sup>538</sup> par un microcosme d'acteurs. En outre, mon adresse ne fut jamais supprimée du registre des membres du sous-groupe et m'a autorisé à continuer le suivi des échanges au-delà de ma période de terrain. À la fin de celui-ci, en décembre 2018, j'ai pu mettre en place une Veille des activités des membres du sous-groupe sur les années 2019 à 2022, à partir des comptes rendus de chaque réunion. Ce « sous-groupe », qui constitue en quelque sorte un nœud de l'action publique foncière, où se coagulent les acteurs clés, m'a ainsi permis d'éclairer sur

---

<sup>536</sup> Banque allemande qui finance plusieurs projets au Bénin, notamment des Plans fonciers ruraux dans le département de l'Atakora.

<sup>537</sup> Je profite de cet « endroit » pour distribuer ma carte de visite aux membres du groupe et conviens d'un rendez-vous téléphonique avec la plupart d'entre eux dans le but de fixer des entretiens de recherche.

<sup>538</sup> Nakanabo Diallo, Rozenn. « Mettre à jour l'invisible administratif au Mozambique : Courriels, pièces jointes et clé USB », *Op. cit.*

le temps long la dialectique entre les objectifs poursuivis par les acteurs et les blocages institutionnelles qui sclérosent la mise en œuvre.

## **1.2 Le Forum national sur le foncier : un forum participatif pour mettre en scène les avancements de l'expérimentation de la réforme foncière**

Le sous-groupe foncier de l'ambassade des Pays-Bas n'est pas le seul espace dans lequel sont discutées les modalités de déploiement de l'action publique foncière. Le Forum national sur le foncier rassemble une somme d'acteurs élargis selon un dispositif d'apparence différent, mais qui suit des logiques similaires. À nouveau, l'ethnographie est utile pour capter la subtilité des usages des dispositifs d'action publique et la manière dont les acteurs les emploient. Le Forum national prend place les 11 et 12 octobre 2018 à l'Hôtel Royal de Cotonou. Il est co-organisé par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) et le Projet foncier local (PFL), financé par l'ambassade des Pays-Bas – qui érige cet événement comme la clôture du projet. Ce forum regroupe près de quatre-vingts participants, ce qui en fait une scène d'une toute autre envergure que le sous-groupe foncier. Le forum constitue une matérialisation de l'impératif participatif<sup>539</sup> appuyé par les bailleurs de fonds. Cette ingénierie participative est censée certifier une plus grande pertinence et efficacité des politiques publiques et doit, comme le souligne Kama Cissoko et Ramatou Touré, permettre l'établissement de compromis<sup>540</sup>. J'y retrouve de nombreux enquêtés ainsi que Philippe Lavigne Delville, anthropologue français, avec qui je partage les tâches d'observation du forum. Je prends en notes et enregistre les séquences de travaux que j'observe, ainsi que les séances de plénières. Une trentaine de maires ont fait le déplacement (sur les 77 communes du pays), certains en costumes, d'autres en habit traditionnel. De nombreux photographes ainsi que des caméras de télévision sont présents. Le devant de la salle est organisé en U et donne face à la tribune des personnalités officielles. Au fond de la salle, des tables permettent la présence des salariés des projets, des fonctionnaires issus d'administrations béninoises travaillant de près ou de loin au foncier. Une grande banderole s'étend derrière la tribune officielle, mettant en avant la co-organisation de l'évènement entre l'ANCB et l'ANDF. Les logos des bailleurs de fonds sont reproduits.

---

<sup>539</sup> Blondiaux, Loïc, et Sintomer, Yves. « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, no. 1, 2002, pp. 17-35. ; Olivier de Sardan, Jean-Pierre., « Le mode développementiste de gouvernance » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, *Op. cit.*, pp. 111-206.

<sup>540</sup> Cissoko, Kama, et Touré, Ramatou. « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, vol. 99, no. 3, 2005, pp. 142-154.

L'ouverture se fait au travers de l'intervention de trois officiels : le Président de l'ANCB, le Directeur général adjoint de l'ANDF, et le ministre de l'Agriculture. Tous trois sont précédés de l'expert foncier du PFL, qui ouvre le forum en initiant un bilan des cinq années écoulées depuis le vote du Code foncier :

« Il y a 5 ans encore, le foncier était dans une grande précarité, avec des lois éclatées. Les députés ont depuis doté le Bénin d'une législation complète, nous avons le foncier rural, le foncier urbain, le foncier péri-urbain, et les différents aspects de l'aménagement du territoire. À qui appartient la terre désormais au Bénin ? Nous avons maintenant une idée précise. À défaut que la terre appartienne à l'État, nous avons trois catégories d'acteurs : l'État, les collectivités locales et les individus. Désormais, les femmes accèdent aussi à la terre. Nous avons, pendant cinq ans, observé que la machine que nous avons souhaité mettre en place n'a pas encore totalement pris. Nous avons institutionnalisé le foncier au niveau des communes. Aujourd'hui nous sommes là pour discuter et optimiser la mise en œuvre de ce Code. »

Ici, l'expert expose les antécédents au vote du Code et les progrès accomplis selon lui en matière foncière : la dispersion des acteurs du foncier et des régimes juridiques, l'enjeu de la détermination des droits de propriété et l'officialisation des structures villageoise de gestion, présentées comme une innovation. Il pointe également la nécessité de discuter et d'échanger sur les dysfonctionnements techniques de mise la mise en œuvre du Code. Assez vite, un deuxième échelon émerge. Dans l'intervention suivante, un autre des acteurs clés, le Président de l'Association nationale des communes du Bénin, évoque le rôle des bailleurs internationaux dans l'implémentation de la législation dans les communes :

« Je remercie particulièrement la VNG international et la GIZ, dans leur accompagnement des communes, dans le cadre de la mise en œuvre du processus complexe de mise en œuvre du Code Foncier & Domanial. Je tiens à souligner l'effort de tous acteurs, suivant leurs statuts, rural ou urbain. Alors que certaines communes ont fait l'effort de mettre en place les structures prévues, d'autres sont encore à leurs balbutiements. Le Code a donné lieu à un nouveau contexte, auxquels les acteurs locaux ont essayé de prendre part et de s'adapter. (...) Le premier jour sera lié aux discussions, et le second jour sera consacré aux décideurs et aux suites à donner de la mise en application du Code. (...) On ne peut imaginer un développement durable sans une gestion foncière convenable. (...) Vive la décentralisation, vive l'ANCB, vive le Bénin »

Cette prise de parole permet de comprendre l'opposition politique qui se joue au travers du forum entre décentralisation d'une part, et déconcentration d'autre part, de la gestion foncière. Le président de l'ANCB pointe ici implicitement les contretemps rencontrés par l'ANDF dans le déploiement local de ses structures déconcentrées, les Bureaux communaux du domaine et du foncier. Puis, le Directeur général adjoint (DGA) de l'ANDF, qui représente le

ministre des Finances, prend la parole et loue à son tour l'initiative permise par l'organisation du forum dans le but de socialiser les difficultés de mise en œuvre du Code foncier :

« Au nom du ministre de l'Économie et des Finances, au nom de l'ANDF, je voudrais exprimer toute ma satisfaction à prendre part au présent forum et saluer l'initiative prise par l'ANCB pour organiser un Forum national sur le foncier, dont la pertinence n'est plus à démontrer. Jusqu'aux années 2000, la matière foncière était encore gérée de manière éparse. Ces textes n'étaient plus adaptés face à la pression démographique, l'accaparement des terres, la décentralisation, ce qui a abouti à la réforme du Code foncier en 2013. Cette réforme contient plusieurs évolutions liées au Cadre institutionnelles. 4 organes : l'ANDF ; le CCF<sup>541</sup> ; les Cogef<sup>542</sup>, les SVGF<sup>543</sup> ; l'organe de dédommagement. Nous pouvons relever également que dans certaines communes, les sections foncières sont dynamiques alors que ce n'est pas le cas dans d'autres. La délivrance de l'ADC se fait toujours attendre, et très peu d'initiative sont faites concernant le patrimoine immobilier des communautés locales. Au regard de ce qui précède, des efforts louables ont été réalisés, mais il reste des points à améliorer. Ici, c'est une occasion qui est donnée pour échanger et trouver des solutions. Le gouvernement du président Talon porte une attention particulière, en témoignent la réalisation du cadastre national, la protection des terres rurales, l'exonération des transactions foncières. À souligner l'appui des PTF [Partenaire technique et financier] et de la fondation Konrad Adenauer. Vive la réforme foncière, vive le Bénin. »

Le DGA souligne ici la différenciation territoriale dans la mise en œuvre et pointe les carences de certaines communes en matière d'installation des structures villageoises de gestion. D'une certaine manière, il stigmatise ici ce qu'il considère comme des « mauvaises pratiques » et dénonce les dysfonctionnements des communes qui n'appliquent pas les procédures prévues. Il ne manque pas non plus de mentionner les attentes et l'investissement gouvernementale autour de la politique foncière, et mentionne publiquement les dessins de réalisation d'un cadastre national. Enfin, pour clore les prises de paroles introductives du forum, la parole est accordée au ministre de l'Agriculture, qui intervient en tant que président du Conseil consultatif foncier (CCF), un des organes créés par le Code. Au milieu de remerciements appuyés à l'égard de l'ANCB et des bailleurs internationaux, le ministre rappelle la place que revêt le secteur foncier au sein des différentes politiques publiques agricoles et d'aménagement :

« Monsieur le président de l'ANCB, vous avez osé, quand l'arsenal juridique a été mis en place, et que dans la pratique on a senti quelques couacs, vous avez soutenu, avec de gros bras derrière, les ajustements nécessaires qu'il faut, et le parlement et le gouvernement vous ont suivi, et je vous remercie pour organiser cette réunion de bilan et de projection sur l'avenir. Madame la représentante des Pays-Bas, et spécialement, toutes les coopérations qui nous accompagnent dans l'organisation du foncier chez nous,

---

<sup>541</sup> Conseil consultatif foncier.

<sup>542</sup> Comité de gestion foncière.

<sup>543</sup> Section villageoise de gestion foncière.

une fois encore, je vous remercie. Les objectifs connexes sont de soutenir les investissements agricoles, la croissance économique, et la sécurité alimentaire et la nutrition. Permettez-moi de relever une incongruité concernant la nutrition : il faut marquer une attention. On parle de foncier, mais on parle aussi de nutrition. L'infrastructure que nous avons à bâtir, les réformes essentielles que nous menons sont pour demain, pour l'avenir. La problématique foncière est de premier ordre pour notre pays, avec comme objectif d'avancer vers la modernité, la croissance économique et l'harmonisation sociale. La mise en place du Code foncier doit servir aussi le Code du droit de l'urbanisme. Le foncier sécurisé constitue un serment pour un équilibre social solide, et constitue un important levier de la vie économique. C'est fort de cette nécessité, que le président Talon, a inscrit au cœur du « Bénin Révélé » la modernisation et la sécurisation du foncier pour en faire un instrument économique et de cohésion sociale. À cet effet, il nous faudra continuer nos actions de sensibilisation auprès des populations locales, où les mauvaises pratiques persistent. »

Les propos du ministre de l'Agriculture expriment la proximité de son réseau avec l'ANCB et les bailleurs, qu'il remercie vivement, alors qu'il ne porte pas mots à l'égard de l'ANDF, qui représente le ministère des Finances. Cet oubli volontaire permet de souligner la persistance de l'opposition entre les deux réseaux d'acteurs depuis le vote du Code foncier. En outre, la prise de parole du ministre de l'Agriculture qui rappelle la fonction nourricière de la terre et par-là le rattachement de la politique foncière à des enjeux agricoles dans un pays qui n'est pas auto-suffisant sur les questions alimentaires.

Ces communications de cadrage et d'ouverture du Forum national donnent ainsi à voir un moment de mise en scène de la séquence de mise en œuvre de la réforme foncière. Le forum marque un instant du processus au sein duquel sont discutées des problématiques principalement d'ordres techniques et organisationnelles : le fonctionnement des institutions, les synergies entre acteurs, la différenciation territoriale dans la mise en œuvre, l'architecture globale de la chaîne foncière à bâtir. L'objectif est de marquer solennellement l'exercice pour en faire un moment fort et ainsi acter les orientations stratégiques poursuivies. En conséquence, ces communications d'officiels constituent une démonstration publique de la capacité des institutions à avancer et à faire avancer la réforme foncière, aussi de bien de manière matérielle que symbolique. En ce sens, ce forum constitue une ressource de légitimation forte pour les trois parties prenantes, qui peuvent s'en saisir aussi bien pour affirmer leurs autorités respectives que pour convaincre qu'elles sont en position de répondre aux attentes suscitées par leurs agendas propres. La morphologie du lieu – un hôtel luxueux de Cotonou, la capitale économique du pays – sa nécessaire théâtralisation –, et l'appui prononcé à certains remerciements et à certains points techniques, le tout devant les photographes et les caméras de télévision, matérialisent la nature exceptionnelle du forum. Tous les participants soulignent



ainsi les efforts accomplis et réaffirment leurs ambitions d'une gestion concertée et apaisée des enjeux de mise en œuvre du Code.

Les deux jours du forum sont ensuite organisés comme suit : les chargés de coordination et experts des projets présentent dans un premier temps, en plénière, un état d'avancement de leurs programmes respectifs et une lecture des problèmes à traiter pour en proposer des résolutions. Puis, deux temps de travaux en groupe ont lieu. Ces groupes de travail sont animés par les participants du forum, à savoir les maires, bureaucrates, experts nationaux et les rares internationaux présents.

Le premier temps de travail se tient en fin de matinée et se structure autour de six panels thématiques : « opérationnalisation du cadre institutionnel et la vulgarisation du code foncier et domanial au niveau local et inclusion sociale » ; « opérations foncières et gestion au niveau local » ; « formalisation des droits fonciers » ; « thématique foncière et liens avec les autres politiques nationales » ; « dimension culturelle, sociale et anthropologique de la thématique du foncier » ; « quelles données foncières, pour quelles utilisations, pour quelle sécurisation foncière ? ». Le deuxième temps de travail se déroule en fin d'après-midi, où trois autres groupes de travail se constituent : le premier autour de la « mobilisation de ressources pour la mise en œuvre efficace de la réforme foncière au niveau local » ; « Synergie ANDF/Communes dans le cadre de la mise en œuvre du code » ; « Cadre d'intervention des projets et partenaires dans l'accompagnement des communes pour la mise en œuvre du Code ». La journée du 12 octobre est ensuite consacrée à une séance plénière qui vise à présenter les résultats des travaux de groupe et une synthèse des grandes recommandations. Comme je vais l'exposer, ces groupes ont un rôle essentiel en termes d'échanges entre participants et d'exposition des points de vue différenciés. En revanche, les restitutions de travaux apparaissent très formelles et aseptisées, intégrant des recommandations très générales et normatives qui ne sont qu'une image pâlie et lisse des discussions en groupe. Elles permettent toutefois de mettre en scène et de légitimer des décisions prises, notamment des engagements réciproques.

Ainsi, les acteurs des deux forums remplissent des fonctions différenciées : le sous-groupe apparaît comme un espace de travail routinisé au sein de la bureaucratie de l'aide internationale alors que le Forum national sur le foncier se mue en évènement à dimension nationale, avec pour objectif de mettre en scène et de théâtraliser les avancées en matière de mise en œuvre de la réforme foncière. Après avoir présenté les contextes et les objectifs de ces forums, je vais maintenant procéder à une analyse systémique et croisée de ces deux espaces de socialisation à partir de nos données ethnographiques dans le but de saisir la mise en scène des discours et les motifs politiques mobilisés en leur sein.

## 2. « Faire avancer le schmilblick »<sup>544</sup>. Bureaucratisation et repolitisation des enjeux de mise en œuvre de la politique foncière.

Les débats préalables au vote du Code foncier ont donné lieu à une âpre lutte entre communautés de politiques publiques opposant les tenants d'une politique de formalisation par le titre foncier à ceux qui soutenaient une approche plus souple et ruraliste des questions foncières<sup>545</sup>. Le vote du Code en 2013 a ouvert une nouvelle séquence, celle de la mise en œuvre. Je vais montrer dans cette deuxième section que les forums que sont le sous-groupe foncier et le Forum national sur le foncier au Bénin constituent des fenêtres d'opportunité pour re-cadrer, au sens de *reframing*, les enjeux de la politique foncière. Autrement dit, certains éléments de politique foncière se voient repolitisés par les séquences de débats, tandis que d'autres se voient au contraire mis de côté alors que la focale de la mise en œuvre resserre les enjeux autour de questions opératoires et organisationnelles. Ces problématiques traitées de façon experte et procédurière contribuent ainsi à bureaucratiser la gouvernance foncière et au renforcement de sa managérialisation. Ces débats se caractérisent par des discours particulièrement technicisés. En quête de « synergie », les acteurs du foncier, notamment les responsables des projets, cherchent à atténuer les fortes dissensions existantes au sein de la matrice d'acteur et à identifier des objectifs institutionnels communs, en dépit des rapports de force et de l'imposition d'un cadre dominant depuis le vote du Code foncier.

Je vais montrer dans cette deuxième partie que les projets, en prenant en charge l'expérimentation du Code dans les zones d'intervention, font remonter les problèmes opératoires et certaines contradictions du Code, notamment dans le but d'amener l'ANDF vers une approche moins processuelle et technocratique. L'instrumentation de la réforme foncière amène les acteurs du foncier à s'interroger sur des controverses fortes portant aussi bien sur le modèle de développement économique que sur le rapport aux droits fonciers locaux et aux autorités coutumières. Je montre d'abord que ce travail de mutualisation passe par la prise de connaissance ces différentes initiatives existantes au sein du secteur foncier. J'analyse ensuite la mise en dialogue des différentes initiatives et des difficultés opérationnelles rencontrées. L'enjeu consiste à mettre en sens un certain nombre d'interrogations techniques partagées autour de la mise en œuvre du Code foncier et des instruments de formalisation des droits. Puis

---

<sup>544</sup> Propos de Luc Murray recueillis lors de la séance de travail du 2 mai 2018 du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas de Cotonou.

<sup>545</sup> Lavigne Delville, Philippe. « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Op. cit.*

je démontre en quoi les bailleurs tentent d'impulser des orientations communes aussi bien normatives que techniques dans la conduite des projets. Enfin, je montre que les problématiques trans-sectorielles du foncier se heurtent au désintérêt des acteurs socialement dominants du secteur.

## **2.1 Signifier des initiatives disparates sur le secteur foncier**

Les experts et acteurs institutionnels qui composent le sous-groupe foncier ne constituent pas nécessairement un groupe fermé, et il arrive que d'autres acteurs qui interviennent sur le foncier y soient invités. Ces invitations constituent un moyen de mobiliser des ressources et des expertises spécialisées qui peuvent intéresser les membres les plus présents au sein du sous-groupe, à savoir les représentants des trois projets (PFL, ProPFR et PADAC), la secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, les représentants de l'ANDF et de l'ANCB. Le cas de la réunion du sous-groupe foncier du 22 mars 2018 permet particulièrement d'illustrer ce propos. En effet, cette réunion a accueilli deux présentations d'acteurs qui ne sont pas de membres réguliers de ce forum. Elle a permis la présentation d'un projet à composante foncière, le « Projet de cartographie numérique de base du Bénin » d'une part, et d'autre part, la présentation des activités de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMo).

Le projet de cartographie est présenté par Cédric Pamard, ingénieur à l'Institut géographique national (IGN) de France, en expatriation au Bénin pour conduire ce projet. Illustrant son propos d'un *PowerPoint*, il présente en une quinzaine de minutes les principaux points du projet. Celui-ci répond à un appel d'offre du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur financement de l'Union Européenne (UE) avec une demande initiale d'IGN Bénin. L'objectif du projet est de fournir une couverture nationale photographique en haute définition dans le but de constituer une cartographie topographique de base. Le projet a duré 44 mois au lieu de 36. L'ingénieur précise au cours de la présentation que la production du projet a été réalisée au Bénin, avec un transfert de compétences important assuré par la formation de cartographe nationaux et jusqu'à 60 employés au plus fort du projet. Celui-ci s'est structuré autour de quatre ateliers : un atelier de saisi 3D, un atelier de terrain, un atelier de traitement d'image et un atelier de production cartographique. Le projet a mobilisé deux avions et a livré 15 000 photos au ministère du Cadre de Vie. Le calage des photos a été réalisé par GPS avec des géomètres. Ensuite, il a fallu mettre en forme les données sous forme de 107 cartes à 1/50 000<sup>ème</sup> et 9 cartes à 1/200 000<sup>ème</sup>, le tout sous forme numérique. Il précise également que la diffusion et la valorisation du projet ont été faites par l'UE et le PNUD qui

financent la réalisation d'un géoportail devant permettre un certain nombre de fonctionnalités, parmi lesquelles une visionneuse, une cartothèque, un cartologue de métadonnées et une possibilité d'extraction de données. Cédric termine son propos en précisant que les données sont également en cours de transfert vers le Data Center du ministère de l'Économie et des Finances. À l'issue de la présentation, un échange s'engage avec la salle. D'emblée, l'expert béninois de l'Association nationale des communes du Bénin demande s'il y a eu des coopérations avec des acteurs locaux. L'ingénieur lui répond que oui, notamment avec le ministère de la décentralisation et l'IGN-Bénin. Il précise que le cœur du problème a porté sur les limites administratives : « Les limites administratives au Bénin n'existent pas ! Elles existent sur les papiers<sup>546</sup>, mais nous n'avons vu aucune limite des villages administratifs, ni même des communes. Nous nous sommes basés sur la liste de l'Assemblée nationale. Les limites des communes correspondent au mieux à ce que nous avons vu sur le terrain, mais ce ne sont pas des limites légales ».

Dans la salle, son expertise fait l'objet d'une demande de précision. Luc Murray, représentant du ProPFR prend la parole et s'interroge sur le terme de « métadonnées » employé par Cédric, et se demande si « cela inclut des données foncières ? ». L'ingénieur lui répond sobrement que « ce n'est pas la vocation du projet » et qu'il s'agit « plutôt du rôle de l'ANDF ». Un court échange s'intensifie alors entre les deux acteurs sur les enjeux du coût de la diffusion des cartes en dehors du géoportail et d'un encouragement des projets et des bailleurs à soutenir financièrement la diffusion de ces données qui serait profitable à tous. Ce débat a pour finalité la diffusion et la circulation des données produites par ce projet de cartographie au sein des autres projets du secteur. La parole est ensuite donnée à un expert du ProPFR qui s'interroge sur l'accès au géoportail par le public des pays bénéficiaires de ce type de projet. L'ingénieur lui rétorque que cela « pose la question du modèle économique » et que « les données ne sont vendues qu'aux gros acheteurs ». Ici, la question porte sur l'accès par le grand public aux données produites par le projet. L'argument avancé par Cédric renvoie à la nécessité de marchander les données, qui, par leur coût de production, ne peuvent être monnayées qu'aux acteurs disposants d'importants capitaux économiques. Puis, revenant à la question des limites territoriales, l'ingénieur explique que, selon lui, « les nouveaux villages sont créés sans avoir fixé le territoire », ce à quoi un bureaucrate de l'ANDF lui rétorque immédiatement que « les limites ce n'est pas pour diviser les populations, mais pour permettre aux populations de

---

<sup>546</sup> L'ingénieur évoque ici implicitement les documents cartographiques déjà existants, notamment les documents d'aménagement.

connaître leur territoire ». Cette dernière prise de parole d'un représentant de l'ANDF n'est pas anodine, alors que l'Agence tente de s'implanter dans les territoires communaux pour supplanter les mairies sur les dossiers fonciers et qu'un projet de cadastre à l'échelle nationale se prépare en son sein. La discussion s'achève sur de brefs échanges autour de l'échéance du projet, de la politique de diffusion des données, des mises à jour envisageables et envisagées, et des tarifs pour que les projets puissent prévoir d'intégrer éventuellement ces coûts. Cette première présentation a été l'opportunité pour les acteurs du sous-groupe foncier de prendre connaissance d'un projet cartographique initié à la demande l'Institut géographique national du Bénin, qui, s'il est en marge des débats inhérents au secteur foncier, demeure l'organe bureaucratique en charge de l'information géographique du territoire béninois.

Après cette présentation succède celle du Secrétaire exécutif de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé (CoForMO), un Béninois, Mesmin Agboton. Les activités de la CoForMO, qui se situent à l'interface entre question foncière et forestière<sup>547</sup>, ne sont pas connues des membres du sous-groupe. Celui-ci réalise à son tour une rapide présentation d'une quinzaine de minutes pendant laquelle il revient sur les grands axes d'activités de l'organisation. Il commence par préciser que la stratégie portée par la CoForMo « vise l'élaboration de plans d'aménagement sur dix ans, avec un mécanisme de cogestion pour plusieurs acteurs, sur la base de conventions de mise à disposition des terres qui répondaient aux craintes d'expropriation des propriétaires coutumiers ». Il précise que ces derniers « récupèrent autour de 15% des revenus générés dans le cadre de plan d'aménagement » tout en indiquant que l'organisation tient compte « des conflits réguliers entre colons agricoles et propriétaires à propos des contrats de métayages ». Enfin, il conclut son propos en précisant que « les plans d'aménagement tiennent compte de la capacité de régénération de la forêt et sont fondés sur le choix d'espèces à croissance rapide ».

De la même manière que lors de la présentation du projet précédent, un échange avec la salle s'installe à l'issue de la présentation. Après un premier dialogue à propos de la durée des contrats, Luc Murray, du ProPFR, interroge le Directeur exécutif de CoForMO sur le rôle des Sections villageoises de gestion foncière (SVGF) et la résolution de conflits. Cette question n'est pas anodine alors que le projet dont il a la charge tente d'opérationnaliser ces structures dans ses zones d'intervention. Le Directeur exécutif répond de façon lapidaire en expliquant que cela se règle par « la médiation du Roi ou de la SVGF » tout en précisant que « les conflits sont surtout des conflits de limites entre propriétaires terriens ». Désiré Azangpo, expert foncier,

---

<sup>547</sup> Je développe un point autour des activités de la CoForMO dans le chapitre 1, section 1.3.

interpelle l'exposant sur la possibilité de « retrouver des poches qui ne soient pas contenues dans les plans d'aménagement, quand certains espaces ont été accaparés par des colons ou autres », rappelant la complexité et la volatilité des situations dans les espaces concernés par une importante pression sur les terres agricoles. Puis Luc Murray reprend la parole en précisant de façon très formelle que « la GIZ est intéressée à un échange de protocoles entre le ProPFR et la CoForMO », témoignant là aussi de la volonté de coopérer avec des institutions béninoises locales d'une part, et de s'inspirer des modes opératoires proposées pour influencer sur les médiations à mener au sein du ProPFR.

De fait, ces deux cas de présentation d'activités au sous-groupe foncier illustrent la fonction socialisatrice de celui-ci dans la mesure où il permet aux acteurs dominants du secteur foncier de prendre connaissance des offres et initiatives discrètes qui interviennent dans son périmètre. Par ailleurs, il faut noter qu'en 2018, les acteurs du sous-groupe ne disposent pas d'une cartographie d'acteurs et de programmes intervenant sur le secteur foncier. C'est d'ailleurs bien après mon départ, en 2020, que cette initiative a été lancée par les membres du sous-groupe, illustrant les désajustements multiples entre des initiatives disparates et l'absence de circulation de certaines informations. Désiré Azangpo, l'expert de la GIZ, ne manque pas de le relever en entretien :

« Les préoccupations des différents acteurs ne sont pas harmonisées. Tout le monde parle dans son couloir, avec sa perception, et sans jamais envisager ou opérer de rapprochement. »

[Désiré Azangpo, expert-foncier, GIZ, Cotonou, 08/05/2018]

Ce témoignage illustre, autant qu'à travers les deux cas de présentation, la nécessité pour les acteurs du sous-groupe de renforcer entre eux la concertation, le travail d'écoute et de partage d'information. Ces échanges témoignent d'une volonté d'appliquer de « bonnes pratiques » de partage de l'information dans le but de renforcer la coordination entre les différentes composantes.

## **2.2 Partager et mettre en sens des interrogations techniques**

Une série d'acteurs du sous-groupe foncier profitent des réunions organisées à l'ambassade pour essayer d'impulser des réflexions quant à la technicisation du foncier induite par la séquence de mise en œuvre du Code foncier. Cela s'illustre particulièrement par la séance du 2 mai 2018. Lors de celle-ci, deux points sont à l'ordre du jour : une première présentation de l'Association nationale des communes du Bénin sur les Attestation de détention coutumière

(ADC), et un débriefing de la conférence de Saint-Louis, au Sénégal, sur les trajectoires foncières en Afrique et à Madagascar, qui devait initialement se tenir lors de la réunion du 22 mars et dont le point avait été reporté. En raison de l'absence du représentant de l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), seule la deuxième communication est présentée. Conformément à la pratique de la présidence tournante du sous-groupe, la séance est cette fois présidée par le directeur des opérations techniques de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Sont notamment présents à cette séance du sous-groupe la Première secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, le coordinateur du ProPFR, un expert foncier au ProPFR, le coordinateur du PFL, la conseillère expatriée au ministère de la Décentralisation, un expert expatrié de la KfW, un expert foncier à l'ANCB et expert foncier au PADAC.

L'atelier de Saint-Louis a lieu du 15 au 19 janvier 2018 et a été initié par le Comité technique « foncier et développement » (CTFD)<sup>548</sup>. Il réunit 7 pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Niger, Mali, Burkina Faso, Guinée, Côte d'Ivoire et Sénégal) auxquels s'ajoutent Madagascar et les bailleurs de fonds français, belges et britanniques. Une cinquantaine de participants s'y sont déplacés, pour la plupart des experts fonciers, des consultants ou des juristes. Le Bénin est représenté par une délégation composée d'un expert foncier béninois du projet PADAC, d'un représentant du syndicat paysan Synergie paysanne et d'un juriste foncier coutumier des cercles internationaux. Les objectifs de la conférence sont d'échanger avec les participants sur les trajectoires des politiques foncières dans les pays concernés, d'analyser les déterminants du changement des trajectoires des politiques foncières dans les pays étudiés, de discuter autour des stratégies d'actions et d'influence à mettre en place dans ces pays et des appuis envisageables de la part des experts du CTFD. Le débriefing est assuré par David Assogba, l'expert foncier du PADAC qui s'est rendu à Saint-Louis. La communication est, comme il en est coutume dans ces échanges entre experts, soutenue par un *PowerPoint*, et dure une quinzaine de minutes. L'expert commence par rappeler les déterminants « *endogènes* » et « *exogènes* » dans le changement de politique foncière, « comme le coup d'État au Niger », « la difficulté d'application des textes », « la gestion du legs colonial », « la recrudescence des conflits, fonciers ou non », ou encore « les demandes de sécurisation des populations ». Ici, l'expert énumère un ensemble de facteurs connus et socialement acceptés pour justifier les difficultés inhérentes aux politiques foncières dans les États africains. Il mentionne ce qu'il nomme comme des « accélérateurs », à savoir « les crises écologiques, les phénomènes

---

<sup>548</sup> Le Comité technique « foncier et développement » est un groupe d'expert des politiques foncières créé en 1996 et présidé par l'Agence Française de développement et le ministère des Affaires Étrangères français.

émergents d'accaparement des terres, ou les interventions de partenaires techniques et financiers ». Il précise son propos en mentionnant les changements environnementaux qui affectent les usages des terres et le rapport à la propriété foncière, les mutations des marchés fonciers et l'appétit des opérateurs les mieux dotés en capitaux économiques, ainsi que, de façon plus surprenante, les effets parfois inattendus des interventions développementalistes qui peuvent modifier les rapports sociaux à la terre. Sa présentation s'achève sur l'énumération de nombreux « facteurs d'inertie » comme « la réglementation OHADA<sup>549</sup> qui ne reconnaît que le titre foncier comme titre de propriété », « les résistances corporatistes aux réformes », « la corruption dans les services fonciers », « les faibles capacités financières, techniques et humaines dans les communes » ou encore « les conflits interinstitutionnels ». Cette énumération pointe ici de nombreux enjeux qui ont trait à la situation béninoise, comme les enjeux financiers municipaux et les conflits qui opposent les communes à l'ANDF dans la gestion locale du foncier.

La présentation de David Assogba achevée, la Première secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas est la première à prendre la parole. Après un remerciement enthousiaste ponctué d'un sourire qui paraît souligner la sincérité de son propos, elle souligne « l'opportunité d'aller vers un point plus stratégique ». Elle énumère à son tour quelques interrogations et demande à l'expert du PADAC, de façon très directe : « quels sont les problèmes selon toi au Bénin ? ». Comme cela a été évoqué, l'informalité est importante. Les intervenants se permettent même de le souligner et de déplorer le manque de formalisme, comme Luc Murray, qui prend la parole en commençant par une série de questions : « votre compte rendu est-il le compte rendu “made in David ?” ou le compte rendu officiel ? ». Puis, il lui demande « Qu'est-ce que l'OHADA ? », signifiant ici, malgré son statut d'expatrié en charge d'un projet d'envergure de la GIZ, une méconnaissance de la structure d'harmonisation du droit des affaires en Afrique. Il insiste ensuite sur la nécessité de mettre en avant le côté fonctionnel du sous-groupe dans un exercice de communication à venir à l'égard des membres du siège de la GIZ : « Je pense qu'il est important d'avoir des considérations plus institutionnelles et moins techniques. On a une visite du siège [de la GIZ] du 4 au 8 juin, je souhaite élargir leur visite, vous faire rencontrer, montrer que le sous-groupe foncier marche bien ». Il poursuit sans transition et sans rapport explicite avec la présentation de David Assogba en évoquant le devenir des Plans foncier ruraux et se demande « y'aura-t-il des PFR en 2019, 2020 et 2021 ? Comment enregistrer ces fameuses

---

<sup>549</sup> Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires. Il s'agit d'une organisation intergouvernementale qui regroupe 17 pays africains, dont le Bénin, et qui vise à proposer un cadre juridique commun en droit des affaires.



données foncières ? Les questions de mises à jour sont toujours-là. On en a déjà discuté. Mais elles sont toujours en suspens ». Cette prise de parole pointe un sujet sensible concernant l'enregistrement des droits fonciers coutumiers et leur actualisation. Depuis la suspension des opérations cadastrales en 2016, la question n'est pas abordée frontalement et son traitement reste flou en illustre le fait que personne ne répond, bien que les membres du sous-groupe se montrent réceptifs et que chaque prise de parole en appelle une autre.

Les rapports de force s'observent et c'est tout naturellement que l'expert foncier du projet VNG, Saturnin Allagbe, prend alors la suite de ces deux homologues de l'ambassade des Pays-Bas et du ProPFR, ne laissant pas la possibilité à l'exposant de répondre à la série de questions évoquées. Il semble prendre la critique personnellement. Selon lui « il faut apprendre des échecs, par exemple sur la proximité des services et l'accessibilité des populations ». Il évoque alors le rôle des communes et interpelle : « Y a-t-il des éléments par rapports à ça ? ». Il affirme que, « c'est normal » qu'il puisse y avoir des divergences interinstitutionnelles en les faisant passer pour « naturelles », et qu'il faut plutôt se demander selon lui « de quelles institutions on parle ? ». Puis, l'expert énumère à son tour une série d'interrogations sur les modèles de résolutions de conflits dans les autres pays et l'inclusion des services décentralisés et des bailleurs. La prise de parole rappelle à certains égards des enjeux discutés en marge du vote du Code foncier, repolitisant par-là la question des spécificités rurales de la gestion des terres : « vous avez parlé des partenaires techniques et financiers comme des accélérateurs, je voudrais bien comprendre ça : est-ce juste de l'investissement ? Y a-t-il des pays dans lesquels des co-financements de taille ont permis d'aborder la question foncière en prenant compte le niveau rural du foncier ? ». Puis il se demande : « je n'ai pas non plus entendu parler du cadastre. Alors que l'on sait qu'il y a d'autres pays qui ont des initiatives concernant cet instrument ». Face à cette somme d'interrogations et la succession des prises de paroles, l'échange se débride et tout le monde semble vouloir y aller de sa remarque ou de son interrogation pour rebondir sur la présentation ou sur un point de discussion soulevé. Oliver Süle, représentant de la KfW, cherche ainsi à comprendre « pourquoi l'Allemagne n'était pas présente ? » à la réunion organisée à Saint-Louis, un autre fonctionnaire de l'ANDF se demande « si le cadastre peut-être la solution pour résoudre tous ces problèmes ? » et s'il y a « aussi une politisation foncière au Bénin ? » comme « en Côte d'Ivoire ». Enfin, Désiré Azangpo, sollicite, dans une hésitation gênée, des précisions sur ce qu'est « le suivi évaluation » car « [il] ne sai[t] pas trop de quoi il est question ». Devant ce flux dérégulé de prise de paroles et d'interrogations peu articulés les unes aux autres, le retour à la tribune de l'exposant se fait attendre et la question qu'il choisira d'éclairer en premier lieu m'intrigue. Il s'adresse tout d'abord brièvement à Luc Murray et

préciser que « l’OHADA, c’est l’Organisation pour les droits d’affaires en Afrique. C’est une instance de l’UEMOA. Lorsque l’on veut monnayer la terre, l’UEMOA ne reconnaît que le titre foncier. C’est pourquoi l’OHADA est venu à ces réunions ». Saturnin Allagbe, l’expert du PFL, ajoute immédiatement que « l’OHADA ne reconnaît que le titre foncier pour les hypothèques. C’est pourquoi le Bénin est revenu sur le titre foncier pour se caler sur les normes de l’OHADA ».

Un échange à bâtons rompus s’engage alors entre Camille Dupont, l’expatrié française au ministère de la Décentralisation, Sessi Dossou, Directeur des opérations techniques de l’ANDF, et Désiré Azangbo, du ProPFR, sur la pertinence de la dénomination « titre foncier » vis-à-vis des normes réglementaires de l’Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). La première assure qu’il « peut y avoir une harmonisation du terme titre foncier, mais avec des procédures différentes selon les pays », mais pour le deuxième « les banques sont tenues par les règles OHADA » et le troisième rappelle que le Code foncier a « rendu caducs la loi foncière rurale de 2007 et le fait que le Certificat Foncier Rural pouvait permettre d’obtenir des prêts des banques en ne gardant plus que le titre foncier ». Toujours debout aux côtés de son *PowerPoint* projeté sur le grand écran du fond de la salle, David Assogba prend son mal en patience. Il reprend la main une fois le petit débat terminé en commençant par préciser que « les présentations foncières étaient plutôt centrées sur le foncier rural. [Nous] avons peu abordé le foncier urbain », renvoyant par-là au fait que les sujets de prédilection traités par les experts du Comité technique « foncier et développement » concernent plutôt les questions relatives au foncier catégorisé comme rural. Il répond ensuite à la question portant sur « les différences de point de vue ». Selon lui, celles-ci sont « liées à la position des acteurs », tout en euphémisant les divergences inhérentes des acteurs dominants - ANDF, communes, projets des bailleurs – qui composent le secteur foncier béninois, et saluant, avec un enthousiasme certain, qu’« au Bénin, il y a la volonté ! ». Puis il se raccroche à l’interrogation portant sur le rôle différencié des mairies en évoquant le fait que « tous les pays n’ont pas les mêmes niveaux de décentralisation », en insistant notamment sur l’aspect top-down des réformes : « la plupart des collectivités à la base reçoivent les réformes ». Puis de façon quelque peu hésitante, il aborde le rôle des bailleurs en rappelant que « oui, au Bénin, c’est grâce au programme MCA que la réforme a été mise en place » et que « c’est de cette manière que les partenaires techniques et financiers sont considérés comme des accélérateurs techniques et financiers ».

Accordant ensuite son attention à la question d’Olivier Süle qui s’interroge sur l’absence d’un représentant allemand à cette conférence, David Assogba se tourne vers Camille Dupont,

qui semble pour lui être la plus à même de répondre à cette interrogation. Dans un petit sourire, celle-ci répond alors de façon concise en précisant l'aspect « très franco-français » du Comité technique « foncier et développement », l'organisateur de la conférence, qui est placé « sous la présidence du MAE et de l'AFD ». Elle s'écarte de toute responsabilité dans l'organisation de cet événement qui a eu lieu au Sénégal : « je ne sais pas comment l'atelier a été préparé ». Elle mobilise ensuite un discours sur un partenariat à entretenir, plus que sur le fond politique portés par les acteurs, en précisant que « ce comité fonctionne comme un réseau », que ses membres « ne communiquent pas vraiment hors de ces réseaux », et note qu'il « faudrait attirer leur attention sur le sujet ».

Après ces précisions, David Assogba reprend la parole pour répondre à l'interrogation de Désiré Azangpo sur le « suivi évaluation », en indiquant de façon très descriptive et illustrée qu'« après trois ans, on s'est rendu compte qu'il fallait réajuster tel ou tel aspect et que cela inclut les différents acteurs qui agissent sur le foncier ». Assogba poursuit en tentant d'explicitier son propos à partir de la dichotomie opposant les catégories de foncier rural et foncier urbain : « si l'on prend le foncier rural ou urbain, le foncier a connu d'importantes mutations depuis la loi de 2007. Tandis que dans les autres pays, les lois antérieures subsistent toujours ». Sans que l'on ne puisse y voir de lien avec le propos précédant, il s'interroge : « ne faut-il pas recourir à d'autres documents ? » signifiant la possibilité de mobiliser des alternatives au titre foncier, et repolitisant l'enjeu d'une forme de formalisation plus souple adaptée aux zones rurales. L'expert du PADAC poursuit sur les « conflits interinstitutionnels au Bénin », et toujours dans une volonté de paraître terre à terre dans ses explications pour ne pas porter de jugement de valeur, il prend alors l'exemple du « manuel de procédure du PFR » et se demande « qui devait être le maître d'ouvrage ? Le ministère de l'Agriculture ou le ministère des Finances ? » en rappelant le conflit d'administration de compétence qui continue d'opposer les deux institutions ministérielles. Au-delà des conflits interinstitutionnels au Bénin, l'un des arguments tient en un discours sur la modernité des structures de gestion du foncier, notamment en comparaison avec des pays proches. Avec une volonté de mettre en perspective cette question, il rappelle que « le Bénin n'est pas le seul à avoir ce type de conflit » et que bien des progrès sont réalisés et salués par les représentants d'autres pays lors de la conférence : « la décentralisation a permis de ramener la gestion foncière au niveau local, ces initiatives ont été saluées. Il y a des pays où le chef de village décide encore seul, alors qu'au Bénin, il ne suffit plus. Il est entouré. Cela a été applaudi », soulignant par ce geste les efforts de formalisation des procédures de gestion des conflits villageois avec la mise en place de structures comme les SVGF et les CoGeF. Il termine en précisant qu'« au Burkina, en Côte d'Ivoire, à Madagascar, ils ont aussi une agence. Pour

que le rôle régalién de l'État, à travers cette agence, son œil, puisse permettre la bonne tenue des réformes foncières ». Cette mention vient ici légitimer la création de l'ANDF au Bénin, dont le Directeur des opérations techniques est présent dans la salle.

Progressivement, j'aperçois alors les difficultés pour les acteurs eux-mêmes à harmoniser et mettre en sens le chevauchement des interrogations résultant de leurs programmes d'action et qui portent tantôt sur des enjeux techniques et processuels, tantôt sur des questions plus politiques d'ordre institutionnel. Les échanges apparaissent déstructurés et l'absence de fil rouge conducteur se fait sentir pour les protagonistes eux-mêmes. Saturnin Allagbe, du PFL, s'interroge sur la nécessité de mettre en place un « observatoire foncier » pour « voir si ce que l'on met en place facilite la vie ou non » en énumérant notamment des catégories d'acteurs cibles des indicateurs des projets comme « les femmes et les jeunes », signifiant ici le travail accompli par le projet qu'il coordonne sur ces questions catégorielles des populations rurales. Selon lui, « il faut une structure capable de faire remonter l'information » au sein de l'ensemble des acteurs du secteur. S'il se congratule des efforts fournis, il pense néanmoins que tous les acteurs s'activent pour jouer leur partition sans avoir nécessairement de retour concret de la part des bénéficiaires, « je pense que l'on fait des efforts, mais quel retour avons-nous ? Est-ce que cela va bénéficier aux populations ? ». Ici, l'expert pointe le caractère provisoire des dispositifs d'ingénierie sociales pilotés par les projets et l'enjeu de la pérennisation dans le temps auprès des populations locales pour assurer que cela ne soit pas éphémère.

Cette longue séquence est particulièrement riche et instructive en ce qu'elle permet de mettre en lumière la fabrique de la politique foncière par ses principaux protagonistes. Elle illustre tout d'abord l'absence d'orientation précise de la part de ceux-ci et surtout l'absence de *leadership* incarné. La séquence de restitution de l'atelier qui a lieu à Saint-Louis a ouvert la porte à de vifs échanges non-cadrés. Ils expriment le sentiment des acteurs d'être noyés derrière la somme de problématiques techniques à prendre en charge : opérationnalisation des instruments de formalisation des droits, conflits de compétences, enjeux de fluidification des rapports institutionnels. La multiplication des échanges met en avant la très forte sédimentation d'enjeux multidimensionnels, pris en étau entre des considérations techniques opératoires, et l'absence d'agenda politique clairement déterminé par les promoteurs de la politique foncière. Cette difficulté à clarifier les objectifs opératoires complique la visibilité des porteurs de projets et experts qui doivent en outre assumer leurs propres questionnements techniques. La conséquence principale de ce foisonnement de réflexions tient ainsi dans le recadrage dynamique et constant des enjeux de la politique foncière en des termes opératoires, d'une part,

et dans la nécessité de coordonner les initiatives des projets et leurs instrumentations entre elles, d'autre part. Je constate ainsi à travers ces recadrages croisés et successifs une politisation toujours vive de la question des Plans fonciers ruraux, dont la question a été évoquée à plusieurs reprises. Il est possible d'identifier une forte catégorisation du foncier rural, dont la primauté accordée par les responsables des projets est toujours forte, surtout au-devant d'une agence déconcentrée soucieuse de son implantation dans ces territoires.

Ensuite, la question foncière béninoise apparaît mise en perspective par les acteurs eux-mêmes avec les initiatives portées par des réseaux d'acteurs internationaux, notamment des réseaux d'experts ou des chercheurs académiques, sur les enjeux d'une régulation foncière dans une série de pays issus de la colonisation française. Cela conduit à produire des interrogations génériques, notamment sur la possibilité de titrer les terres à grande échelles ou sur le rôle que pourraient jouer les entités déconcentrées, déconnectant ainsi les questionnements des spécificités des pays et notamment de leurs contextes locaux.

Enfin, l'absence d'orientation claire de la politique foncière béninoise confirme à ce stade la dépolitisation – au sens de non mise en débat, ou alors de façon embryonnaire – des enjeux trans-sectoriels, notamment sur l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'environnement. Ces questionnements n'apparaissent que de façon lapidaire et fragmentaire lors des interrogations évoqués. Les dispositifs de développement du foncier et le processus d'expérimentation de la réforme impulsé par le PFL prennent ainsi une forme experte dénuée de vision politique quant aux usages envisagés de la matérialité des sols.

### **2.3 « Les PTF sont les catalyseurs de la clarification des procédures »<sup>550</sup>. L'enjeu d'établissement d'une feuille de route commune aux acteurs de l'action publique foncière**

*Séquence d'analyse au sous-groupe foncier du 22 mars 2018, ambassade des Pays-Bas.*

Comme l'indique Désiré Azongpo dans la citation reportée dans le titre de cette sous-partie, une frange de l'activité des projets vise en réalité à éclairer les procédures prévues par le Code foncier. Ces éléments sont donc évoqués explicitement par les acteurs. Cela s'observe dans les réunions spécialisées, comme lors du point numéro 5 de l'ordre du jour de la réunion du sous-groupe foncier du 22 mars 2018.

---

<sup>550</sup> Propos de Désiré Azongpo recueillis lors du Forum national sur le foncier, le 11 octobre 2018 à Hôtel Royal de Cotonou.

Ce point propose d'échanger autour des procédures de digitalisation des données foncières. Luc Murray, responsable du ProPFR, commence par prendre la parole. « Il est important de réaffirmer le besoin du pays et de ses institutions standardisées sous une même approche. On est en demande, on aimerait être sûr d'être bien harmonisé avec les autres projets et les besoins des institutions. » affirme-t-il. Il poursuit en s'interrogeant sur des aspects plus technique et processuel : « Il nous faut nous interroger sur la durabilité et sur les pistes de procédures pour les mises à jour de la digitalisation de ces données. Quels sont les formats à respecter pour faciliter cet aspect-là ? On veut enregistrer nos PFR, car on a produit des données ». L'enjeu de l'enregistrement des données est sensible et suscite des conflits entre institutions alors que l'Agence nationale du domaine et du foncier démarre des travaux de réalisation d'un cadastre. Luc Murray les évoque en terminant sa prise de parole par une pique à l'égard de l'ANDF, en rappelant la suspension des Plans foncier ruraux entre 2016 et 2017 au nom des travaux enclenchés par l'agence déconcentrée sur le cadastre et les tensions que cela avait engendrées : « Pour les anciens PFR, une base informatique avait été installée dans certaines communes. Puis il a été question de la suspension des PFR au profit du cadastre, car il fallait que ces derniers soient conformes et utilisables pour le cadastre ».

Oliver Süle, qui représente la KfW, prend à son tour la parole en évoquant la question de la durabilité des instruments mis à disposition et en paraphrasant quelque peu les inquiétudes du représentant de ProPFR :

« La question de la durabilité se pose. Si les PFR sont réalisés, ils seront ensuite pris en compte par la structure étatique. Comment seront-ils pris en compte ? C'est là la question des formats à respecter, car l'actualisation des systèmes d'information foncière des communes permettra de nourrir le cadastre ».

En réponse aux interrogations de l'agent de la KfW, Désiré Azongpo, expert au ProPFR, s'appuyant sur une longue expérience en matière de projets fonciers, mentionne les précédentes expériences et leur échec, notamment au niveau des communes :

« Je veux rappeler que pour les précédents PFR, un système d'information existait dans les communes, avec les données graphiques. Mais ne parlons pas de la tenue de ces données. Mais c'est le système qui avait été retenu à l'époque. Théoriquement, si les PFR récupèrent toutes les données, cela ne posera pas de soucis pour l'utilisation cadastrale. Mais la question de la durabilité est une autre paire de manches ».

L'agent de la KfW, visé par cette déclaration, reprend alors la parole, et, pour corriger son propos précédent, s'interroge en renvoyant les agents de l'ANDF à leur volonté de centraliser

les informations foncières : « est-ce que ce sont les communes qui vont faire l'actualisation des données ? Ou l'ANDF ? Il revient à l'ANDF de le décider ».

Camille Dupont, l'expatriée française au ministère de la Décentralisation, ne manque alors pas l'occasion de signifier son soutien aux mairies face au monopole de gestion de l'ANDF et appelle de ses vœux un dialogue intercommunal dans le but d'avancer un argumentaire commun aux différentes mairies : « Il y a un besoin d'accompagner les communes, de réfléchir à des outils inclusifs. Il faut que les communes discutent entre elles avant d'aller voir l'ANDF ». L'enjeu de cet échange consiste ici à négocier les modalités d'enregistrement des données foncières produites à l'issue des opérations de Plan Foncier Rural menées par les projets, notamment le ProPFR. Alors que l'ANDF a suspendu provisoirement les opérations au cours de l'année 2016-2017, et qu'un projet de cadastre national est en gestation, la question du devenir des données PFR est ici questionnée. L'enjeu sous-jacent du départ initié par les représentants des projets concerne la possibilité pour les communes de disposer de ces informations au sein d'un système d'enregistrement des données qui leur serait propre et des modalités d'actualisation de ces données, qui ne sont pas prévues par le Code foncier et pas non plus débattues avec l'ANDF.

Cette séquence illustre les attentes d'orientation et de cadrage des projets vis-à-vis des procédures à suivre impulsées par le Code foncier et l'ANDF. Cela tend à confirmer l'absence de direction claire et la bureaucratisation dans lesquelles se trouvent des projets qui doivent intégrer le nouveau cadre légal et institutionnel dans leurs programmes. En filigrane, il faut y voir une forme de dépendance au sentier bureaucratique dans laquelle végètent les instruments portant sur le foncier et où l'ANDF se positionne comme le gestionnaire de référence. En ce sens, un groupe de travail thématique est organisé lors du Forum national sur le foncier pour échanger autour du cadre d'intervention des projets dans l'accompagnement des communes pour la mise en œuvre de la réforme foncière.

*Séquence d'analyse au Forum national sur le foncier, 11 octobre 2018, Hôtel Royal de Cotonou.*

Ce groupe thématique s'est tenu le 11 octobre 2018, au cours de l'après-midi de la première journée du Forum national sur le foncier au Bénin. Ce groupe de travail est le troisième d'un après-midi qui en compte trois, deux autres se déroulent en parallèle<sup>551</sup>. L'ordre du jour

---

<sup>551</sup> Les deux autres groupes de travail portent sur les « mobilisations de ressources pour la mise en œuvre efficace de la réforme foncière au niveau local » et la « synergie niveau central/communes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme foncière ».

contient cinq points à traiter sur une durée impartie de 30 à 45 minutes : le rôle des projets dans la mise en œuvre de la réforme foncière au niveau local, le positionnement des communes dans les interventions des projets et programmes d'appui au foncier, l'accompagnement des communes dans l'opérationnalisation de la réforme, les approches d'assistance et de conseil aux communes en matière foncière, et le rôle des associations de communes dans la mise en œuvre de la réforme. Ce groupe thématique a une visée très technocratique ; ses membres cherchent à profiter de l'occasion que représente le Forum national, notamment du nombre important de participants en provenance des mairies, pour sceller des décisions et signifier un soutien marqué vis-à-vis d'acteurs décentralisés qui se sentent mis à l'écart par l'administration déconcentrée.

M. Akiola Adénon, secrétaire exécutif de l'Association pour le développement des communes du Borgou (ADECORB) est l'animateur du panel. Nous sommes une dix-huit à prendre part à cette table ronde. Je retrouve plusieurs figures connues du sous-groupe foncier, notamment Luc Murray, gestionnaire du ProPFR, et Désiré Azongpo, expert foncier pour ce même projet. Saturnin Allagbe et Xavier Codja, respectivement coordinateur du PFL et maire de la commune de Tchaorou sont également présent. Aucun fonctionnaire de l'ANDF ne prend part à cette table ronde. Alors que je m'installe à la table, M. Adénon me sollicite en qualité de « chercheur » pour prendre en notes le compte rendu des discussions, ce que j'accepte à condition de ne pas avoir à opérer le travail de restitution en assemblée plénière, ne souhaitant pas m'exposer et être identifié comme un participant actif. Les discussions vont suivre l'ordre des points à traiter. Comme c'est souvent le cas lors des séances du sous-groupe, Luc Murray commence par prendre la parole. Celui-ci énumère les défaillances des bailleurs et projets qu'il identifie : « Les PTF jouent mal leur rôle quand ils travaillent sans partenariat avec les communes, quand ils jouent sans conventions, quand ils ne font pas de soutiens budgétaires aux communes, quand ils ne font pas de renforcement de capacité, quand il n'y a pas de mécanisme de pérennisation et de capitalisation des livrables. Ils font bien leur rôle quand ils font avec ». Cette première prise de parole pose le ton d'une discussion dont l'objectif est, semble-t-il, de reconforter les communes qui se sentent lésées par les dispositifs du Code et la reprise en main par l'État central sous l'égide de l'Agence nationale du domaine et du foncier. Saturnin Allagbe, le coordinateur du PFL prend la suite et estime pour sa part « qu'il y a peu de PTF qui accompagnent la réforme foncière » et que « le territoire n'est pas encore suffisamment couvert », soulignant par-là la territorialisation différenciée de la politique foncière depuis le



vote du Code<sup>552</sup>. Insistant sur l'appui nécessaire que fournissent les projets financés par les bailleurs, il ajoute que ces derniers ont « un rôle de facilitation et d'accompagnement dans l'opérationnalisation ». Il ne manque alors pas de souligner l'absence de vision globale imputée à l'ANDF : « à un moment donné ce serait intéressant d'avoir une stratégie nationale de mise en application de la réforme foncière qui permettrait aux PTF de rentrer dans ce cadre-là, ce qui pourrait permettre à l'ANDF de mieux coordonner les opérations ». Luc Murray lui coupe la parole pour ajouter « ou du MAEP<sup>553</sup> », mettant ainsi en doute la capacité de l'ANDF à fournir une orientation claire de la politique foncière et suggérant que cet horizon pourrait provenir du ministère de l'Agriculture, historiquement en rivalité avec le ministère des Finances, qui héberge l'ANDF. Saturnin Allagbe évoque ensuite les enjeux économiques et vivriers locaux, notamment agricoles, en surplomb des questions procédurières du foncier : « Les communes ont voulu prendre leurs responsabilités. Pour nous, il est important que cela ait un sens pour elles. Il doit y avoir un lien avec l'investissement agricole, il faut une vision de durabilité pour que les communes soient mises en avant ». Puis il ajoute, toujours à propos des communes, qu'« il faut un accompagnement circonstanciel de leurs fonctions ». Les protagonistes du panel acquiescent et le maire de Tchaorou insiste en rappelant la nécessité d'accompagner financièrement les communes.

Cette remarque amène les acteurs du groupe thématique à aborder le second point à traiter, celui du positionnement des collectivités décentralisées dans les projets. Tous les acteurs appellent à la nécessité de conduire un nouveau plaidoyer pour renforcer les capacités financières des communes, au risque de voir les structures locales de gestion foncière disparaître une fois le soutien financier des projets terminé. Cette question est inhérente à tous les dispositifs d'ingénierie sociale de l'aide internationale qui sont provisoires et dont les biens et services doivent ensuite être pris en charge par les institutions locales. En effet, pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, la disparition d'un projet entraîne de façon quasi systématique, la disparition des services fournis par celui-ci ou la difficulté pour les organismes locaux à assurer la prise de relais<sup>554</sup>. Ici, cela illustre la tentative de repolitisation de la question foncière au prisme de l'enjeu financier suscité pour les caisses des communes. Les représentants des communes se sentent dépossédé de leurs prérogatives et exclus des processus de bureaucratisation du foncier entamés sous l'égide l'Agence nationale du domaine et du foncier. Les échanges au sein du forum

---

<sup>552</sup> Ce point résonne avec l'analyse développée en deuxième section du Chapitre 3.

<sup>553</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche

<sup>554</sup> Olivier de Sardan, Jean-Pierre., « Les modes développementiste de gouvernance » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Op. cit, pp. 316-317.

permettent de ré-enclencher la conflictualisation autour de la question foncière. Cette dynamique conduit à une redéfinition des termes du débat dans de nouvelles lignes de démarcation dans l'action publique foncière qui oppose désormais de façon plus frontale les communes à l'Agence déconcentrée<sup>555</sup>.

Akiola Adénon, l'animateur du panel, ajoute que la matière foncière doit également servir des dessins aménagistes communs car selon lui « on ne peut pas faire de la gouvernance foncière sans dynamique de collectivisation spatiale », avant d'inviter à une mise en dialogue entre instruments, notamment des documents de planification : « les schémas directeurs d'aménagement par exemple, il faut donner une plus grande importance à ces documents. ». Les protagonistes acquiescent mais ne relancent pas, donnant à voir la difficulté à faire certains ponts et à décloisonner le secteur foncier de ses priorités techniciennes. À mesure que le temps s'écoule, l'atelier thématique donne semble s'enliser et les discussions apparaissent moins structurées.

Au moment d'aborder le troisième point sur l'accompagnement des communes dans l'opérationnalisation de la réforme, Luc Murray tente de prendre la main. Il estime que « trois livrables » sont attendus. Il cherche à les préciser. Il estime qu'il faudrait tout d'abord un système d'information sur le foncier, à l'image d'un cadastre, en soutien au ministère de l'Agriculture, sans accorder plus de détail à cette entreprise. Il évoque ensuite la nécessité de conduire une politique de Responsabilité sociale et environnementale (RSE) « avec les VGGT de la FAO dedans », en insistant sur le caractère « collégial » à adopter pour définir ses critères, tout en précisant, en guise d'ouverture au secteur privé que « chaque entreprise béninoise qui opère sur le rural, ou pas, pourra signer cette charte RSE ». Enfin, il invite à « réfléchir tous ensemble vite et bien » à un mécanisme de mise à jour des données foncière car il y aurait « de multiples données foncières à traiter, PFR, RFU, et notamment les droits d'usages ». Sans rebondir sur les propositions de Luc Murray, Saturnin Allagbe, le coordinateur du PFL, profite de l'absence de représentant de l'ANDF pour prendre la parole en se montrant catégorique à son égard. Il met en garde les personnes présentes sur les relations qu'elles pourraient entretenir avec la nouvelle agence déconcentrée : « si quelqu'un compte sur l'ANDF il se trompe ! Il n'est question que de confirmation de droits et de titre foncier ! », ajoutant que « la réalité du terrain est différente » et que « cela crée des tensions », renvoyant aux conflits de compétences entre les communes et l'ANDF. Il poursuit en ajoutant que « la réforme foncière ce n'est pas

---

<sup>555</sup> Ce point est plus spécifiquement développé dans la prochaine section qui porte sur les débats en plénière lors du Forum national sur le foncier.

uniquement la confirmation des droits et les titres fonciers » en précisant que ces objectifs de formalisation des droits promus par l'ANDF ne sont « qu'un petit bout ! ». Ici, l'expert fait implicitement référence aux enjeux financiers, aménagistes, agricoles et environnementaux du foncier. Il évoque notamment « les questions de valorisation des terres » et de « de sécurisation pour améliorer l'attractivité des communes » qui doivent servir le développement économique des territoires. Selon lui « la majorité des terres doivent être sécurisées pour avoir de moins en moins de conflits, pour faire la chasse aux investissements ». Égratignant au passage la reprise en main de l'État central sur les affaires domaniales par l'agence déconcentrée, il considère « qu'on ne peut pas non plus faire une révolution brutale de l'organisation communale » et qu'il faut nécessairement passer par « une réforme douce ». Dans une incise en guise de réponse, le maire de Tchaorou considère pour sa part « qu'il faut aller à la pièce inattaquable », en référence aux titres fonciers, et dans une forme de réaffirmation du cadre légal en vigueur qui tranche avec sa position de maire, estime « qu'on ne peut pas y aller sans l'ANDF, ni donc sans le BCDF<sup>556</sup> ». Ces propos du maire surprennent tant l'opposition entre les communes et l'ANDF est vivace. Cela montre que les positions des représentants des communes peuvent être plus hétérogènes qu'elles ne le laissent supposer.

Progressivement, les échanges se débrident, et les discussions marquent le pas vis-à-vis de l'ordre des points à traiter. On échange alors aussi bien sur la nécessité d'« opérationnaliser les BCDF » que sur « la mutualisation des expériences à l'échelle de six ou sept communes », le tout dans « une dynamique d'apprentissage ». Après s'être montré globalement discret tout au long de la demi-heure d'échange, Désiré Azongpo, l'expert du ProPFR, fait finalement part de son opinion sur un ensemble de points abordés par les différents protagonistes. En écho au poste qu'il occupe au sein du projet financé par la GIZ, il fait valoir que « les PTF sont les catalyseurs de la clarification des procédures » sans qui « il y aurait beaucoup de déclinaisons, d'aspects du Code foncier et domanial qui resteraient hors de la mise en œuvre ». Il rappelle qu'il a fallu les projets « pour porter comment on fait ceci, comment on fait cela » et ainsi « transformer cela en procédure » dans une allusion implicite au démarrage tardif de la mise en œuvre du Code foncier à partir de 2015, alors que celui-ci fut voté en 2013. Puis, il mentionne le rôle des projets dans l'exportation des plaintes des communes en matière financière vers le niveau national et leur rôle de soutien dans la négociation qui s'est opérée avec l'ANDF pour rééquilibrer l'attribution des compétences en matière de délivrance d'actes, notamment des Attestations de détentions coutumières : « il a fallu les PTF pour qu'un certain nombre de

---

<sup>556</sup> Bureau communal du domaine et du foncier.

préoccupation puissent être portées au niveau central. Des institutions comme l'ANDF ou le MAEP ont fait des concessions uniquement grâce aux PTF ». Le ton de sa prise de parole se fait plus cinglant à l'égard des maires et de l'ANCB, qu'il accuse de passivité dans la mise en œuvre des procédures : « Je n'ai pas vu les communes s'organiser pour en arriver là ». Sur le positionnement de ces collectivités décentralisées, il estime que ces dernières devraient « pouvoir appuyer leurs souhaits aux PTF » car selon lui « on a l'impression que les PTF vont aux communes avec les projets clé en main, et comme à notre habitude au Bénin, quand c'est cadeau, on prend ! »<sup>557</sup>. Sur un ton plus moralisateur, il termine en invitant les communes à faire preuve « d'un peu plus de discernement », notamment car « il y a plein d'appuis qui sont acceptés dans des domaines qui ne sont pas prioritaires », avant de conclure, de façon quelque peu amère, « je pense qu'il faut une certaine centralisation ». La séquence de travail prend fin après cette prise de parole. La restitution se fait en plénière, le lendemain matin, par l'animateur de la séance. La présentation est laconique et se contente de rappeler une fois encore les attentes financières des mairies pour permettre le fonctionnement des structures de gestion locales et le renforcement nécessaire des interventions de développement en ce sens.

\*\*\*

Ces deux séquences de travail, l'une au sein du sous-groupe foncier, l'autre lors d'un panel du Forum national sur le foncier, confirment l'absence d'orientation clairement définie au cadre global de l'action publique foncière. La parole apparaît contrôlée et monopolisée par les acteurs dominants du secteur qui sont à la table, à savoir les représentants des projets et les experts. Ces derniers tentent d'afficher une forme de *leadership* par leurs capacités oratoires qui masquent les fractures de groupes d'acteurs distendues entre des attentes et des objectifs opposés. Si l'objectifs des forums est de socialiser les informations et de stabiliser les procédures sous l'égide des bailleurs, ces forums sont, en dépit des prises de parole contradictoire et de l'impression de fouillis qui se dégage des échanges, une occasion d'explicitier les contenus de certaines procédures et de tenter de définir des orientations qui se font attendre. Ainsi, comme l'analyse Béatrice Hibou<sup>558</sup>, le travail des experts, gestionnaires et technocrates est de rendre une situation gouvernable par le langage bureaucratique. Le travail

---

<sup>557</sup> Jean-Pierre Olivier de Sardan a également développé une analyse autour de ce qu'il nomme « la logique du cadeau », dont la thématique est controversée au sein des pluralités de logiques sociales. Voir : Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « La pluralité des logiques sociales » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Op. cit, pp. 357-363.

<sup>558</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*. Op. cit. pp. 7-20.

de socialisation des informations de la mise en œuvre de la réforme s'apparente ainsi à un processus de « mise en forme » bureaucratique du foncier. En conséquence, le langage employé, le lexique lié au foncier, participe, comme le note Boris Samuel, à l'expression bureaucratique<sup>559</sup>. Concrètement, l'examen des échanges au sous-groupe foncier nous montre comment se fabrique la mise en œuvre de la politique foncière par le développement de nouvelles méthodes bureaucratiques. Béatrice Hibou note en ce sens que :

« La bureaucratisation apparaît ainsi comme l'un des répertoires dominants de la médiation politique, l'un des principaux référentiels autour duquel aujourd'hui se nouent les relations sociales, les conflits et les négociations et se jouent les inégalités et les exclusions, créant ainsi un système collectif de représentation du réel qui est au centre de l'exercice de la domination »<sup>560</sup>.

L'exemple des représentants des projets, en position de médiateur politique, l'illustre bien : la somme technique des opérations transforme la question foncière et sa compréhension en des procédures bureaucratiques. Enfin, et comme le souligne Isaline Bergamaschi dans son étude sur le renforcement des institutions au Mali par les organisations internationales, les experts ne sont pas apolitiques<sup>561</sup>. En effet, derrière le langage bureaucratique employé, se jouent une politisation discursive des orientations à donner à la réforme foncière. En ce sens, les experts sont bien des élites apprenantes et leurs pratiques évoluent selon les contextes dans lesquels les expériences sont socialisées.

L'analyse corrobore les travaux de Thomas Bierschenk sur la sédimentation et la fragmentation des services bureaucratiques<sup>562</sup>. En effet, cela donne à voir un paysage institutionnel fortement hétérogène, entre une administration centralisée qui propose une conception réductrice de la politique foncière, et des acteurs qui tentent de combler les défaillances techniques qui accompagnent la territorialisation différenciée des réagencements organisationnels que cela provoque. En l'absence de représentant de l'ANDF, les prises de paroles se sont faites plus explicites qu'au sein du sous-groupe et ont légitimé le rôle des projets

---

<sup>559</sup> Samuel, Boris. « L'« Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.*, pp. 263-290.

<sup>560</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain », in Béatrice Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.*, pp. 7-20.

<sup>561</sup> Bergamaschi, Isaline. « Building state capacities ? The case of the poverty reduction unit in Mali » in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies, Op. cit.*, pp. 271-300.

<sup>562</sup> Bierschenk, Thomas., « Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services » in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies, Op. cit.*, pp. 221-246.

comme opérateurs à part entière de la mise en œuvre. L'expertise des porteurs de projets et des spécialistes du foncier apparaît quant à elle prise en étau entre les interrogations sur les nouveaux dispositifs institutionnels produits par le vote du Code foncier et les incertitudes procéduriales et instrumentales. Le processus d'expertise et de remise à plat des orientations apparaît ainsi lui-même contraint par les rapports sociaux émanant des rivalités institutionnelles respectives qu'entretiennent certains acteurs.

#### **2.4 Impulser la trans-sectorisation du foncier.**

Depuis le vote du Code foncier, la séquence de mise en œuvre se caractérise plus par les oppositions d'acteurs sur les modalités techniques de déploiement des instruments de formalisation des droits et de mise en fonctionnement des nouvelles structures organisationnelles que sur les enjeux connexes de trans-sectorisation de la question foncière. Ces enjeux sont cependant abordés par des acteurs à la marge du secteur, comme l'indique le panel numéro 4 des séances de travail en groupe de la matinée du 11 octobre 2018 sur « la thématique foncière et les liens avec les autres politiques nationales (agriculture, décentralisation, cadre de vie, aménagement du territoire, transport, énergie) ». Aux côtés de panels portant sur les réglages techniques de problématique opératoires du Code foncier, ce panel de travail offre la possibilité pour les participants du Forum national de se saisir d'enjeux transversaux occultés le plus clair du temps, aussi bien par les maires que par les bureaucrates de l'ANDF depuis le vote du Code. Au regard de la centaine de participants au Forum national sur le foncier, la participation à ce panel fut un échec, celui-ci ne parvenant à réunir que 4 participants – dont moi – et un cinquième par intermittence : Luc Murray, le porteur du projet Pro-PFR, qui faisait le tour des différents panels. Les trois autres contributeurs étant Marcel Soukou, urbaniste à la Direction Général du Développement Urbain, Chantal Adénon, secrétaire de l'académie des territoires, un groupe de réflexion national opérant sur les questions d'aménagement du territoire, et Jeanne Tonongbe, fonctionnaire à la Direction générale des collectivités locales. Le panel, comme les autres, disposait de quarante-cinq minutes.

Après un démarrage difficile engendré par l'attente de potentiels participants supplémentaires, Marcel Soukou prend la parole et précise d'emblée que le « foncier est une thématique globale et transversale » et qu'il s'agit d'un « support sur lequel se basent les autres secteurs ». Il invite à « élargir » le débat aux questions de « cadre de vie et d'aménagement du territoire ». La première à intervenir est Chantal Adénon, qui convie à son tour les participants à mettre l'accent sur « les volets agriculture, décentralisation et aménagement du territoire »

ajoutant que « chacun peut proposer une démarche pour aller aussi vite que possible ». Dans un souci de hiérarchisation des enjeux à traiter, Marcel Soukou reprend alors la parole et conseille d'abord de « regarder par thème les défis à relever par secteurs » afin de faire « ressortir les défis et faire des recommandations ». Jeanne Tonongbe ajoute pour sa part qu'« [on] nous attend sur trois points : les grands axes, les recommandations et les défis ». Puis, stoppant l'élan méthodologique, Luc Murray interrompt ses collègues et réoriente la proposition de cadrage du panel proposé. Il rappelle la difficulté à traiter des autres secteurs « [on] ne peut pas prendre par secteurs, vous n'êtes pas spécialistes » avant de prioriser vers l'instrumentation du secteur foncier : « le défi c'est quoi ? C'est de dire que le foncier est un outil. Qu'il y a évidemment une politique foncière, mais que c'est un outil pour faire de l'aménagement du territoire, pour améliorer le cadre de vie, faire de l'agriculture, pour faire du développement rural », ajoutant qu'« il n'y a pas que du rural dans le foncier » mais aussi « du développement économique ». Dans cette optique, le discours de Luc Murray apparaît comme une interprétation experte de l'enjeu sous-tendu par sa position au sein du ProPFR. Ce que confirme la suite de ses propos : « Le défi c'est quoi ? Que les politiques sectorielles faites séparément, faites par des experts, ne soient pas en conflit les unes avec les autres ». Puis dans un souci de clarifier ses interrogations, il énumère une série de questionnements pratiques : « Comment on vérifie qu'il n'y ait pas de contradiction ? Comment le foncier soutient les autres politiques ? Comment le foncier soutient l'aménagement du territoire ? Comment le foncier soutient la politique agricole ? Comment le foncier soutient l'économie ? Par les microcrédits ? Des choses comme ça », puis de conclure, sur un ton fier « là, on a quelque chose de joli. Ça vous va comme ça ? ».

Cette séquence illustre une nouvelle fois la manière dont Luc Murray, Français en charge du projet ProPFR, parvient à orienter les débats grâce à son aisance oratoire et discursive. Marcel Soukou, enthousiaste, lui répond immédiatement, « c'est ce second volet-là que j'avais vu ! Comment le foncier soutient les autres secteurs ! Le foncier est un pivot des autres politiques, nonobstant cela, tous les autres secteurs ont leurs spécificités », congratulant alors le gestionnaire du ProPFR pour son intervention, « ce que vous avez dit là c'est pas mal ! ». Luc Murray constate dans un rire : « voilà, nous on a dit ça en cinq minutes, alors que d'autres mettent deux ans pour faire de la politique ! ». Sur ce, l'orateur quitte le panel pour poursuivre sa ronde. Un petit débat s'engage alors entre Marcel Soukou, Jeanne Tonongbe et Chantal Adénon pour déterminer les points plus techniques à soulever. Pour Marcel Soukou, le « défi qui ressort de tout ça, c'est celui de la disponibilité du foncier », estimant que « sur tous les secteurs, il y a ce problème ». Jeanne Tonongbe considère pour sa part qu'il est nécessaire

« d'amener les communes à mieux gérer les aires foncières » car selon elle, « quand on prend une commune, que l'on arrive, que l'on a un projet, et que l'on demande à la mairie de mettre la terre à disposition, il n'y en a pas ». Elle illustre son propos par un exemple de projet rizicole : « sur un projet de riziculture, la mairie doit pouvoir mettre un domaine à disposition. Mais si une collectivité se lève pour contester ce domaine, la commune ne peut pas la mettre à disposition ». Marcel Soukou rebondit alors sur cette proposition, qu'il tente alors de reformuler : « La recommandation par rapport à ce défi, c'est l'identification du foncier et sa sécurisation ». Chantal Adénon ajoute à cela un constat factuel et matériel sur la disponibilité en terre : « on ne peut plus accroître les réserves foncières, mais celles qui sont là, il faut les sécuriser. Les interactions entre les différents secteurs doivent permettre de ne plus avoir d'actions éparses et d'obtenir des résultats escomptés en temps réel ». Marcel Soukou lui rétorque qu'il voit dans cette question de l'éparpillement des actions de la part des porteurs de projets : « un projet arrive, un autre projet arrive, il faut harmoniser les interventions éparses de sécurisation foncière. Tu demandes à un projet d'intervenir sur le foncier, alors qu'il l'a fait il y a deux ans ! Là au moins on saura qui fait quoi ! ». Chantal Adénon réagit à son propos sur un ton fataliste « c'est un éternel recommencement ». Marcel Soukou défend alors la formalisation des droits fonciers comme instrument pour garantir le développement d'une agriculture industrielle : « sur le volet agriculture, il faut une sécurisation pour des investissements lourds, ce qui permet la réduction de la pauvreté et la radiation de la famine, ce serait un troisième défi ». C'est à ce moment que Luc Murray revient après sa ronde des autres panels. Il indique, sans prendre place autour de la table, qu'« il y a des liens à aller chercher dans les différentes stratégies, mais aussi pour les maires ». Cette prise de position à l'égard des communes laisse supposer qu'il s'est inspiré des débats d'autres tables rondes, où la question du rôle des communes est ardemment débattue et qu'il cherche à prédéfinir les suites à donner à ce panel. Conscient du faible succès participatif de celui-ci, il signifie qu'« une de vos conclusions, c'est de demander à ce que cet exercice soit poursuivi dans les prochaines semaines, qu'il y ait un atelier plus représentatif que vous trois ». Il renchérit en précisant que « nous, notre travail c'est de dire qu'il y a des liens, à aller chercher ». Puis, s'appuyant sur un lexique technique et bureaucratique, il étaye son propos en orientant ses attentes vers un système d'information du foncier : « Nous, on dit là-dedans qu'il nous faut des livrables. Qu'il va falloir un outil que les utilisateurs, les maires, les intercommunalités, à travers un outil unique, qui prends comme axe le foncier, puisse faire tout son aménagement du territoire. Il faut identifier les liens fondamentaux et redéfinir ces liens car tous ces secteurs sont liés. Il faut un outil de gestion pour orienter. Comment on met en articulation tout ça ? ». Marcel Soukou



rebondit sur un ton qui semble agacé : « le problème ce sont les études. On fait des études, et on refait des études ». Luc lui rétorque, dans une formule plus politique que « c'est aux maires de bosser », ce à quoi Marcel répond immédiatement, dans une allusion explicite aux moyens dont les communes disposent, qu'il est nécessaire de « doter les mairies en ressources humaines pour permettre l'exploitation effective des documents et études planification ». Jeanne Tonongbe s'intercale entre les deux hommes pour signifier qu'il est souhaitable « d'inciter les communes elles-mêmes à prendre des initiatives » puis d'ajouter qu'il est nécessaire d'appeler à une « meilleure collaboration pour l'élaboration des documents centraux et communaux, pour l'élaboration des documents de stratégies ». Sur ce dernier défi, Luc recommande notamment de « veiller à l'exploitation des acquis des différentes interventions en matière de sécurisation foncière, à la prise en compte des différents documents de planification de la dimension foncière, de mettre en place des outils de communication et de sensibilisation » puis dans une formule managériale emprunte d'anglicisme, il invite à un processus qui soit « feed-back feed-forward » et à « veiller à une réelle convergence d'actions dans les différentes actions sectorielles ». Après avoir pris note cette quatrième recommandation, Marcel Soukou congratule ses homologues dans un grand sourire : « bon bah voilà, c'est déjà pas mal ! ». Luc renchérit sur son attente « d'outil concret » et Chantal Adénon appelle à une meilleure interaction entre les politiques pour permettre de relever les défis ». Le travail de restitution du panel se fait en plénière par Marcel Soukou qui se contente d'énumérer les recommandations en appelant, comme l'avait suggéré Luc Murray, à la constitution d'un atelier exclusivement consacré à cette question.

Cette séquence de travail, en prenant place lors d'un moment important et officiel, le Forum national sur le foncier, éclaire les difficultés rencontrées par les différents protagonistes à se saisir des problématiques trans-sectorielles au foncier. L'absence de participants des rangs de l'ANDF, comme des maires ou de l'ANCB, peut illustrer une forme de désintérêt et le contournement de ces problématiques par les deux grandes coalitions d'acteurs qui s'opposent au cours de la mise en œuvre du Code foncier, et plus frontalement encore lors de ce forum politique. Cette problématique ne semble être l'intérêt que d'acteurs situés à la marge du secteur foncier et dont le positionnement sur ce panel peut également se lire comme une présence par défaut au regard des autres panels parallèles portant sur des questions plus pratiques et techniques de mise en œuvre du Code foncier sur lesquelles ils peuvent être profanes. En outre, cette séquence est venue montrer la vacuité des échanges, où les enjeux agricoles, environnementaux et d'aménagements apparaissent neutralisés. Ces enjeux ne sont qu'effleurés pour dénoncer une nouvelle fois l'absence de moyens techniques, humains et financiers à

laquelle font face les collectivités décentralisées. Certaines remarques mettent également en lumière la redondance et la lassitude ressenties par les protagonistes du panel à l'égard des formes d'action publique déployées à travers les projets autant que sur la multiplication d'études techniques, de documents stratégiques et de planification qui demeurent lettre morte. L'absence de réactions et d'intérêt en plénière vient enfin confirmer la désaffection pour ces questions trans-sectorielles de la part des principaux protagonistes du forum, en apparaissant contournées et donc conséquemment dépolitisées. Seuls certains experts semblent ainsi prêter un intérêt, tout de même relatif, à ces questions, ce qu'illustre la double intervention de Luc Murray lors du panel et son appel à la conduite d'un atelier spécifique sur cet enjeu. En revanche, les propositions de ce dernier visent aussi à consolider les orientations qu'il impulse au sein du ProPFR et à une certaine normalisation de ces problématiques par le biais de procédures techniques de bureaucratisation, comme la politique de Responsabilité sociale et environnementale (RSE).

\*\*\*

L'approche ethnographique des débats feutrés en panel du Forum national ou lors des réunions du sous-groupe montre que les forums renvoient à ce qu'Eve Fouilleux et Nicolas Gaidet nomment des « des espaces socioprofessionnels de production de sens »<sup>563</sup> qui conditionnent les débats de l'action publique foncière. Les représentants des projets financés par les bailleurs s'affirment en médiateurs et profitent de leur ressource de positionnement, à l'interface entre agences déconcentrées et institutions décentralisées, pour faire valoir leurs intérêts autant que leurs inquiétudes. Si les règles discursives n'apparaissent pas explicitement institutionnalisées, l'exercice de la prise de parole paraît néanmoins sacralisé, avec bien souvent les mêmes personnes qui prennent plusieurs fois la parole en cherchant à mobiliser derrière leur cause. Ces débats discrets visent à influencer directement les orientations de l'action publique dans le sens d'une meilleure prise en compte des problématiques pratiques et techniques identifiées par les porteurs de projets. Les argumentaires des médiateurs et de leurs partenaires locaux sont bien souvent orientés autour des capacités financières à soutenir les structures locales de gestion, de l'accès aux procédures à suivre en matière instrumentale et du soutien aux attentes des populations rurales. Ces registres argumentaires renvoient à des processus discursifs de technicisation et de managérialisation de la politique foncière en vue

---

<sup>563</sup> Gaidet, Nicolas, et Fouilleux, Eve. « Entre alliances et métriques. Dynamiques de débat sur les politiques globales de protection de la biodiversité », *Revue française de science politique*, vol. 68, no. 4, 2018, pp. 669-690.

d'une possible harmonisation et standardisation à l'échelle nationale. En dépit de l'apolitisme<sup>564</sup> explicitement souhaité par certains acteurs représentant les projets internationaux, ces derniers, en tant que médiateurs, n'en constituent pas moins des tiers politisants<sup>565</sup> qui assurent le relai des revendications de leurs partenaires communaux. En ce sens, le processus de bureaucratisation du foncier n'en permet pas moins une forme de repolitisation de la question foncière sous l'angle de nouveaux enjeux technique et bureaucratiques liés à la mise en œuvre du Code. Ainsi, comme le souligne Philippe Bezes, les transformations d'une organisation administrative ne constituent pas une opération technique et dépolitisée<sup>566</sup>. Les luttes administratives entre communes et ANDF sont de ce point de vue éloquentes.

Si bien des zones d'ombres persistent pour les acteurs, l'approche par les forums de politiques publiques confirme les résultats du chapitre précédent abordé en termes de territorialisation et différenciation, à savoir que les normes de gouvernance environnementale, comme les VGGT ou les politiques RSE, ont produit un appel d'air pour la production de contenu des projets à composantes foncières. Ainsi, les instruments quantitatifs et la technicisation des procédures qui en résulte ne sont jamais neutres et façonnent les débats sur la mise en œuvre de la politique foncière<sup>567</sup>. En outre, ces dispositifs renforcent davantage encore la marginalisation des enjeux politiques connexes liés à la planification, à la gestion des terres ou à l'environnement matériel des terres de manière plus globale. Cela tend ici à consacrer la gouvernance des terres par la politique foncière en des termes rationnels, gestionnaires et fortement sectorialisés. Enfin, cela démontre comment la mise en œuvre d'une politique publique ne se résume pas à une opérationnalisation processuelle d'orientations normatives prédéfinies par un document juridique (en l'occurrence le Code foncier) mais qu'au contraire de nouvelles thématiques et problématiques sont discutées et réactualisées, notamment sur les mécanismes techniques qui fondent les principes de gouvernance généraux. Après avoir abordé les débats feutrés qui émaillent ces forums, la prochaine section analyse les fonctions des séances plénières du Forum national sur le foncier.

---

<sup>564</sup> Maertens, Lucile, et Parizet Raphaëlle. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Op. cit.*

<sup>565</sup> Saiget, Marie. « L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014) », *Op. cit.*

<sup>566</sup> Bezes, Philippe. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Op. cit.*

<sup>567</sup> Samuel, Boris. « L'« Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.*, pp. 263-290.

### **3. Mise en scène des rapports de force et canalisation des conflictualités. Les forums à l'épreuve de la (dé-re-)politisation de la politique foncière.**

Les forums participent à la circulation des informations et à la mise en dialogue des différents acteurs associés à la mise en œuvre de la réforme foncière. Je vais compléter cette approche en montrant que les forums peuvent aussi servir de tribunes aux différents protagonistes, notamment pour faire passer certains messages politiques publiquement et affirmer leurs positions dans le jeu institutionnel et la concurrence politique<sup>568</sup>. Les messages ont vocation à mettre en scène des points de rupture à même de venir re-politiser l'application de la réforme au prisme de ces nouvelles revendications. Le bilan d'expérimentation de la mise en œuvre du Code constitue ainsi un espace de contestation et de renégociation des prérogatives et partenariats. Je vais analyser dans cette partie comment chacun tente de réaffirmer son rôle. Les communes cherchent ainsi à assurer la place de la décentralisation dans la gestion foncière vis-à-vis de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) quand celle-ci essaye, à l'inverse, de manifester son autorité, d'imposer sa feuille de route procédurière et de canaliser les initiatives de gestion parallèle. Ensuite, je montre que les porteurs de projets tentent d'apaiser les tensions de leurs partenaires décentralisées et déconcentrées en proposant d'articuler leurs positions dans le but de produire un certain consensus sur les grandes orientations à suivre en matière de gouvernance de la mise en œuvre.

#### **3.1 « La matière foncière est sur notre territoire »<sup>569</sup>. Pour les communes, affirmer la décentralisation et dénoncer la déconcentration de la gestion foncière.**

La gestion foncière est un enjeu économique et politique de premier ordre pour les communes du Bénin, notamment en raison de la manne financière que représente la délivrance d'actes. Pour l'ANDF, l'enjeu est inverse et celle-ci a besoin de faire reconnaître son rôle nouveau et sa légitimité à incarner la compétence juridique et technique au détriment des communes, notamment par une application plus rigoureuse des procédures. Historiquement, les

---

<sup>568</sup> Duchesne, Sophie, et Haegel, Florence. « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, vol. 54, no. 6, 2004, pp. 877-909.

<sup>569</sup> Propos du maire de Dassa recueillis lors du Forum national sur le foncier, le 12 octobre 2018 à Hôtel Royal de Cotonou.

communes délivraient les certificats administratifs et homologuaient les conventions de vente, actes de donations ou d'héritage. Face à l'inaccessibilité du titre pour la majeure partie des populations rurales, les maires se posaient comme les garants d'un système de gestion tout à la fois institutionnalisé et en marge du cadre légal car non intégrées à la législation foncière antérieure au Code foncier. Cette sous-partie analyse la mise en scène des oppositions entre communes et ANDF lors des séances plénières du Forum national sur le foncier.

*Dénoncer l'absence de moyens financiers.*

Si le président de l'ANCB, dans son discours lors de la plénière introductive au Forum National sur le foncier, le 11 octobre 2018 au matin, a mis en évidence les efforts déployés par les collectivités décentralisées - appuyés par les projets - pour mettre en place les structures locales de gestion foncières - Commission de gestion foncière et Section villageoise de gestion foncière -, il rappelle également à plusieurs reprises la nécessité de pouvoir financer ces structures sous peine de les voir se déliter rapidement. Si le Code et ses décrets ont défini le rôle et les compositions de ces institutions, rien n'est indiqué quant à leurs moyens de fonctionnement. Le risque est de créer des instances qui seraient sous perfusion financière des projets internationaux lorsque cela est possible, renforçant les inégalités territoriales en matière de territorialisation foncière, ce que ne manque pas de rappeler le maire de la commune de Bembéréké lors des premiers échanges en plénière. Celui-ci affirme « que tout le monde a mis le doigt sur un vrai problème, à savoir le manque de moyen pour faire fonctionner les structures de gestion foncière dans les communes et dans les villages ». Il poursuit en affirmant qu'il « il ne sert à rien de les installer si elles ne peuvent pas fonctionner », pointant de la sorte les insuffisances du Code qui ne serait pas pensé de façon pratique dans son applicabilité. Il continue alors en rappelant l'augmentation continue des dépenses budgétaires des communes, qui doivent faire face à des frais de fonctionnement en constante augmentation :

Chaque année que Dieu fait, nous avons de nouvelles pressions, de nouvelles structures à installer, de nouvelles structures à faire fonctionner, et les ressources ne suivent pas toujours, là ça va devenir catastrophique. Si nous n'avons pas l'argent pour le faire fonctionner, ce sera du gâchis. On nous demande de prévoir des lignes budgétaires, il faut que l'on réfléchisse sur les moyens à avoir pour faire fonctionner ces structures.

Alors que la dépendance à l'aide est structurelle au point de produire un « cercle vicieux de la dépendance »<sup>570</sup>, le maire de Bembéréké appelle publiquement les acteurs municipaux à s'interroger à propos des moyens d'obtenir les ressources financières nécessaires à la pérennisation de ses structures locales de gestion foncière. En ce sens, et à l'instar de ce que notent Philippe Bézès et Alexandre Siné, les processus d'allocation des ressources financières, de la part de l'État ou de l'aide internationale sont d'autant plus conflictuels que la nature des demandes l'emporte souvent sur les ressources disponibles<sup>571</sup>. Jean-Pierre Olivier de Sardan y voit pour sa part l'un des plus grands échecs des interventions développementalistes, qui, loin de rendre autonomes les structures qu'elles placent sous perfusion, crée au contraire les conditions nécessaires à l'institutionnalisation de la dépendance à l'aide<sup>572</sup>.

Les maires des communes de Missereté et de N'Dali renchérissent lors de la séance plénière du 12 octobre au matin. Le premier apparaît circonspect quant à la possibilité d'une mise en œuvre complète du Code foncier, estimant tout d'abord que « [nous] ne sommes pas encore prêts pour sa mise en application » et qu'il est nécessaire d'« encore pouvoir vulgariser tout ce qui a été modifié ». Il rappelle une nouvelle fois les attentes financières des communes, affirmant qu'il « manque des millions pour informatiser les services des affaires domaniales » et que « l'État devrait penser à tout cela avant la mise en service des organes ». Le second, en contrepoint du premier, s'évertue à rappeler les efforts accomplis par sa commune, en mentionnant les « 64 SVGF » installées et financées par la mairie « avec ses fonds propres ». Certes, l'exercice de la prise de parole en plénière répond bien souvent à des codes spécifiques, qui privilégient un discours policé, dont les éléments répondent à un certain rituel. Il permet cependant, dans une certaine mesure, de faire apparaître des points de controverses, de mettre en scène des oppositions, et ainsi de rendre visible des demandes spécifiques. Le juge Jean-Eudes Aïna, présent dans l'assistance lors de ces deux jours du Forum national sur le foncier, est attaché au caractère processuel du Code. Il est une personnalité connue pour son travail de vulgarisation et de formalisation sur les mesures du Code. Il souhaite répondre aux propos du maire de Bembéréké : « Nous avons eu la chance, à travers le projet Pro-PFR, de former tous

---

<sup>570</sup> Lavigne Delville, Philippe, et Aghali, Abdelkader. « 'A cheval donné on ne regarde pas les dents'. Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », *Etudes et Travaux du LASDEL*, no. 83, 2010, pp. 56-67.

<sup>571</sup> Bézès, Philippe, et Alexandre Siné. « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », Philippe Bézès éd., *Gouverner (par) les finances publiques. Op. cit.*, pp. 17-111.

<sup>572</sup> Olivier de Sardan, Jean-Pierre., « Le mode développementaliste de gouvernance » in Olivier de Sardan, Jean-Pierre, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà, Op. cit.*, pp. 316-317.

les maires et les CoGeF sur la valorisation du patrimoine immobilier des collectivités territoriales. Je souhaite que les maires reprennent ces outils qu'on leur a donnés pour avoir des lignes budgétaires correctes ». Il insiste ainsi sur l'importance du travail de formation réalisé en collaboration avec les maires. Il poursuit en rappelant les efforts financiers fournis par les bailleurs dans le cadre de ces opérations, notamment dans la réalisation de multiples ateliers de formation dispensés depuis 2015-2016 en faisant allusion aux prises en charge financières que cela représente pour les bailleurs : « [nous avons] mangé aux frais de la princesse ». De ce fait, il se montre plus ferme à l'égard des demandes de financement des maires, précisant même que « nous avons de l'argent au superlatif ». Mais il ne précise pas ce que recouvre ce « nous » qu'il évoque, complétant son propos en rappelant que « le foncier est essentiel pour le développement des communes » et que « chaque commune a les moyens suffisants ». Enfin, il finit par ajouter : « Le Code foncier est une opportunité pour chaque commune. Reprenons les documents, relisons tranquillement ». La formule, par son caractère consensuel et sa tonalité apolitique, s'inscrit bien dans le registre discursif bureaucratique de ce forum, d'autant plus qu'elle est prononcée par une autorité judiciaire légitime. En rappelant les communes à leurs obligations, en mentionnant le travail réalisé (formations, ateliers), en insistant sur les contributions financières conséquentes, le juge invite les maires à se conformer à des prescriptions normatives bureaucratiques. Il les incite ainsi à normaliser leurs pratiques. Cette injonction au suivi des procédures juridiques va de pair avec une dépolitisation de la demande d'appui financier des communes car celles-ci sont invitées à prendre leurs responsabilités et à s'autonomiser. Cette prise de parole du juge illustre ici une tentative de neutraliser le conflit qui oppose les communes à l'ANDF vis-à-vis des moyens financiers indispensables à la mise en œuvre. En ce sens, l'intervention du juge peut s'interpréter comme une tentative de dépolitisation des revendications des communes.

*« Je suis maire et je ne peux accepter qu'un fonctionnaire me face la loi »<sup>573</sup>.  
Affirmer la légitimité électorale face au pouvoir bureaucratique.*

La citation mise en exergue dans le titre, issue d'une prise de parole du maire de Dassa-Zoumé indique que les thématiques procédurières sont ressassées tout au long du forum et laissent, de façon plus large, entrevoir des luttes de légitimités entre les maires et l'administration foncière déconcentrée. La conflictualisation, comme le notent Sophie

---

<sup>573</sup> Propos du maire de Dassa recueillis lors du Forum national sur le foncier, le 12 octobre 2018 à Hôtel Royal de Cotonou.

Duchesne et Florence Haegel, est une des dimensions constitutives de la politisation et met l'accent sur l'expression publique entre forces antagonistes<sup>574</sup>.

La séance plénière du 12 octobre 2018 au matin, lors de la seconde journée du Forum national sur le foncier au Bénin, vient mettre en lumière cette conflictualité de façon assez nette. Absent lors de la première journée de l'atelier, le maire de la commune de Dassa-Zoumé, par ses interventions théâtralisées, joue opportunément du conflit. Vêtu d'une stricte veste de costume noir, timbre de voix puissant, fort de ses compétences politiques acquises lors de ses expériences en tant que député et ministre, il répond aux propos tenus la veille, selon lesquels les maires ne suivraient pas les procédures administratives. À partir d'une procédure administrative technique, les avis de bornage<sup>575</sup>, l'attaque brutale du maire exprime les tensions accumulées par les communes depuis la création de l'ANDF :

Je suis arrivé ce matin, je me réjouis de l'initiative soutenue par les partenaires et de la présence de tous mes frères consultants et collaborateurs. Je voudrais intervenir prioritairement car nous sommes à un atelier bilan. Si c'est moi qui me trompe vous allez me le dire. C'est par rapport aux questions d'affichage. Ce que j'ai remarqué, c'est que l'ANDF fonctionne sur nos territoires de façon décloisonnée. Vous savez, la loi est là, mais la matière foncière est sur notre territoire. Et même si on lui a donné des prérogatives, il faut absolument qu'elle travaille en intelligence et avec nos services domaniaux, et avec nous-même !

Le maire de Dassa évoque ici son obligation d'afficher les avis de bornage, qu'il nomme « questions d'affichage », annonçant la tenue d'enquêtes contradictoires sur les parcelles faisant l'objet d'une demande de titre foncier. Cet avis de bornage est une procédure qui a pour objectif de veiller à la bonne circulation d'une information de titrisation à l'échelle d'un village. L'édile poursuit alors en élevant davantage son timbre de voix pour dénoncer les pratiques du régisseur du Bureau communal du domaine et du foncier, l'administrateur du démembrement local de l'ANDF :

Le jeune<sup>576</sup> ne m'a pas écouté ! On m'apporte des dossiers d'affichage portant sur 50 hectares, 100 hectares, et parfois, vous voyez que c'est morcelé. Or, j'ai des

---

<sup>574</sup> Duchesne, Sophie, et Florence Haegel. « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Op. cit.*

<sup>575</sup> Le Code foncier précise dans les articles 119 à 124 les modalités procéduraires de bornage contradictoire. Il s'agit des opérations de confirmation des droits fonciers sur un immeuble de façon contradictoire par un géomètre agréé, sous la surveillance du régisseur du Bureau communal du domaine et du foncier. Ces opérations doivent, en théorie, s'effectuer en présence du propriétaire limitrophe de l'immeuble. L'article 120 précise qu'un « un avis de bornage est transmis aux fins d'affichage au maire de la commune où se trouve situé l'immeuble ».

<sup>576</sup> Le maire fait ici référence au gestionnaire du Bureau Communal du Domaine et du Foncier, le démembrement de l'ANDF pour le département des Collines.



informations foncières concernant l'arrondissement de Paouignan, et tout un village est en train de voler en éclat ! Le premier dossier, je l'ai contesté, il vaut mieux ne rien signer que de signer ce genre de document et qu'on me traîne après [en prison]. L'article 361<sup>577</sup> là, il est violé ! Le document d'affichage traite d'une acquisition de terre ! Pourquoi l'intéressé n'a pas fait son dossier depuis ? Je ne peux pas être complice d'un affichage qui va donner lieu à l'immatriculation de terre rurale sur 100 hectares ! Si ça dépasse 20 hectares, je ne suis pas autorisé. Je lui ai tout dit et il n'a pas entendu ! Je lui ai fournis tous les éléments de preuve, ce n'est pas normal !

La création de l'ANDF a été en partie justifiée pour mettre fin aux pratiques frauduleuses des communes en matière de délivrance d'actes foncier. Or, le maire de Dassa dénonce expressément le fait qu'elle soit elle-même en faute à ce sujet. De plus, l'Agence déconcentrée, représentée par son bureau local à Dassa, plaide pour que le maire adopte des pratiques automatiques dans la gestion bureaucratique du foncier. Mais, la prise de position du maire de Dassa-Zoumé réaffirme l'autonomie des maires dans leur capacité à apprécier de la pertinence d'une demande d'un administré. De surcroît, la procédure bureaucratique ne serait pas si précise que cela. Il évoque notamment le flou juridique et procédurier qui émaille la période transitoire depuis le vote du Code, indiquant les abus potentiels qui peuvent s'y manifester :

Quand on parle de résistance, c'est à ce niveau-là. Donc la question que je vous pose [en s'adressant au DGA de l'ANDF] : est-ce que c'est parce qu'on parle de période transitoire qu'on va nous soumettre à afficher des documents de terre sur lesquels on veut faire l'immatriculation qui ne respecte pas les conditions ? Ces envois de documents ne sont pas légaux.

À ces propos, la salle se remplit de chuchotements et de commentaires qui tendent progressivement à couvrir les déclarations du maire. Celui-ci poursuit néanmoins son réquisitoire en pointant le dysfonctionnement des relations entre fonctionnaires et élus. Il tient d'abord à rappeler qu'en tant qu'élus, ils disposent d'une légitimité supérieure à celle d'un administratif :

Je suis maire et je ne peux accepter qu'un fonctionnaire me fasse la loi ! Ils sont nos commis ! Ils ne sont pas au-dessus de nous ! Ils ne peuvent pas faire les formalisations de terres comme ça ! On doit travailler en intelligence. Voilà le problème !

Selon lui, c'est au maire d'assumer la responsabilité, de par sa légitimité électorale, du fonctionnement du territoire communal. Les propos dérogent aux répertoires argumentatifs

---

<sup>577</sup> L'article 361 précise que l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux et vingt hectares est conditionnée par l'approbation préalable du conseil communal d'un projet de mise en valeur. Entre vingt et cent hectares, le projet de mise en valeur doit être approuvé par l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, après un avis du conseil communal. Au-delà, il faut également une approbation du ministère des Finances.

traditionnels et aux prises de paroles disciplinées des autres participants de ce forum. Leurs caractères revendicatifs, exprimés sans nuance, souhaitent rendre visible les difficultés rencontrées par les édiles locaux. Le maire termine ensuite sa prise de parole en revenant, de façon un peu plus apaisée, sur des questions d'aménagement et appelle de ses vœux à généraliser l'appropriation des acquis de la loi cadre sur l'aménagement du territoire pour que chaque commune puisse « situer les zones agricoles, et que, grâce à ça, le cadastre s'accomplisse ». Il rappelle notamment que « c'est plus facile [pour nous] de mettre la main sur des terres », en suggérant qu'il est plus facile pour les maires de négocier directement certaines acquisitions administratives avec les autorités coutumières, notamment en promouvant le développement des villages et des communes :

On demande aux communautés de mettre à disposition des terres, et j'avoue que ça marche bien. Quand [vous] leur expliquez les choses, [on] leurs fait accepter que ça devienne une communauté de la commune, avec le bénéfice d'infrastructures sociocommunautaires.

Cette dernière prise de position vise ici à rappeler la proximité qu'entretiennent les édiles avec les populations locales tout en manifestant un état de fait relationnel plus difficile à construire pour une autorité nouvelle et déconcentrée.

Par ces propos dénués de nuance, le maire rend audible les tensions accumulées par les communes depuis la création de l'ANDF. La réponse du Directeur général adjoint de l'ANDF, attendue par toute l'assistance, mobilise le registre de la disqualification par une formule teintée de mépris visant à neutraliser le débat politique :

Moi, je ne veux pas répondre au maire, car je ne comprends pas bien sa préoccupation. Sa préoccupation c'est quoi ? C'est de dire qu'on amène des dossiers de confirmation de droit sur des surfaces de deux hectares ? Cinq hectares ? Vingt hectares, soixante hectares et on lui demande d'afficher ? Est-ce qu'il peut afficher ? Ma question s'adresse aux maires, comment vous faites chez vous ? C'est ça que je veux savoir ! ». Si vous ne vous êtes pas entendus avec le bureau foncier sur un dossier, est-ce une raison suffisante pour bloquer pour tous les autres ? Dans les cas où il y a des difficultés, il faut se concerter pour trouver des solutions.

Le DGA opère ainsi un retournement de la critique, en renvoyant le maire de Dassa à sa responsabilité d'affichages et de transparence, et en appelant à la concertation entre autorités décentralisées et déconcentrées. Il semble ainsi vouloir diminuer la portée critique des remarques du maire de Dassa-Zoumé, en recentrant le débat sur des questions techniques, contribuant ainsi à dépolitiser les discussions. Il valorise ainsi des solutions techniques, d'ordre bureaucratique, afin de tenter de résoudre les blocages auxquels l'ANDF fait face et qui pénalise

la mise en marche des services de ses bureaux communaux. L'ambition de l'ANDF est notamment de pouvoir délivrer les titres fonciers dans un délai de cent vingt jours maximums. Le refus de certains maires de coopérer, à l'image du maire de Dassa concernant les avis de bornage, bloque cette ambition sur laquelle l'ANDF fonde sa légitimité à se montrer plus efficiente que les mairies auprès des populations. Le fonctionnaire semble avoir pris la mesure du rapport de force en présence, qui lui apparaît défavorable ; c'est pourquoi il appelle à concilier les positions des entités déconcentrés et décentralisées, sans nécessairement braquer les autres maires de l'assistance, car l'ANDF a besoin de leur collaboration.

Mais le maire de Dassa reprend la parole et élève de nouveau le ton. Il insiste sur l'importance de l'investissement des communes dans la mise en œuvre du Code puisque le Forum national est organisé sous l'égide de l'Association nationale des communes du Bénin : « Déjà, le fait que [nous] soyons ici, c'est sous l'égide de l'ANCB. Pour faire le bilan. Il faut que l'on reconnaisse ce qui a été fait et ce qui n'a pas été fait ». Puis, il précise qu'il a voté pour le Code alors qu'il était député, ce qui lui permet d'égratigner la position de bureaucrate qu'occupe le DGA : « [Nous] autres, on est mieux placés pour vous parler, parce que la Code là, c'est [nous] qui l'avons voté ! ». Puis il poursuit en estimant parler au nom de l'ensemble des communes du Bénin : « [Nous] avons la chance d'être maires, et [nous] constatons ce qu'ils fabriquent sur notre territoire, aucun maire ne va dire qu'ils collaborent bien avec [nous] ». Les difficultés de l'ANDF se retrouvent avec d'autres partenaires, explique-t-il, ce qui relativiserait la responsabilité des maires : « Les urbanistes se plaignent d'eux ! L'IGN se plaint d'eux ! Et ils [nous] parlent de cadastre ! Mais qu'ont-ils commencé par faire ? ». Et il conclut tout aussi abruptement : « Tout ce qu'on leur demande, c'est de faire profil bas ! L'ANDF n'est pas au-dessus de nous ! C'est nos commis ! Voilà ! Et [nous] devons travailler ensemble. (...) Je ne suis pas d'accord que quelqu'un puisse se lever pour dire que non, ma question ne s'adresse pas à eux ».

Le maire de Dassa-Zoumé utilise donc différents registres pour légitimer ses propos : son expérience politique nationale, ses compétences d'élus locaux ainsi que sa fonction implicite de porte-parole de ses collègues moins dotés en capital politique. Cela lui permet d'insister sur les dysfonctionnements de la procédure et de justifier de la désapprobation des communes vis-à-vis de leurs partenaires administratifs, notamment de la perte de leur autonomie politique au regard des nouvelles attributions décisionnelles octroyées aux bureaux communaux de l'ANDF. La dimension théâtrale de cette altercation discursive est évidente. La passe d'arme entre le maire de Dassa-Zoumé et le DGA de l'ANDF traduit les conflits implicites qui marquent la

mise en place de cette réforme foncière<sup>578</sup>. Le Forum retrouve néanmoins un registre plus apaisé à travers la dernière allocution du DGA. Il tient à réaffirmer la nécessité de développer le dialogue entre les communes et l'ANDF :

Je voudrais que l'on puisse partager les bonnes pratiques avec les autres communes. Le Code Foncier se met en œuvre à vitesse variable. Il y a certaines communes qui avancent différemment. Je voudrais m'assurer après les deux jours passés ici que l'ensemble des participants a compris que les communes ne développent pas leurs propres systèmes d'information. Le chantier [de cadastre] qui est engagé au niveau national aujourd'hui, ce n'est pas uniquement au niveau central, c'est aussi pour les communes.

L'hostilité plus ou moins latente exprimée à l'égard de l'ANDF témoigne du sentiment des maires d'avoir été lésés dans cette politique. Les propos du maire de Dassa-Zoumé apparaissent ainsi comme la manifestation explicite, de part son côté dramatique, de la susceptibilité d'une division nouvelle du travail dont les rôles sont appelés du vœu des maires à être renégociés. C'est pourquoi, au-delà du partage de revendications et d'expertise technique, la prise de parole en séance plénière du Forum national sur le foncier apparaît comme un exercice de positionnement au sein de la matrice et vise à renvoyer chaque acteurs et institution face à leurs rôles et responsabilités. De plus, ces débats attestent du fait que la mise en œuvre, dans sa dynamique interne, ne fait pas consensus. Au contraire, les oppositions qui naissent des représentations des enjeux, incarnées par l'affrontement entre les maires et l'ANDF, révèlent les clivages portant sur le rôle et les responsabilités des uns et des autres.

### **3.2 « Le bébé est né, même si c'est un bébé mal en point »<sup>579</sup>. Politique foncière du flou et de l'incertitude.**

Cette citation dans le titre est une des dernières prises de paroles du Directeur général adjoint de l'Agence national du domaine et du foncier. Elle éclaire à mon sens l'état d'esprit dans lequel se trouvent les principaux protagonistes du secteur à l'égard de la mise en œuvre du Code foncier depuis le vote de celui-ci. Les équipes des projets financés par les bailleurs de fonds néerlandais, français et allemands sont dans une position inconfortable, confrontées aux demandes de moyens financiers et techniques exprimés par les mairies, et le pilotage centralisé de l'ANDF, qui ne dispose pas d'une forte légitimité. Je montre dans cette dernière sous-partie que les équipes des projets font alors valoir leurs ancrages territoriaux et leurs expériences du

---

<sup>578</sup> Ce qui ne les empêchera pas de se retrouver à la pause pour échanger de façon plus pacifiée.

<sup>579</sup> Propos du directeur général adjoint de l'Agence national du domaine et du foncier recueillis lors du Forum national sur le foncier, le 12 octobre 2018 à Hôtel Royal de Cotonou.

terrain dans leurs tentatives d'intermédiation. Les responsables des projets usent ainsi des opportunités offertes par les forums pour contester la réduction de la politique foncière à la stricte mise en application du Code foncier et domanial. Ils tentent de mettre en sens et en cohérence le développement du secteur foncier en décloisonnant celui-ci de façon à penser les problématiques liés à la terre de façon plus élargie et trans-sectorielle. Cela aboutit, en plénière, à des déclarations d'intention floues et incertaines autour du devenir du secteur foncier.

Jusqu'à présent, et comme cela a été démontré à partir des multiples échanges observés à la fois lors des séances du sous-groupe foncier et des groupes de travail du Forum national, la politique foncière donne l'impression d'être - notamment pour les porteurs de projets - un produit social d'apparence peu cohérent et soumis aux rapports de force constants entre multiple (re)cadrage et application territoriale. L'opportunité et la ressource que représentent les séances plénières du Forum national sur le foncier doivent permettre aux projets de mettre en récit la mise en œuvre. Cette mise en récit est essentielle pour les médiateurs dans la mesure où elle constitue un instrument pour donner de la signification aux actions menés et suggérés ce qui devrait être fait à l'avenir pour cette politique<sup>580</sup>.

Ce travail de narration s'illustre par l'expression d'un engagement commun qu'éclaire la prise de parole de Luc Murray lors de la séance plénière du 11 octobre au matin. Ce dernier a « une préoccupation majeure ». Selon lui, l'action publique foncière est « toujours dans le test depuis 15 ans » et les acteurs seraient ainsi toujours dans l'indétermination : « comment on va faire, comment on va mettre en œuvre ? ». Mais, dans le même temps, il insiste sur le bilan de l'activité de ces porteurs de projets, en insistant sur leur caractère fraternel : « des initiatives frères, avec des livrables, des activités semblables » ce qui a permis de « délivrer, pas seulement aux populations, mais aussi au gouvernement, des manuels de bonnes pratiques, d'opérationnalisation et des suggestions fortes pour des initiatives ». Il met ainsi en lumière l'apport technique de ces acteurs et construit un récit s'appuyant sur les sur le champ lexical de la croyance développementaliste<sup>581</sup>, qui peut ici s'apparenter à un imaginaire bureaucratique<sup>582</sup>. Il légitime ainsi « l'engagement de la GIZ » afin de « continuer ces efforts là pour poursuivre

---

<sup>580</sup> Le récit est ainsi entendu au sens de *policy narratives*. Voir notamment : Radaelli, Claudio M. « Récits » in. Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *Op. cit.*, pp. 528-533. ; Radaelli, Claudio M. « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Op. cit.*

<sup>581</sup> Rist, Gilbert. « La modernisation entre histoire et prophétie », in Rist, Gilbert. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, *Op. cit.*, pp. 173-198.

<sup>582</sup> Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratiation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » in Hibou, Béatrice (dir), *La bureaucratiation néolibérale*. *Op. cit.*, p. 17.

des livrables communs, jusqu'aux ministères, pour capitaliser tous les résultats acquis ». Il conclut dans une formule des plus consensuelles : « alors autant qu'on le fasse en commun ». Il apparaît assez nettement dans cette prise de parole traversée par une certaine tension dramatique, la volonté d'arbitrer et de concilier les positions divergentes de l'ANDF et des mairies. Mobilisant un registre symbolique teinté d'émotion autour du « *commun* ». Luc Murray tente d'imbriquer les attentes différenciées des maires et des bureaucrates.

De façon concomitante et peut-être plus surprenante encore, la prise de parole lors de cette même plénière du 11 octobre de Géraud Assiba, expert foncier de l'ANDF. Celui tente de repolitiser la question des usagers du foncier :

Je tiens à placer mon petit mot, car il y a un point à regarder de très, très près : c'est de regarder le positionnement de chacun. Aujourd'hui, quand on prend la population, tout le monde, nous qui sommes ici, dans les villages, nous avons des strates. Le DGA devait en parler mais il n'en a pas eu l'occasion. Il y a Monsieur tout le monde qui veut acheter une parcelle, ou bien qui veut donner une parcelle, ou bien qui veut hériter, qui veut faire une transaction, ça, ça concerne tout le monde, aussi bien ceux qui sont ici, que dans les villes et villages. Et ensuite, nous avons un petit groupe, une classe moyenne qui arrive au-delà d'une transaction, à demander, à aller vers la sécurisation, à aller vers le Titre foncier pour sécuriser. Ça aussi ce n'est pas donné à tout le monde. Donc, pour nous, le défis aujourd'hui c'est de renverser cette tendance, c'est d'arriver à sécuriser cette transaction que Monsieur tout le monde fait, d'aider Monsieur tout le monde. Comment on arrive à sécuriser toutes les transactions ? Après, on pourra aller au titre foncier, mais le défis doit être là. Et donc, derrière, que ce soit, Plan Foncier Rural, que ce soit cadastre, appelez ça comme vous voulez, quel que soit le nom, comment, quand j'achète une parcelle, ou que je veux donner une parcelle à mon fils, comment il hérite ? Il faut vraiment avoir cela à l'esprit pour pouvoir avancer.

L'expert foncier de l'ANDF inscrit son intervention dans la lignée des discours d'acteurs affiliés ou proches de l'agence déconcentrée, soutenant de fait une ligne processuelle, en y ajoutant l'une des rares allusions de ce forum aux usagers directs de la matière foncière. Si les problématiques territoriales du foncier sont apparues reléguées derrière les désaccords structurels qui opposent les maires et l'ANDF, les populations béninoises sont ainsi replacées au centre du débat. En outre, elle tend à souligner publiquement le besoin d'établir une orientation claire aux objectifs conjoints à l'ensemble des acteurs. Cette nécessité d'établir un canevas général est une nouvelle fois exprimée, cette fois par Marcel Dandjinou, expert foncier, qui a notamment participé aux travaux d'élaborations de Plan Foncier Ruraux pour la coopération allemande. Celui-ci rappelle l'absence de « cadre de coordination de toutes les interventions » alors qu'« il serait normal que les différents partenaires commencent déjà en coordonnant leurs efforts ». Le maire de Dassa ne tarde pas à rebondir sur cette proposition en égratignant de nouveau l'ANDF, ajoutant qu'« ils ont déjà du mal à travailler avec les

communes » et qu' « ensuite, c'est un organisme étatique ». Désiré Azongpo, lui aussi expert au ProPFR a appelé pour sa part à la constitution d'un « atelier d'information sur l'usage du foncier », estimant que « personne ne parle d'un projet d'appui ou d'accompagnement de l'ANDF sur le foncier de façon globale ». Cette interpellation renvoie ici aux systèmes de croyances des acteurs et aux recompositions de cadrages qui s'opèrent au cœur de la fabrique de la mise en œuvre de la politique foncière. Au sein d'un groupe d'acteurs où coexiste plusieurs conceptions et attentes, le rôle des experts est alors d'énoncer une articulation entre les différents éléments pour tenter de rendre l'énoncé plus cohérent, de produire du « sens commun »<sup>583</sup> entre des acteurs qui n'ont pas les mêmes représentations. Désiré Azongpo tente ainsi de poursuivre en ce sens, notamment en appuyant son propos à l'égard des communes : « Je pense qu'avec les recommandations qui ont été faites, il faut mettre en place une stratégie, créer un programme pour faire cela. On peut bien essayer de rattraper ce qui peut encore l'être pour essayer de donner un contenu qui prenne en compte un certain nombre de recommandation qui ont été faites ici et qui devraient bénéficier aux communes ».

Ainsi, si l'opérationnalisation de la politique foncière suppose de multiples adaptations, les experts des projets jouent le jeu de l'intermédiation sans s'opposer frontalement à leurs partenaires. Luc Murray souligne pour sa part sa volonté d'aller plus loin :

On peut attendre des résultats de cet atelier, on peut approfondir tous les sujets, tous les détails, mais on n'a pas le temps. Par contre, on peut formuler des recommandations claires, sur des thématiques à creuser. Quand on pense Forum national, il y a l'image des assises. (...) Pour être plus concis, j'attends beaucoup de recommandations. On voit un gap énorme sur la fameuse mise à jour. Je pense qu'il y a un manuel à faire, quelque chose à écrire !

Il termine, de façon plus procédurière, en insistant davantage sur son attente de « recommandations claires, précises, avec une estimation des budgets nécessaires, pour mettre à jour les données foncières qu'on va récolter, qu'elles s'appellent PFR ou autres ! ».

Les séances plénières du Forum national sur le foncier au Bénin éclairent en quoi il n'y a pas de séparation entre formulation, cadrage de problèmes et mise en œuvre d'une politique publique. La création de l'ANDF et de ses bureaux locaux n'ont rien réglé quant à l'opérationnalisation du Code qui suppose des adaptations permanentes des modes d'application. À l'instar de ce qu'analyse Emmanuel Henry, cela rappelle en outre que les

---

<sup>583</sup> Nay, Olivier, Smith, Andy. « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. » *in* Nay, Olivier et Smith, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. *Op. cit.*, p. 13.

experts sont eux aussi soumis aux contraintes des rapports de forces qui les entourent<sup>584</sup>. Les oppositions frontales entre revendications financières des maires et nécessité de faire reconnaître leur autorité par l'ANDF illustrent le cloisonnement aussi bien cognitif que stratégique d'acteurs et d'institutions qui tendent à camper sur leurs positions. L'incidence directe porte à la fois sur l'absence de directives et d'orientations claires et définies et sur l'absence de la mise en place d'un comité de suivi. Il est possible d'identifier trois conséquences à cela :

La première d'entre elles découle de l'opposition binaire entre les communes et l'ANDF et donne à voir les asymétries de positions entre acteurs étudiés et les attentes, calculs et stratégies qu'ils tentent d'impulser à partir de processus instrumentaux. Cela souligne en outre les marges de manœuvre et les possibilités de blocage ou de négociations et rappelle qu'il ne suffit pas d'imposer une nouvelle réglementation pour réformer un ensemble de pratiques<sup>585</sup>. Les échanges et processus à l'œuvre entre les différents acteurs évoqués donnent ainsi à voir la construction progressive du changement<sup>586</sup> au sein des administrations du secteur foncier béninois.

Ensuite, la deuxième conséquence porte sur l'absence de recommandation claire et précise que vient illustrer la vacuité de nombreux échanges en plénière. Si tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de mieux se coordonner et de renforcer les relations, il ne ressort aucune mesure de ce forum qui s'apparente pourtant à des assises du foncier. Cela suggère, à l'image de ce qu'analyse Mathieu Ansaloni dans ses travaux sur les phénomènes de changement de l'action publique, une certaine inertie des acteurs autour d'un consensus mou sur la nécessité de renforcer le travail de coopération entre acteurs<sup>587</sup>. La puissance publique, qu'elle soit représentée par les communes ou l'ANDF, apparaît autocentrée et les problématiques techniques de mise en œuvre produisent des filtres d'abstraction de la réalité sociale et

---

<sup>584</sup> Henry, Emmanuel. « Nouvelles dynamiques de savoirs et permanence des rapports de pouvoir. L'impact – limité – des transformations – importantes – de l'expertise en santé au travail », *Revue française de science politique*, vol. 61, no. 4, 2011, pp. 707-726.

<sup>585</sup> Gaxie, Daniel., « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel » in Gaxie, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 271-295.

<sup>586</sup> Fouilleux, Eve. « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », in Fontaine, Joseph., Hassenteufel, Patrick (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 255-279.

<sup>587</sup> Ansaloni, Matthieu. « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 63, no. 5, 2013, pp. 917-937.



matérielle dont traite la politique foncière. En conséquence, la sphère bureaucratique est déconnectée des ressources dont il est pourtant question (la *terre*, l'*environnement*).

Enfin, la troisième conséquence porte sur les secteurs connexes à la politique foncière, comme ceux de l'aménagement, de l'environnement et de l'agriculture, qui ne font pas l'objet d'une attention dans les débats. Quand ils ne sont pas neutralisés derrière des considérations techniciennes, humaines et financières, ces derniers sont invisibilisés et ignorés.

### **Conclusion du chapitre**

Ce quatrième chapitre s'est attaché à décrire et comprendre les processus et les modalités de circulation des informations techniques et de mise en scène des conflictualités au sein de la matrice d'acteurs, entre espaces politiques et professionnels du développement. J'ai montré comment les séances du sous-groupe foncier et le Forum national sur le foncier au Bénin constituent des forums de politiques publiques qui soutiennent la mise en œuvre de la politique foncière par les échanges et discussions sur les blocages des procédures techniques et sur les tendances qui se profilent. On y observe autant une politisation qu'une dépolitisation protéiforme des problématiques qui traversent cette séquence depuis le vote du Code foncier. Les registres techniques et argumentaires de « bonnes pratiques » en quête de « synergies » et de « recommandations claires » cohabitent avec des altercations discursives parfois virulentes. Chaque acteur se représente les enjeux fonciers selon son identité et son positionnement au sein de l'espace institutionnel du secteur. En outre, les pratiques sociales routinières et quotidiennes influencent les registres discursifs des acteurs qui s'attachent à aiguiser leurs argumentaires spécifiques. Les pratiques de développement technicisent la prise en charge des questions foncières. Le positionnement des maires financiarise l'enjeu, et le registre de l'ANDF le bureaucratise. En conséquence, aucun acteur n'impose de récit structuré à l'ensemble des parties prenantes. De nombreuses problématiques infrapolitiques du secteur restent cantonnées aux espaces sociaux au sein desquels elles sont en gestation. Et s'il est possible d'identifier certaines convergences quant à la nécessité de coordonner les opérations poursuivies par les projets, les communes et l'ANDF, il s'agit davantage d'un rapprochement de circonstance entre positions opposées que d'une mise en cohérence globale d'une politique publique foncière. Et celle-ci apparaît plus que jamais éloignée des problématiques environnementales et sociales rencontrées par les usagers directs. Le terme de « foncier » mobilise alors une pluralité d'usage et son emploi quotidien dans les pratiques administratives et développementalistes, de par son caractère polysémique qu'il recouvre, participe à faire concourir un ensemble d'acteurs pris

dans des logiques institutionnelles profondément hétérogènes. Je vais maintenant m'intéresser aux conditions bureaucratiques de coordination et d'intégration des politiques de la terre par les instruments de planification et la réalisation d'un cadastre national et centralisé (Chapitre 5).





Chapitre 5 – Un foncier  
transversal ? Intégrer et coordonner  
les politiques de la terre



Le cadastre, ça va être un outil d'aide à la décision. Grâce à la partie cartographique et la partie littérale, ça pourra servir pour identifier ceux qu'il faut exproprier ou ceux avec qui il faut discuter. Ça va être un outil sûr. Parce que l'on aura plus besoin d'aller sur le terrain pour savoir qui est ici, qui est là. Ce travail aura été fait en amont, et donc on pourra directement convoquer. Comme vous le savez, à Cotonou, il y a beaucoup de bas-fonds, comme dans Fidjrossé. Il y a des parcelles sur terre ferme et des parcelles dans les bas-fonds. Le fait de mettre une cartographie aérienne, ça peut être la base de futures décisions administratives, pour dire qui on va déguerpier, pour la gestion des eaux pluviales, pour retracer les caniveaux, les couloirs d'eaux, et donc voir les parcelles qu'il faut dégager et ainsi de suite. Ça pourra aussi servir pour les plans d'aménagements et autre. Le cadastre va pouvoir servir à tout ça.

[Sessi Dossou, directeur du Département des opérations foncières et techniques, Agence nationale du domaine et du foncier, entretien le 23/04/2018]

Les propos de ce haut fonctionnaire de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) traduisent ici la volonté de l'agence déconcentrée d'élaborer le cadastre. Cet instrument doit permettre d'intégrer la dimension foncière des autres politiques sectorielles, notamment en matière d'aménagement du territoire. Comme le souligne Mehdi Labzaé dans ses travaux sur la bureaucratisation du secteur foncier en Éthiopie<sup>588</sup>, la formalisation des droits fonciers par le cadastre fournit un cadre légal à l'administration pour procéder aux expulsions d'individus installés sur les domaines considérés par l'État central comme relevant du domaine public. Si la titrisation de la propriété fut au centre des débats en amont du vote du Code foncier, la nécessité de doter l'administration foncière béninoise d'un cadastre a également été identifiée comme la pierre angulaire à poser pour construire une bureaucratie foncière centralisée et opérationnelle. Les promoteurs du Code ont en effet relevé que si plusieurs institutions, comme l'Institut géographique national, les administrations communales, le ministère de l'Agriculture, *etc.*, disposent de documents cartographiques et d'archives concernant l'information foncière, aucune n'a assemblé ces informations dans un système unitaire. Des documents cartographiques comme les Plans fonciers ruraux (PFR) et les Registres fonciers urbains (RFU) sont éparpillés entre services communaux et ne font pas l'objet d'une intégration dans un instrument d'archive publique. L'étude conduite par le cabinet américain Stewart pour le *Millenium Challenge Account* sur l'administration foncière béninoise suggère ainsi la nécessité de créer un cadastre qui puisse « servir de base pour un archivage sécurisé de la propriété foncière, pour les transactions du marché immobilier sécurisé, des évaluations et taxes fiscales

---

<sup>588</sup> Labzaé, Mehdi. « Une politique « pré-conflit » ? Violences et politiques foncières dans les basses terres éthiopiennes », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 151-173.

équitable et qui fournissent aussi une gestion foncière efficace et efficiente »<sup>589</sup>. Comme je l'ai montré au chapitre 3 et 4, la gouvernance foncière locale, notamment quand elle s'applique aux espaces ruraux est essentiellement abordée au travers des procédures de formalisation des droits et à la mise en place des structures prévues par le Code. En revanche, au niveau national, l'ANDF travaille à la formalisation des titres de propriété et à l'enregistrement de toutes les parcelles documentées par des données cartographiques – sur le modèle des politiques foncières en milieu urbain – pour alimenter la création d'un système d'information foncière centralisé d'envergure nationale, le cadastre. Celui-ci est la priorité instrumentale de l'ANDF.

Ce dernier chapitre s'intéresse aux conditions de coordination et d'intégration des politiques de la terre. En m'attardant sur les dispositifs techniques de coordination des politiques sectorielles afférentes au foncier, je cherche à montrer comment les administrations béninoises tentent d'intégrer une pluralité de problématiques et de thématiques liées – agriculture, urbanisation, usages des sols. Si la bureaucratie est à considérer comme un univers marqué par les pluralismes normatif<sup>590</sup>, il s'agit, dans ce chapitre, de discuter des liens et emboîtements de secteurs d'action publique. Alors que j'ai évoqué au chapitre 2 la métaphore employée par Jean Copans et Thomas Bierschenk comparant les différents secteurs à des îles isolées les unes des autres et reliées à des degrés divers<sup>591</sup>, je cherche à questionner dans ce dernier chapitre selon quelles lignes ces derniers se recoupent ? Autrement dit, en quoi les limites sectorielles sont-elles floues ? Peut-on définir le secteur au-delà des limites institutionnelles ? Sophie Jacquot et Charlotte Halpern rappellent qu'un secteur correspond à l'environnement d'une politique publique, comprenant tout à la fois une dimension d'intérêts partagés par un groupe d'acteurs, une dimension institutionnelle s'appuyant sur les instruments d'action publique et une dimension cognitive reposant sur les représentations des enjeux à

---

<sup>589</sup> MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Etude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Etude 1 : Etude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009, p. 77.

<sup>590</sup> Bierschenk, Thomas., "Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 221-246.

<sup>591</sup> Copans, Jean. « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Op. cit.*, ; Bierschenk, Thomas., "Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 221-246.



traiter<sup>592</sup>. Cette question rejoint ainsi celle de la transversalité comme réponse aux limites des politiques sectorielles<sup>593</sup>.

Pour explorer empiriquement et théoriquement ces questionnements, je m'appuie sur les concepts de coordination et d'intégration des politiques publiques. Comme le soulignent Philippe Trein, Iris Meyer et Martino Maggetti, l'intégration et la coordination des politiques publiques constituent deux dimensions du réarrangement des frontières des secteurs :

*« the two terms embody a conceptual distinction as integration refers to the incorporation of some elements into a larger entity or a unified whole (as it the case for policy goals and instruments), whereas coordination is about the reorganization of previously separate processes or units to make them together properly (it refers typically to administrative units). Coordination entails 'ideas about joint and holistic working' between sectors. Integration contains, in addition, 'integrated structures (and policies) to create common organizational elements and to merge professional practices and interventions »*<sup>594</sup>.

En outre, précisons que l'intégration des politiques de la terre est ici comprise, selon la définition de Jeroen Candel et Robbert Biesbroek, comme un processus dynamique impliquant une somme d'acteurs institutionnels n'évoluant pas nécessairement de façon concertée et pouvant se développer dans des directions opposées<sup>595</sup>. En outre, l'intégration peut se faire de façon verticale ou façon horizontale<sup>596</sup>. L'intégration verticale est entendue comme les moyens techniques par lesquels un secteur adopte des procédures ou instruments permettant la légitimation et la facilitation de mise en œuvre d'objectifs politiques transversaux<sup>597</sup>. L'intégration horizontale fait pour sa part référence aux interactions institutionnelles entre secteurs voisins et au développement de stratégies intersectorielles (par exemple, un schéma d'aménagement du territoire au niveau national).

---

<sup>592</sup> Jacquot, Sophie, et Charlotte Halpern. « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Op. cit.*, pp. 57-84.

<sup>593</sup> Douillet, Anne-Cécile, Lebrou, Vincent et Sigalo Santos, Luc. « Transversalité », Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques. Op. cit.*, pp. 658-666.

<sup>594</sup> Trein, Philippe., Maggetti, Martino., et Meyer, Iris. "The integration and Coordination of Public Policies: A systematic Comparative Review", *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice*, 2019, vol. 21, no. 4, p.335.

<sup>595</sup> Candel, Jeroen J.L, et Biesbroek, Robbert. "Toward a processual understanding of policy integration", *Policy Sciences*, 49, 2016, pp. 211-231.

<sup>596</sup> Von Lüpke, Heiner, et Well, Mareike., "Analyzing climate and energy policy integration: the case of the Mexican energy transition", *Climate Policy*, vol. 20, no. 7, 2020, pp. 832-845.

<sup>597</sup> Par exemple, la prise en compte des zones humides dans les aménagements du foncier urbain cotoinois, comme cela a été abordé au chapitre 1.

Je fais l'hypothèse dans ce chapitre que le rapprochement des différents secteurs politiques touchant d'une manière ou d'une autre à la matière foncière peut être réalisé par le biais d'instruments politiques comme le cadastre et les plans de développement stratégique ou d'aménagements. Je suppose en outre que les relations entre secteurs reposent sur d'importantes composantes bureaucratiques à même de générer des tensions, voire des luttes<sup>598</sup> dans la coordination des organisations institutionnelles.

Je vais pour cela explorer les interactions et les rapports de force entre secteurs qui touchent à la terre, aux coévolutions et aux coordinations organisationnelles. Je m'intéresse particulièrement aux secteurs de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, et du foncier. Le secteur de l'environnement apparaît pour sa part, comme cela a été exposé au chapitre 2, institutionnellement isolé. En revanche, certains enjeux environnementaux sont partagés au sein des secteurs de l'aménagement et de l'agriculture. Si les acteurs institutionnels associés poursuivent plusieurs objectifs politiques à court et moyen terme, certains peuvent avoir un impact direct sur des enjeux transversaux. J'analyse notamment les objectifs des différents secteurs afférents à la terre pour identifier comment leurs intentions sont associées les unes aux autres. En matière environnementale, les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies adoptés en 2015 ont donné, à l'échelle internationale, un exemple de normes à suivre en matière d'intégration politique dans de multiples secteurs<sup>599</sup>. Ces ODD ont également induit l'emploi d'une ingénierie planificatrice comme un mode de réhabilitation de l'intervention des États dans les économies politiques sectorielles<sup>600</sup>. Dans les univers administratifs, les « plans » et les « cartes » sont d'une part une réalité politique protéiforme qui renvoie aux représentations du monde de celles et ceux qui les conçoivent<sup>601</sup>, et d'autre part

---

<sup>598</sup> Gaxie, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, *Op. cit.*

<sup>599</sup> Le Blanc, Daniel. 'Towards Integration at Last ? The sustainable development Goals as a Network of Targets', *Sustainable Development*, 2015, 23 (3), pp. 176-187. ; Bérard, Yann. « Une nature qui compte ? Retour sur le « tournant environnemental » du Système de comptabilité nationale (années 1980-années 2010) », *Revue française de science politique*, vol. 69, no. 2, 2019, pp. 281-303.

<sup>600</sup> Samuel, Boris. « Planifier en Afrique », *Politique africaine*, vol. 145, no. 1, 2017, pp. 5-26.

<sup>601</sup> Lascoumes, Pierre. « Gouverner par les cartes », *Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 2-3. ; Le Bourhis, Jean-Pierre. « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 75-96. ; Aguilera, Thomas *et al.*, « Introduction : pour une approche pluridisciplinaire des usages politiques des cartes » in Aguilera, Thomas *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires de Septentrion, 2021, pp. 9-38.

un « cadre logique »<sup>602</sup> à dimension performative, où les États tentent d'optimiser les économies sectorielles en incitant les acteurs à effectuer des choix sur les marchés<sup>603</sup>.

J'expose dans une première partie au processus d'émergence d'une coopération trans-sectorielle des politiques de la terre. Je montre comment les bureaucrates du secteur de l'aménagement du territoire se positionnent comme des agents intermédiaires entre les secteurs du foncier, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'agriculture. La création en octobre 2018 de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)<sup>604</sup> augure en ce sens un renforcement de la planification nationale dans le but affiché de mieux coordonner les différentes politiques sectorielles et ainsi faciliter l'intégration d'enjeux transversaux partagés par ces secteurs. Puis, dans un second développement, je m'attarde sur la fabrique du cadastre. J'expose comment est pensé l'instrument, notamment par un suivi des élites béninoises des normes du modèle de cadastre établi au Rwanda. Je montre quels acteurs portent la création de celui-ci, quelles sont les représentations et les attentes suscitées par la mise en place de ce système d'information foncière centralisé à l'échelle nationale. Enfin, je porte mon attention sur les opérations techniques de numérisation et sur les luttes institutionnelles qui s'opèrent pour la mobilisation de ce méta-instrument, illustrant par là le fait qu'au cœur des enjeux de coordination et d'intégration se jouent avant tout des enjeux de luttes institutionnelles et bureaucratiques.

## **1. Bâtir une coopération trans-sectorielle : processus discursifs et cadres politiques instituants.**

La première partie de ce cinquième chapitre souhaite interroger empiriquement la manière dont un cadrage politique commun se fabrique et s'articule - ou non - au sein des secteurs afférents à la terre et à la politique foncière, plus particulièrement les secteurs agricoles et de l'aménagement. Il s'agit de déterminer s'il existe des points de rapprochements entre les acteurs politiques sur la nécessité d'une approche politique intersectorielle. Si ces discours sont

---

<sup>602</sup> Giovalucchi, François, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Planification, Gestion et Politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, no. 2, 2009, pp. 383-406.

<sup>603</sup> Traugh, Geoffrey, et Botiveau, Raphaël. « Construire une nation d'agriculteurs : l'« homme économique » et l'attente du développement dans le Malawi postcolonial », *Politique africaine*, vol. 145, no. 1, 2017, pp. 27-49.

<sup>604</sup> L'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) est la nouvelle appellation de la Délégation pour l'aménagement du territoire (DAT) depuis novembre 2018. Dans ce chapitre, je privilégie l'appellation ANAT.

déterminés par des idées, valeurs, croyances et intérêts semblables ou contradictoires, et donc par des débats et tensions, je fais l'hypothèse que les possibles rapprochements entre secteurs sont autant le fruit de processus discursifs que de documents techniques normatifs de planification sectoriels. Je vais montrer dans un premier temps que le secteur de l'aménagement du territoire est présenté, par certains de ses cadres, comme un nouveau segment d'État en charge de déterminer les usages politiques et économiques des sols. Puis, dans un second temps, je vais montrer que l'enjeu partagé et identifié par ces bureaucrates est de tendre vers une plus grande cohérence entre politiques sectorielles à même de déterminer les occupations du foncier, ce qui passe notamment par un renforcement des outils cartographiques de planification et de prospective.

### **1.1 Entre foncier agricole et foncier urbain : la prospective et la planification comme stratégie de détermination de l'usage des sols.**

Dans un contexte national où les territoires, ruraux comme urbains, sont exposés à de profondes mutations structurelles d'administration des terres, cette première sous-partie explore comment les hauts-fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) ou de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) produisent des discours et outils d'ingénierie sociale de nature à identifier des problématiques transversales aux politiques sectorielles du foncier, de l'agriculture, de l'aménagement et dans une moindre mesure, de l'environnement. Ces registres d'action publique passent par l'élaboration d'instrument que sont le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) et le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT). Ces dispositifs, qui se veulent des outils d'intégration et de coordination au service d'une prise en considération accrue d'enjeux transversaux et d'objectifs complexes d'action publique, légitiment les propositions contenues ; à grand renfort de supports cartographique, iconographique et statistique.

Comme je l'ai montré dans le chapitre 1, le foncier, dans le secteur agricole, est caractérisé par la prédominance d'exploitations vivrières familiales et par sa vulnérabilité aux changements climatiques et environnementaux. Ainsi, en marge des problématiques de formalisation des droits, se posent également des questions de définition des usages et de disponibilités des terres. Pour les acteurs de l'aménagement et de l'agriculture, tout l'enjeu est d'établir une feuille de route visant à contenir la concurrence et les conflits d'usage des sols,

notamment entre dynamique urbaine et agricole<sup>605</sup>. Autrement dit, il s'agit de résister à l'accélération de l'urbanisation qui risque de transformer des zones agricoles en zones constructibles. Pour le Directeur de la programmation et de la prospective (DPP) du MAEP, la question de l'usage des terres est ainsi liée en priorité à celles de l'accès et de la valorisation :

- Edmond : Dans l'aménagement de l'espace, ce n'est pas la même réalité que l'on soit au sud ou au centre et encore moins au nord du pays.
- Thibault : Vous évoquez ces questions foncières, justement, quels liens identifiez-vous entre la politique foncière et la politique agricole ?
- Edmond : La politique agricole prend acte de la loi. Maintenant, ceci dit, les pratiques sont les pratiques. Bon, on peut avoir, comme souvent, un *gap* entre ce que la loi dit, et ce qui est fait dans la réalité. Car avec les conditions qui sont mises en œuvre, ce n'est pas une surprise.
- Thibault : La politique foncière peut-elle servir pour la politique agricole d'après vous ?
- Edmond : Bon, les changements majeurs qu'apporte le Code foncier lié à l'agriculture, c'est la question liée à la valorisation des terres. De mon point de vue, il y a deux contraintes majeures qui peuvent se résumer en une contrainte. Pendant que certains ont de la terre et ne l'utilisent pas, d'autres en ont besoin et ne peuvent pas en jouir. Donc il y a cette asymétrie, à la limite c'est un peu contradictoire n'est-ce pas ? Bien entendu il y a des relations humaines que certaines personnes mobilisent pour pouvoir négocier l'accès à la terre. Mais quand on parle de relations humaines, c'est déjà restreint, c'est à l'intérieur des réseaux, il y a des gens à la marge de cela et il y a une question de confiance, je peux vouloir mettre ma terre à disposition, mais il peut y avoir des relations de confiance qui me découragent à le faire. Donc je pense que le Code avait la volonté de mettre la pression sur le propriétaire terrien qui ne valorise pas sa terre, car au-delà d'une certaine période, on peut faire circuler cette terre. (...) vous savez on est dans un contexte culturel bien précis et le Code dit qu'un individu a une parcelle qu'il ne valorise pas au-delà d'une certaine période. On attend de voir avant d'affecter ces terres à quelqu'un pour les utiliser, ce n'est pas si facile à appliquer, car, qu'on le veuille ou non, il y a des questions de relations sociales qui entrent en jeu, des questions politiques. D'ailleurs, ce sont surtout des questions politiques qui se posent.

[Edmond Tonongbe, Directeur de la programmation et de la prospective (DPP), ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), entretien le 06/04/2018]

Les propos du DPP montrent comment la question foncière est abordée au sein du MAEP. Celui-ci propose un cadrage essentiellement tourné vers les enjeux d'accès à la ressource foncière. Il met aussi en exergue le fait que ces enjeux de changement d'usage des terres sont profondément politiques et tendent à se régler essentiellement au niveau des collectivités territoriales ou familiales, que le DPP ne mentionne pas explicitement en se

---

<sup>605</sup> Voir à la fin de cette section la carte 1 de synthèse des options d'aménagement du Schéma national d'aménagement du territoire.

contentant de parler de « relations humaines » et de « réseaux ». De façon discrète et feutrée, le haut fonctionnaire rappelle ainsi le poids des autorités coutumières ou le statut conféré par certaines notabilités dans l'attribution et l'exploitation des terroirs agricoles. Selon lui, les éléments clés pour permettre la pérennisation des espaces agricoles résident dans les relations de pouvoir entretenues aux différents échelons locaux d'une part, et dans la possibilité d'exercer une contrainte par des dispositifs juridiques nationaux d'autre part. Par ailleurs, dans les documents de planification du MAEP, que m'a mis à disposition le DPP, on retrouve assez peu d'orientations concernant le foncier. Ainsi, dans le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA), l'enjeu foncier n'est évoqué que dans une seule page d'un document qui en compte pourtant 132. « *Compte tenu de la complexité du sujet* »<sup>606</sup>, il est surtout question de définir et de mettre en œuvre des instruments devant permettre de sécuriser les droits d'usage et de propriété, conformément aux dispositions prévues par le Code foncier. Le PSDSA prévoit ainsi la généralisation des Plans foncier ruraux (PFR) sur toute l'étendue du territoire national. Cette mention apparaît surprenante à certains égards, notamment lorsque l'on se remémore les tensions existantes autour de l'instrument et les réserves émises par les fonctionnaires de l'ANDF (voir Chapitre 3, deuxième section).

En outre, le document prévoit une promotion par ses services déconcentrés des instruments de formalisation foncière, ainsi qu'une contribution à l'identification de la typologie des bas-fonds relevant du domaine public, la sécurisation des espaces agricoles et pastoraux notamment dans le but de les intégrer dans la mise à jour des Schémas directeurs d'aménagement communaux (SDAC). Le PSDSA rappelle également le rôle des communes dans le développement du secteur agricole, notamment pour leurs compétences en matière d'élaboration des plans d'aménagements, d'occupation et d'affectation des sols. Dans un contexte où les maires ont souvent rappelé leur attachement aux opérations de formalisations des droits fonciers pour des enjeux financiers (voir Chapitre 4, deuxième et troisième section), le DPP ne manque pas de faire remarquer que les édiles communaux tendent à percevoir les opérations d'aménagements comme des enjeux plus urbains que ruraux. En ce sens, les enjeux de bornages, d'occupations et d'usages des sols sous-tendent avant tout des enjeux financiers de lotissements à partir desquels ils peuvent tirer une manne financière importante. Par ailleurs, le DPP souligne également que les opérations de lotissement urbains ont tendance à s'opérer sans prendre en considération les variabilités physiques des milieux. Il illustre son propos à

---

<sup>606</sup> Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole*, p. 37.

partir du cas de la commune d'Allada et de la production d'ananas de variété pain de sucre qui se cultive uniquement sur ce territoire :

- Edmond : On a une forte tendance chez les élus locaux à percevoir le développement comme un aménagement de l'espace où il faut ériger des murs. À tel point que le lotissement est devenu une obsession pour les élus. Chaque mairie veut lotir pour que les gens occupent l'espace, et ça, ça réduit la marge de manœuvre pour l'agriculture, même si certains veulent prévoir des espaces agricoles au sein des lotissements. Parfois des gens utilisent ça à d'autres fins, parfois personnelles, mais ça, je ne peux pas en dire plus. Le problème de tout ça, c'est le schéma d'aménagement.
- Thibault : Le SDAC ?
- Edmond : Le SDAC oui. Dans trop de communes, ça reste un outil de bureau, et il y a ce problème-là, qui est un facteur, qui fait courir des risques. Si on prend un exemple concret, pour notre secteur, on doit mener l'ananas à 600 000 tonnes pour 2021, actuellement, nous sommes à 300 000. Le Bénin a le meilleur ananas, que l'on appelle « Pain de sucre », qui est dû au Plateau d'Allada, et qui est le meilleur produit au monde, mais si vous le sortez de là, ce n'est plus pareil. Alors, doubler cela, ça nécessite de grossir les cultures. Mais il y a des lotissements, comment grossir les cultures d'ananas à Allada ? Voilà un exemple concret que nous devons prendre en compte. Bien entendu, il y a aussi la manière dont les lotissements sont faits. Le degré de ... [il cherche ses mots] ... je ne sais pas comment le dire, comment réduire ce degré de saleté ?

[Edmond Tonongbe, Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP), Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, entretien le 06/04/2018]

Cet extrait d'entretien apparaît ainsi pertinent pour rendre compte de la prise en charge d'un enjeu majeur lié au foncier et mis en exergue par les fonctionnaires du MAEP : la disponibilité en terres, les changements d'usage des sols, et plus spécifiquement l'attribution des statuts d'usage des sols et leurs vocations, agricole ou constructible. Si la problématique des lotissements en milieu urbain a été abordé à partir du cas cotonnois au sein du chapitre 1 de cette thèse, il est utile de rappeler ici que les pratiques de malversations financières liées aux processus de lotissements sont également énumérées par le DPP. Lui aussi m'a fait part du rôle des élus, des techniciens de lotissements, des géomètres et des urbanistes, ainsi que de leurs usages des notabilités et de leurs capitaux sociaux pour faire fi de certaines directives aménagistes et ainsi favoriser des investissements immobiliers et l'extension de pôles urbains, y compris dans des villes de taille plus modeste, comme c'est le cas pour la ville d'Allada, situé au nord de Cotonou, à une heure de route, prise en exemple par le DPP. Ces propos se voient également confirmés par Firmin Adanglenon, le directeur général de l'ANAT, qui pointe la nécessité de mettre les usages au centre de la politique d'aménagement :

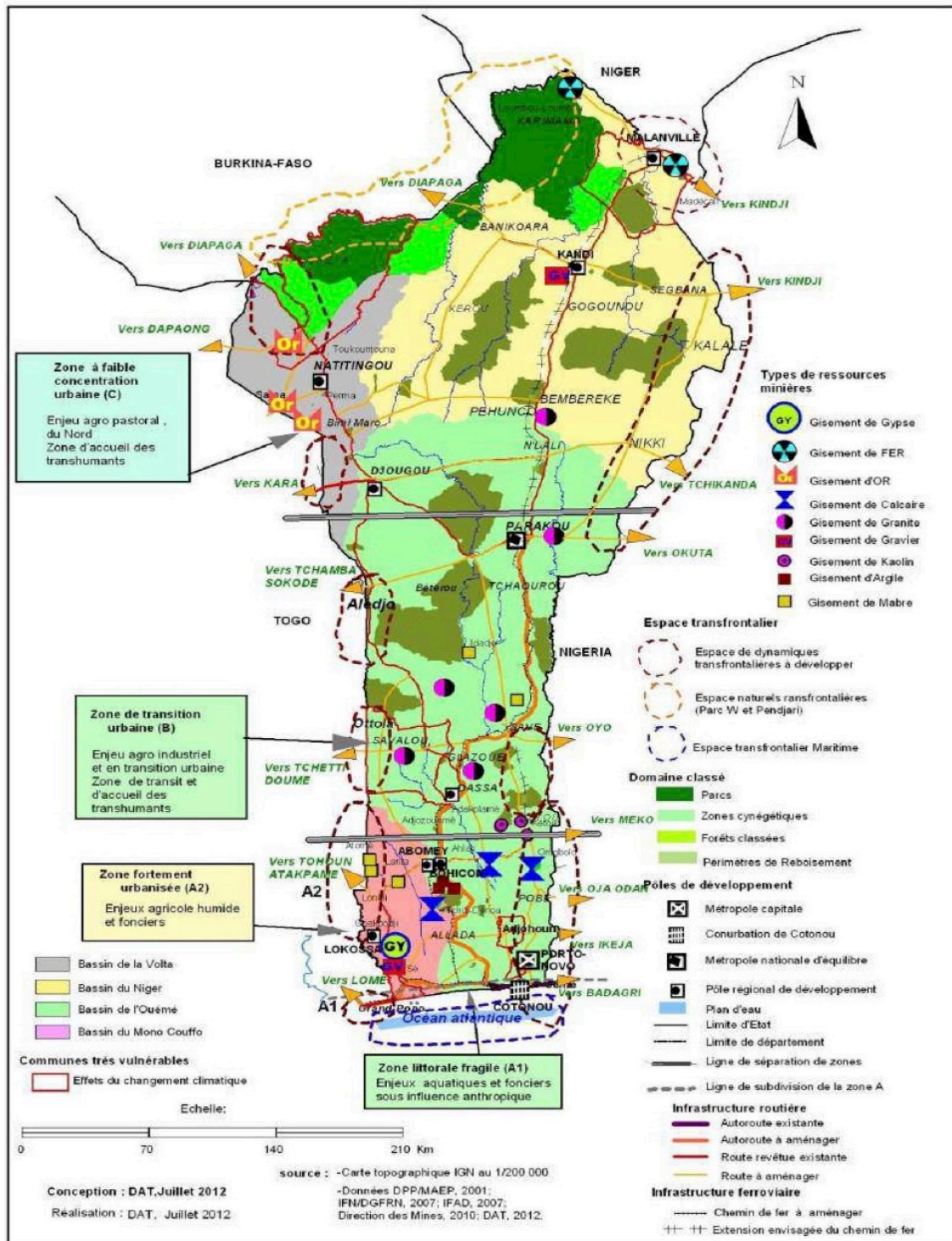
C'est en fonction de ce que chaque espace a et vaut que l'on donne les prescriptions. Donc c'est ça. Il y a par exemple des zones qui ne sont pas vraiment des zones à construire, mais ces détails, on gagne surtout quand on regarde les schémas à des points plus précis. Quand on a prévu une zone agricole dans une commune, ça veut dire quoi ? Ça veut dire que ça doit être un espace préservé comme un espace agricole. Bon. Mais quand les élus n'en font pas une référence, eux ils peuvent lotir même ces espaces agricoles. Or, quand vous lotissez, vous êtes en train d'urbaniser. Le lotissement est le premier pas en la matière. C'est pour dire qu'ici ce sera une ville. Et c'est ce qui se passe. Les gens font des lotissements tous azimuts sans se référer même à la vocation des terres

[Firmin Adanglenon, Directeur Général, Délégation pour l'Aménagement du Territoire, entretien le 04/05/2018]

Ainsi, ces propos nous montrent que l'accumulation de contraintes matérielles – environnementales comme institutionnelles – sont un motif de résistance et de contournement pour toute une somme d'acteurs aux dispositions sociales élevées et aux capitaux économiques importants. Dans un paysage institutionnel éclaté et fragmenté, l'absence de définition précise des responsabilités de chacun et la multiplication des instances et documents administratifs de planification ou d'évaluation à respecter apparaissent comme une raison pour ces agents de ne pas prendre en considération ces injonctions. En conséquence, l'intégration de la politique sectorielle agricole à la politique sectorielle foncière semble nécessairement devoir passer par la politique sectorielle aménagiste qui se positionne comme un médiateur trans-sectoriel. De ce processus de cadrage découle un rapprochement institutionnel autour d'une même vision du problème d'occupation des sols et des solutions à y apporter. Ce tournant aménagiste autour des usages du foncier augure un renforcement du contrôle de l'État central et une volonté de créer les conditions organisationnelles, instrumentales et politiques nécessaires à l'adaptation de systèmes de zonages territoriaux, comme le montre la carte de synthèse des options d'aménagement du Schéma national d'aménagement du territoire en date de 2012. Il convient ainsi de voir à quelles conditions discursives et instrumentales cette intégration horizontale peut-elle s'opérer.



Carte 6 – Carte de synthèse des options d'aménagement du Schéma national d'aménagement du territoire, 2012<sup>607</sup>.



<sup>607</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma National d'Aménagement du Territoire* », Cotonou, 2013, p. 139.

## 1.2 Planifier pour mettre en cohérence l'occupation de l'espace.

L'espace n'est jamais neutre. Ce qu'on est en train de faire maintenant c'est de réhabiliter la planification foncière et de l'espace. De mettre au cœur de tout ce que les gens font, dans l'espace en tout cas, afin d'avoir une vision spatiale. Ce qu'on veut faire de l'espace c'est ça qui décide comment on l'aménage. De façon à avoir un peu de cohérence.

[Salomon Okiri, Directeur Général, Délégation pour l'Aménagement du Territoire, entretien le 04/05/2018]

En attachant une importance centrale à la notion d'« espace », le directeur général de l'ANAT laisse entrevoir une prise en considération accrue de la matérialité des terres dans la volonté centralisatrice et planificatrice de l'État central béninois. En effet, depuis 2013, le Bénin est doté d'un Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) qui s'efforce moins de définir de nouvelles orientations de développement que d'indiquer les options d'aménagement possibles (Carte 1). Il répond ainsi à un « *besoin d'intégrer la dimension territoriale dans les politiques et les actions d'aménagement et de développement. (...) il se positionne en tant que document de cadrage au niveau national et propose un cadre de cohérence pour les politiques sectorielles et locales* »<sup>608</sup>. Par les représentations qu'il véhicule, cet instrument de planification traduit le cadrage produit par l'ANAT sur le territoire béninois et exprime l'évolution projetée sur une période future donnée. En proposant un diagnostic étendu des enjeux territoriaux de démographie, d'occupation des terres, d'urbanisation, d'agriculture et d'accès aux structures d'éducation et de santé, le SNAT apparaît comme un instrument d'intégration et de coordination des différentes politiques sectorielles à travers un prisme large. Ne se substituant pas aux documents de planification et d'aménagements communaux, le SNAT propose, par une approche qui se revendique rationnelle et cohérente, des orientations à suivre, autant pour les communes, qui ont la main sur les plans de développement et d'aménagement locaux, que pour les institutions d'État. Cet instrument vise ainsi à mettre en sens et en ordre les politiques sectorielles en leur proposant un cadre de référence d'occupation du territoire béninois. Le SNAT est donc un instrument managérial au service de la décision qui contribue à produire des représentations spatiales des territoires. La notion d'« espace » laisse deviner un nouveau cadre cognitif de planification devant permettre de suivre, au fil du temps, et à partir d'indicateurs

---

<sup>608</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma National d'Aménagement du Territoire* », Cotonou, 2013, p. 13.

managériaux, l'évolution d'une mise en cohérence de la politique d'aménagement territorial avec la politique foncière.

*De quoi la « cohérence » est-elle le nom ?*

S'il ne s'agit pas ici de restituer factuellement tous les éléments techniques du SNAT, l'analyse du document renseigne sur les cadrages dominants que véhicule la conception de ce document. Le SNAT est un document qui fait suite à la politique nationale de décentralisation et de déconcentration adoptée en 2009 et qui a posé les bases normatives d'un développement de la politique d'aménagement du territoire. Cet instrument de planification spatiale illustre la vision de l'État central béninois quant à l'évolution souhaitable du territoire national sur une période de quinze ans, soit jusqu'en 2027. Le SNAT décline ainsi les grandes orientations normatives nationales en matière d'aménagement dans le but d'accompagner les mutations démographique, urbaine, économique et environnementale. Le SNAT est en ce sens un document grandement intégrateur, car son champ couvre les différents domaines sectoriels des politiques de la terre (foncier, agriculture, aménagement, environnement). Il est intégrateur de politiques qui, jusqu'à présent, sont fortement sectorisés. Sans se substituer à une partie des schémas locaux qui existent localement (le Schéma directeur d'aménagement communal et le Plan de développement communal), le SNAT résulte de l'agrégation d'objectifs croisés des différents secteurs précités. Le SNAT doit ainsi contribuer à rationaliser l'exercice de la planification et augurer d'une mise en cohérence des différents objectifs poursuivis. Le SNAT a également une valeur prescriptive dans la mesure où il définit des règles normatives devant assurer la mise en œuvre des objectifs fixés tout en constituant un cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles.

Les représentations de l'espace inscrites dans les données cartographiques du document répondent en premier lieu aux nécessités techniques et opérationnelles des géographes de l'ANAT. Il est ainsi intéressant de constater que le point de départ invoqué porte sur la croissance démographique, sur la répartition de la population à travers le pays ainsi que sur l'identification des carences des pôles urbains. Ainsi, l'urbanisation expansive, et pas seulement cotonnoise, est rapidement identifiée comme un enjeu foncier à maîtriser. Les inégalités entre zones rurales et urbaines sont visibilisées par l'invocation des données statistiques recueillies par les fonctionnaires de l'ANAT à partir d'enquêtes portant sur les conditions matérielles d'habitation, l'existence de patrimoine et les actifs de ménages. Le document énumère ainsi des disparités interdépartementales, où le nord du pays serait plus fortement touché par des déficits

structurels que le sud, notamment sur les insuffisances en équipements de santé et d'éducation. La quête de cohérence se dessine ainsi par une vision du territoire béninois avec un horizon temporel où une somme d'objectif normatif de gouvernance serait tenue pour permettre au « Bénin de 2025 » d'être « un pays bien gouverné et bien aménagé, ouvert sur l'Afrique et le monde, un pays respectueux de l'environnement et disposant d'un capital humain et d'infrastructure au service d'une économie compétitive et inclusive »<sup>609</sup>. À ce titre, le secteur agricole est présenté comme le premier segment à soutenir pour développement économique du Bénin. Les options d'aménagements proposées sont majoritairement d'ordre technique et liés aux transports, notamment par le développement et la pérennisation d'axes routiers, de pistes rurales et un renforcement des investissements publics sur les marchés ruraux.

Le SNAT met en outre un accent particulier sur « l'attractivité » et la « compétitivité » du pays, notamment dans le but d'« assurer un meilleur positionnement de ses entreprises sur le marché de la concurrence régionale (Afrique de l'Ouest) et internationale, au bénéfice de la croissance économique et du bien-être des populations »<sup>610</sup>. Ainsi, les représentations véhiculées par le document sont systématiquement orientées vers des politiques publiques à portée économique libérale. Le SNAT joue un rôle de mise en récit et en cohérence des différentes politiques sectorielles par l'aménagement du territoire. Le document, en s'appuyant sur les données cartographiques et statistiques, produit et légitime des lignes directrices qui peuvent paraître incantatoires vis-à-vis des possibles futurs des territoires. Le SNAT permet à l'État de centraliser et rationaliser un ensemble de savoirs techniques pour administrer son territoire national au sein de l'ANAT et, dans le même temps d'instituer à travers cette dernière une autorité incontournable pour les acteurs de l'aménagement et du foncier. Ces lignes directrices sont déclinées en de nombreux objectifs répondant à plusieurs orientations à la fois et identifient les domaines sur lesquels il faut agir à partir des contextes spécifiques des territoires régionaux, comme l'illustre la carte de synthèse des options d'aménagement du Schéma national d'aménagement du territoire précédemment exposée. Par ailleurs, le SNAT met l'accent sur l'attractivité et la compétitivité du Bénin, comme le montre le tableau extrait du document « Contribution de la 'vision partagée' à l'attractivité et à la compétitivité du Bénin »

---

<sup>609</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma national d'aménagement du territoire* », Cotonou, 2013, p. 35.

<sup>610</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma national d'aménagement du territoire* », Cotonou, 2013, p. 35.

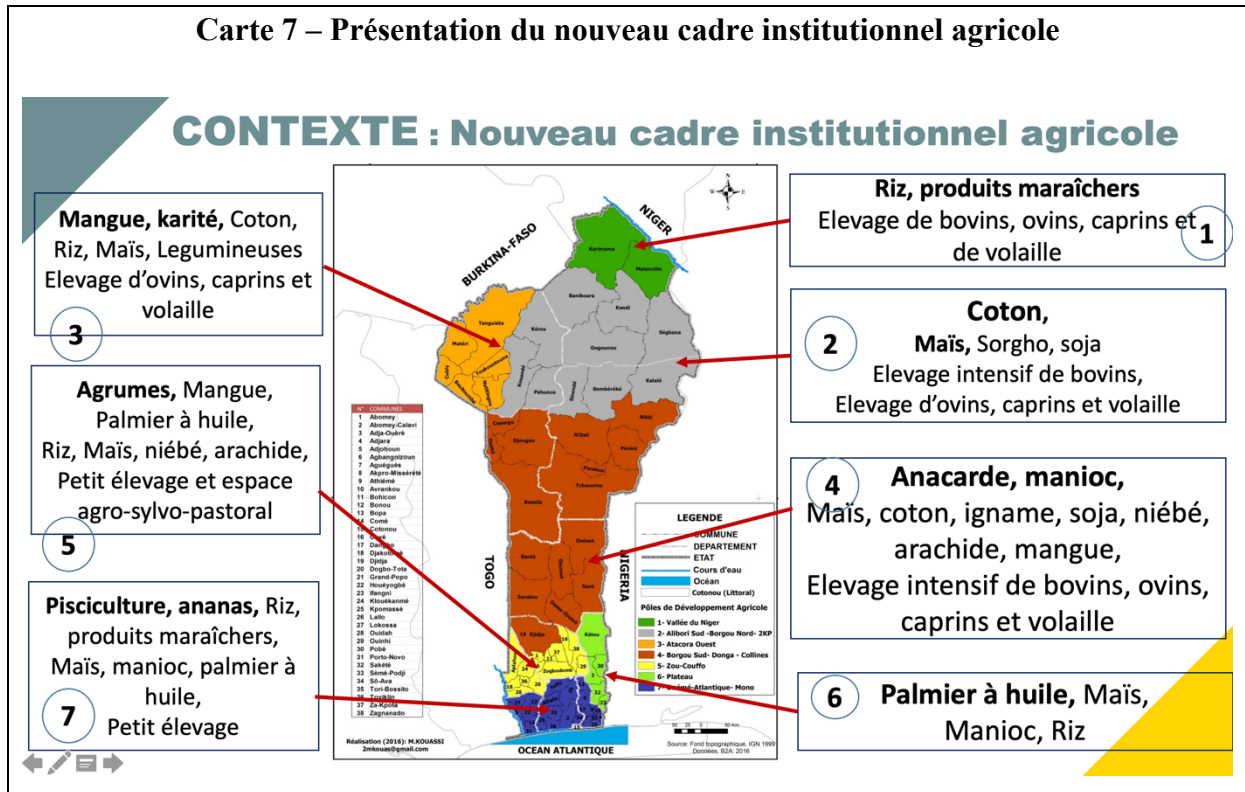
L'autre chantier identifié est conduit en coopération avec le MAEP et porte sur la fabrique territoriale de pôles régionaux. Ainsi, l'on retrouve une mention de ses pôles dans le PSDSA (MAEP) qui a retenu la promotion des filières agricoles comme axe d'intervention. Maïs, riz, manioc, igname, coton, ananas, palmier à huile et cultures maraîchères sont ainsi répartis territorialement à partir d'une identification préalable et de la caractérisation de zones territoriales d'aménagement à enjeux agricoles (Carte 2 - Présentation du nouveau cadre institutionnel agricole).

**Encadré 12 - Tableau extrait du SNAT : « Contribution de la 'vision partagée' à l'attractivité et à la compétitivité du Bénin<sup>611</sup>**

	Attractivité	Compétitivité
<b>Une bonne gouvernance et un aménagement cohérent du territoire</b>	Assure un meilleur accès à l'aide internationale Encourage la coopération décentralisée Attire les investissements étrangers Réduit la fracture socio-économique et les tensions qui en découlent	Facilite un meilleur climat des affaires Réduit les coûts de transaction (« <i>Costs of doing business</i> ») Améliore la productivité des entreprises Élargit le marché intérieur Améliore l'offre de ressources humaines
<b>L'ouverture au monde et à l'Afrique</b>	Donne une image d'ouverture et de tolérance	Facilite l'accès des entreprises aux marchés étrangers
<b>Une bonne gestion de l'environnement et des ressources naturelles</b>	Procure une image de marque positive Encourage l'écotourisme	Établit un climat de confiance avec les investisseurs Facilite les investissements à long terme
<b>Des infrastructures et des réseaux bien établis</b>	Favorise le développement du tourisme	Facilite les exportations Permet de mieux servir le marché intérieur Réduit les coûts de production
<b>Une économie dynamique et inclusive</b>	Permet aux agglomérations de développer leurs capacités et leurs ressources Développe le marché intérieur	Réduit la pauvreté
<b>Un capital humain solide</b>	Permet l'émergence d'un cadre de vie plus attrayant	Fournit une main-d'œuvre qualifiée et disponible
<b>Une orientation vers l'amélioration du bien-être des populations</b>	Renforce l'image d'un pays qui prend soin de sa population	Suscite de nouveaux marchés intérieurs

<sup>611</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma national d'aménagement du territoire* », Cotonou, 2013, p. 36.

Carte 7 – Présentation du nouveau cadre institutionnel agricole



Les pôles de développement agricole prévu au sein du PSDSA, qui correspondent à une politique de zonage territorial, doivent permettre au MAEP d'orienter des programmes spécifiques par filières avec des structures opérationnelles plus adaptées aux caractéristiques de chaque zone du pays. Des filières plus porteuses économiquement seraient ainsi déclinées en projets dont le pilotage devrait être assuré par les agences territoriales de développement agricole - des entités déconcentrés du MAEP - de chaque pôle.

Cependant, le PSDSA ne consacre que très peu de lignes à la question foncière. Seules quelques lignes évoquent la nécessité de généraliser les Plans Fonciers Ruraux sur l'entièreté du territoire, de réaliser une typologie des zones humides relevant du domaine public de l'État et de réaliser des plans locaux d'occupation et d'affectation d'usage des sols. Le SNAT fait office de trait d'union en exportant le cadrage dominant qui accompagne le vote du Code foncier, à savoir les arguments sur l'insécurité foncière imputé au statut coutumier des terres et à l'absence de règles formelles.

À noter que les extensions urbaines non maîtrisées sont évoquées comme une menace entraînant la disparition progressive des terres agricoles. Le document invite en ce sens à une application strict du Code foncier. Cependant, la solution proposée de généralisation des titres fonciers sur des terres agricoles n'est pas de nature à satisfaire le Directeur de la programmation et de la prospective du MAEP, qui se montre critique à propos des effets que pourrait produire

un accroissement de la délivrance des titres en zones rurales, notamment en raison des effets que cela pourrait engendrer sur les changements d'usages des sols :

- Thibault : Est-ce que la généralisation des titres fonciers peut être une solution ?
- Edmond : Je dirai oui et non. Oui, car désormais, il n'y aurait rien à craindre quand je vous passe ma terre pour cultiver. Non, car le titre foncier donne de la valeur à la terre, et donc la valeur de la terre augmente avec les marchandages. Et si je dis ça, c'est pour dire quoi ? Si je cède la terre à quelqu'un et que je suis indifférent à ce qu'il cultive, une fois que c'est sécurisé, ça devient autre chose. Déjà, une fois que c'est sécurisé, certains mettent ça en valeur, à d'autres fins qu'agricole, ce qui déjà réduit mathématiquement l'espace pour l'agriculture. Et quand ça prend de la valeur, les acteurs peuvent être de moins en moins enclins à laisser ça contre une récompense dérisoire. Or, celui qui veut l'utiliser n'a pas toujours une marge de manœuvre suffisante pour la compensation. Ça peut donc aussi créer de l'exclusion. Il y a aussi un effet politique, quand on pèse tous les avantages pour trancher, il faut prendre les plus et les moins, et à priori, on ne peut pas dire qu'il faut voir au cas par cas. À mon avis, dès que l'on renforce les titres fonciers, il faut documenter et suivre les évolutions dans les années qui vont suivre, pour voir de quel côté ça va pencher.

[Edmond Tonongbe, Directeur de la programmation et de la prospective, ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, entretien le 06/04/2018]

Comme cela a été démontré au cours des chapitre 3 et 4, la question de la titrisation apparaît entièrement dépolitisée pour les bureaucrates du secteur du foncier depuis le vote du Code en 2013. Cependant, la lecture apparaît divergente pour le DPP. On comprend ainsi à la lecture de ses propos que le clivage entre formalisation du foncier rural et formalisation du foncier urbain demeure autant dans le cadrage du problème que dans la solution que propose ce haut fonctionnaire du MAEP. Autrement dit, celui-ci dénonce le titre foncier comme un outil de formalisation cadré pour les zones urbaines dont l'élargissement aux parcelles agricoles risque d'attirer les investisseurs urbains désireux de spéculer au détriment d'une exploitation agricole des terres concernées.

Ainsi, l'intégration horizontale des secteurs de l'aménagement, du foncier et de l'agriculture prends corps dans la production de dispositifs instrumentaux que sont les schémas et plans directionnels d'aménagement ; qui ont pour but d'œuvrer aux rapprochements de problématiques partagées. Ces documents sont efficaces pour faire avancer les enjeux agricoles et fonciers dans l'agenda aménagiste, ou encore pour interroger la façon dont est reçue la titrisation des droits fonciers en dehors des cercles des bureaucrates de l'ANDF. Mais des blocages – qui relèvent autant des cadres idéels et cognitifs que des conflits d'intérêts institutionnels – persistent sur la reconnaissance des instruments sectoriels proposés, comme

l'a illustré le désaveu du DPP à l'égard de la formalisation des droits des populations rurales par le titre foncier.

### *Une intégration par la planification encore limitée*

Les instruments de planification, en faisant preuve d'un souci d'intégration et de coordination d'enjeux jusqu'alors délaissés par les différents secteurs, continuent cependant de faire reposer la mise en œuvre des orientations proposées sur les routines institutionnelles sectorielles. Autrement dit, ces documents de planification comportent des orientations normatives de rapprochement des secteurs autour d'un agenda institutionnel commun, mais l'applicabilité de ces mesures continuent de reposer sur les capacités techniques des institutions sectorielles. Cette mise en œuvre sectorisée bloque ainsi la principale innovation que représente cette recherche de transversalité. Plus spécifiquement, les instruments de planification locaux que sont les SDAC et les Plans de Développement Communaux (PDC) se caractérisent très nettement par le manque de ressources dédiées à leur mise en œuvre, comme le souligne Damien Makou, de l'ANAT :

Là où le bât blesse, c'est au niveau de la mise en œuvre des documents de planification. Il y a des affectations de sol qui ne sont pas respectées. C'est ce qui nous affecte grandement en matière d'aménagement du territoire. Surtout au niveau des SDAC. Dans le SDAC, il y a les affectations de sols, pour dire que telle zone est agricole, telle zone est urbaine, telle zone est forestière, tout ça, et avec le temps, tu vois, la mairie elle-même lance les opérations de lotissement dans une zone agricole. Et quand vous leur expliquez, eux ne comprennent pas qu'on ne peut pas lotir. Ils ne comprennent pas. Une industrie qui va acheter une parcelle dans la zone urbaine, puis commencer à construire et produire des déchets énormes. Quand vous expliquez cela aux élus locaux qu'ils ne peuvent pas, ils ne comprennent pas. Les gens ne tiennent pas compte de ça. Même le truc de l'évaluation environnementale, l'étude d'impact, il y a des projets qui sont là, et on dit que ce n'est pas bon, mais après, le politique quand même met de l'ordre. Toi, la technique, tu dois donc te taire.

[Damien Makou, géographe cartographe, Observatoire d'Analyse Spatial, Agence Nationale pour l'Aménagement du Territoire, entretien le 12/04/2018]

Les propos du cartographe permettent de confirmer plus largement les résultats sur les lotissements amenés en Chapitre 1 ; et montre comment les élus apparaissent pris dans de plus larges réseaux d'acteurs, y compris publics, qui tendent à faire fi des instruments de planification et d'aménagement. Ces propos permettent également de souligner la faiblesse du poids politique de certains conseils techniques, dès lors que ceux-ci dénoncent ou expriment un point de vue contradictoire à propos des risques encourus en cas d'occupation ou d'urbanisation



de certaines zones agricoles ou naturelles. Les documents de planification comme le SNAT se contentent pour leur part d'intégrer en annexe des indicateurs de suivi de la mise en œuvre, mais dont l'effectivité des contrôles demeure incertaine comme le montrent les indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial (Encadré 2 - Extrait des indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial).

### Encadré 13 - Extrait des indicateurs de suivi stratégique de la mise en œuvre de l'Agenda Spatial<sup>612</sup>

INDICATEURS	lancement	mise en œuvre phase 1					mise en œuvre phase 2					mise en œuvre phase 3				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Promulgation de la Loi-cadre sur l'Aménagement du Territoire																
Adoption de l'Agenda Spatial par décret en Conseil des Ministres																
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre de l'Agenda Spatial																
Création des Agences de mise en œuvre de l'Agenda Spatial et des programmes régionaux de développement par décret en Conseil des Ministres																
Elaboration des programmes régionaux de développement																
Elaboration des premiers schémas de services collectifs (deux SSC)																
Formulation du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT)																
Mise en place du dispositif d'opérationnalisation du Fonds d'Incitation à l'Aménagement du Territoire (FIAT)																
Adoption des programmes régionaux de développement par décret en Conseil des Ministres																
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des programmes régionaux de développement																
Adoption des premiers schémas de services collectifs par décret en Conseil des Ministres																
Adoption des directives et lignes directrices d'aménagement (sectorielles et territoriales) de mise en œuvre des schémas de services collectifs																
Elaboration de schémas de services collectifs (deux SSC)																

Un document comme le SNAT met ainsi en scène le caractère trans-sectoriel, collaboratif et inclusif de l'anticipation de l'avenir du pays, de ses territoires et des secteurs d'action publique. À l'instar de ce que Sophie Jacquot démontre en étudiant le *gender mainstreaming* au niveau européen, le SNAT met à disposition des instructions générales et des recommandations en matière de traitement d'enjeux trans-sectoriels mais dont l'applicabilité dépend largement des divisions administratives et sectorielles<sup>613</sup>. Camille Dupont, conseillère

<sup>612</sup> République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma national d'aménagement du territoire* », Cotonou, 2013, p.146.

<sup>613</sup> Jacquot, Sophie. « L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne : entre ' ingénierie sociale ' et ' ingénierie instrumentale ' », *Politique européenne*, vol. 20, no. 3, 2006, pp. 33-54.

technique au ministère de la Décentralisation, confirme qu'outre le rôle des élus, géomètres et urbanistes, les dispositifs juridiques existants, comme le Code foncier, ne prévoient pas non plus de mécanismes de limitation et de sanction précis, réduisant alors les schémas d'aménagements et les plans de développement à un ensemble d'indicateurs et de dispositions non contraignants :

Le lien entre l'aménagement du territoire et le foncier, clairement le Code n'en parle pas, et en fait les textes sur l'aménagement du territoire n'en parlent pas non plus, du foncier. Pour moi, aujourd'hui, personne ne se pose la question. Donc aujourd'hui, qu'est-ce qui va contraindre les usages ? Là où si on veut faire de la préservation, de l'environnement, ou autre chose, il va falloir, à un moment donné, contraindre et dire bon bah sur tel terrain c'est de la propriété, mais peut-être pas de la propriété privée dans tous les sens du terme, dans toutes ces dimensions. Quand tu dis ça à l'ANDF, ils te regardent avec des yeux ronds. Pour eux, ce n'est pas une urgence. Eux l'important c'est la modernisation. Avec le gouvernement actuel, il y a une volonté de faire du business avec le foncier, avec la fiscalité. Et si tu contrains, ça peut mettre un coup sur le business que tu veux faire avec les terres.

[Camille Dupont, Conseillère technique au ministère de la Décentralisation, entretien le 12/04/2018]

Fatalement, tout se passe comme si les hauts fonctionnaires de l'ANDF faisaient fi de cette problématique pourtant à l'agenda des politiques gouvernementales et internationales, mais qui, par effet de sectorisation, se voient invisibilisée des cadres cognitifs des agents du secteur du foncier. C'est notamment le cas au cours des entretiens où, lorsque les enquêtés font face à cet enjeu, ceux-ci semblent ne pas comprendre les questions ou tentent d'y répondre de façon indécise ou incertaine. Ainsi, Sessi Dossou, le directeur du département des opérations techniques, se montre particulièrement hésitant lorsque je lui demande s'il peut me donner son point de vue sur l'articulation des enjeux environnementaux aux enjeux fonciers :

- Thibault : Y-a-t-il une prise en considération des enjeux environnementaux dans la politique foncière ? Je veux dire, est-ce qu'il y a une mise en perspective avec les enjeux fonciers ?
- Sessi : Il y a des titres fonciers qui se retrouvent dans la mer ! Donc euh ... bon ... c'est vrai que ... en matière d'enjeux, je ne perçois pas très bien la question ... mais je vois qu'il y a des zones dans lesquelles les gens sont obligés de rentrer dans la zone publique, comme le quartier de Ladji. Il y a aussi des cités lacustres comme Sô-Ava, les gens sont là ... vivent de manière séculaire ... ils sont là depuis des années et des années, ils ont pris des habitudes, ils ne sont pas à même de comprendre ce qu'est le domaine public, seulement, maintenant, quand il s'agira de prendre des droits de propriété, on va leur dire non.

[Sessi Dossou, directeur du Département des opérations foncières et techniques, Agence nationale du domaine et du foncier, entretien le 23/04/2018]

Si cette incompréhension manifeste peut s'expliquer par le statut de l'enquêté – qui est à la tête du département des opérations techniques – et que l'on peut supposer plus éloigné des cercles de décisions qui établissent l'agenda politique et instrumental de l'ANDF, cette difficulté à articuler les questions foncières avec les enjeux trans-sectoriels, notamment environnementaux, avait déjà été relevée lors d'un entretien avec le directeur général de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (voir Chapitre 2, section 4). Le directeur général adjoint de l'ANDF propose pour sa part un cadrage très restreint et exclusivement sectoriel. Celui-ci limite le cadre d'intervention de son institution aux arbitrages relatifs à la délivrance de titres fonciers sur les terres relevant du domaine public de l'État. C'est alors à la charge des régisseurs des bureaux communaux de l'ANDF de constater physiquement les opérations de bornage dans le but de faire respecter les mesures de limitation prévues par le Code :

- Souleyman : Dans le Code, ils ont fait quelques *flashes* à la gestion durable des terres, mais aussi des ressources naturelles. On parle du foncier, mais on parle aussi de la domanialité. On a le domaine privé, mais aussi le domaine public qui comporte essentiellement des réalités naturelles, que ce soit les bas-fonds, ainsi de suite. Donc la question du foncier et des enjeux environnementaux se cristallise autour de l'occupation des bas-fonds.
- Thibault : C'est un exemple significatif en effet
- Souleyman : Jusqu'au niveau communal, désormais il est demandé au régisseur, même s'il commande le bornage contradictoire, il doit se faire représenter le jour de ce bornage contradictoire, pour faire le constat de lui-même, pour vérifier que tout ce qui est contenu dans le PV est réel, et que c'est bien réglementaire. Ces observations sur le terrain peuvent l'amener à donner des fins de non-recevoir sur certaines opérations, ce qui n'était pas le cas auparavant. On a donc un renforcement du contrôle de l'ANDF sur tout ce qui se fait autour du foncier, aussi bien à Cotonou que dans les autres communes. Ce n'est pas par hasard que les acteurs évoluent, et il est important que l'ANDF soit présente dans toutes les communes.

[Souleyman Soumanou, directeur général adjoint de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier, entretien le 24/05/2018]

Ainsi, les discours volontaristes des fonctionnaires de l'ANDF s'articulent majoritairement autour des dispositifs techniques sectoriels proposés par l'institution, à savoir un renforcement des contrôles par les agents de terrains et un suivi plus strict des procédures prévues par le Code foncier. Si le caractère marchand des arrangements locaux ressort le plus souvent pour expliquer les défauts d'opérationnalisation des procédures d'aménagements, le registre discursif de la modernisation des institutions porté par les hauts fonctionnaires de

l'ANDF traduit le cadrage éminemment sectoriel des vues de ces acteurs. Au prétexte du développement du secteur privé, de l'accroissement des marchés fonciers et de la volonté affichée du gouvernement à soutenir ces orientations, il est difficile pour les acteurs rencontrés d'exprimer des positions et de définir des politiques qui ne s'y réfèrent pas explicitement. En conséquence, il semble plutôt s'opérer un défaut de coordination et d'intégration d'objectifs transversaux, malgré la volonté affichée des cadres de l'aménagement du territoire, au profit d'un renforcement d'objectifs et de logiques sectoriels encore largement autonomes qu'il est plus aisé à définir et quantifier<sup>614</sup>.

\*\*\*

J'ai exposé dans cette première partie en quoi l'élaboration de schémas d'aménagement, de cartes et de données statistiques constitue la boîte à outils d'une administration de la planification en train de se faire. Tout d'abord, sur un plan matériel, les schémas d'aménagements et les documents de développement mobilisent des ressources propres, notamment des supports cartographiques et des données statistiques de première main produites par l'administration étatique et des cabinets d'experts. Ensuite, j'ai montré que ces documents ont une portée cognitive forte dans la mesure où ils sont porteurs d'une conception tangible et substantielle du rapport entre l'administration étatique centrale et les territoires. Ces documents sont ainsi le support d'une mise en récit de l'action publique étatique et plus spécifiquement des politiques publiques sectorielles déployées. Les plans et schémas sont donc tout à la fois des instruments d'aide à la décision, de mise en œuvre et de rationalisation de l'administration des territoires au service d'une intégration renforcée des enjeux trans-sectoriels. Fortement soutenu par les préceptes du new public management, l'introduction d'indicateurs de performance et d'instruments de suivi du respect des temporalités de chaque projet doit permettre aux acteurs d'évaluer les différentes séquences de mise en œuvre des objectifs prédéfinis. Ces schémas d'aménagement et ces plans de développement révèlent ainsi les limites de la rationalisation sectorielle et gestionnaire des dispositifs d'action publique. La politique d'aménagement apparaît ainsi comme une politique « constitutive »<sup>615</sup> pour les administrations béninoises en ce qu'elle les oblige à renforcer leurs capacités de coordination et de collaboration ; quand bien même des résistances cognitives et rivalités institutionnelles

---

<sup>614</sup> Bérard, Yann. « Une nature qui compte ? Retour sur le « tournant environnemental » du Système de comptabilité nationale (années 1980-années 2010) », *Op.cit.*

<sup>615</sup> Lowi, Theodore J. "Four systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972, pp. 298-310.

persistent quant à l'intégration des dimensions transversales aux différents secteurs. Les entretiens ont ainsi mis en lumière les difficultés des hauts-fonctionnaires de l'ANDF à se saisir des problématiques transversales au secteur foncier. Ainsi, et comme le souligne Pierre Muller, tout semble se passer comme si les secteurs, en dépit des orientations promues, persistent dans leurs incapacités à prendre en charge des enjeux transversaux de gouvernance<sup>616</sup>. Je vais maintenant aborder dans la prochaine section la fabrique de l'instrument cadastrale par l'administration centrale foncière pour éclairer les enjeux sous-jacents de la tension entre information foncière, cartographie, formalisation des droits et politiques d'aménagement du territoire.

## 2. Produire un cadastre pour contrôler l'information foncière

La deuxième section de ce chapitre porte sur l'instrumentation de la politique foncière au niveau national à partir des opérations techniques et des discours de légitimation du cadastre béninois. La mise en œuvre du cadastre doit d'une part contribuer à forger une représentation unifiée du territoire national béninois, et d'autre part, donner une assise matérielle aux missions de gestion foncière de l'ANDF. La fabrique du cadastre vient amorcer un changement majeur de l'histoire du secteur foncier en instituant une organisation centralisée en charge du foncier à l'échelle du pays. D'une certaine manière, et pour reprendre l'expression de Tulia Falleti, il s'agit, à travers le cadastre de « créer du pouvoir » par la centralité du cadastre<sup>617</sup>. Aussi, le cadastre doit servir de support aux développements des autres politiques sectorielles qui prennent pied sur le secteur foncier dans la mesure où il doit constituer une source d'information pour les bureaucrates. En ce sens, je vais montrer que le cadastre doit aussi remplir un rôle de support pour les politiques de planification, notamment économique<sup>618</sup>. La production de cet instrument, à la charge de l'ANDF, doit également participer à instituer l'agence déconcentrée de gestion du foncier dans l'économie institutionnelle béninoise. Cet enjeu instrumental pose ainsi la question des conditions de fabrique de la légitimité et du *leadership*<sup>619</sup> de l'ANDF autant qu'il préfigure d'un cadre formel d'intervention étatique sur les terres.

---

<sup>616</sup> Muller, Pierre. « Secteur », in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. *Op.cit.*, pp. 569-576.

<sup>617</sup> Falleti, Tulia G. « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique internationale*, vol. 35, no. 2, 2007, pp. 101-117.

<sup>618</sup> Samuel, Boris. « Planifier en Afrique », *Politique africaine*, *op. cit.*

<sup>619</sup> Smith, Andy et Sorbets, Claude (dir.). *Le leader politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, *op. cit.*

Il s'agit ainsi, dans cette partie, de mettre en évidence les mécanismes cognitifs et techniques de fabrication d'un instrument bureaucratique d'envergure nationale. Je montre que le cadastre est pensé par ses promoteurs pour être en surplomb des instruments de formalisation préexistants. Comme le souligne également Sina Schlimmer dans ses travaux en Tanzanie, la planification par le foncier, en s'appuyant sur les cartes, les parcelles, la propriété privée et une dématérialisation de ces informations, permet à l'administration étatique de se représenter une vision globale de l'organisation du territoire national<sup>620</sup>. Ainsi, en tant que dispositif matériel de gouvernement, le cadastre a pour mission de consolider l'action publique foncière et de l'inscrire dans le temps long. Cette logique de contrôle des territoires et des populations par le cadastre est, comme le développe James C. Scott, caractéristique du développement des États contemporains<sup>621</sup>. Historiquement, l'expérimentation cadastrale dans les États qui s'en sont dotés est apparue avant tout comme un instrument de réforme de la fiscalité<sup>622</sup>. Cette forme de bureaucratie, en cherchant à rationaliser l'administration des terres, constitue, comme je vais l'exposer, un instrument d'entreprise de construction de l'État. Je montre une première sous-partie comment l'ANDF compte bâtir son *leadership* institutionnel en s'assurant l'opérationnalisation du cadastre. Je m'attache à rendre compte des registres discursifs de légitimation de cet instrument pour montrer les croyances qui s'y rattachent. Puis je montre que la fabrication de l'instrument se heurte à des difficultés techniques autant qu'à des résistances de la part de certains maires et de l'Institut Géographique National qui refusent de coopérer.

## **2.1 « Une locomotive du développement durable »<sup>623</sup>. Légitimation envers un dispositif de domination bureaucratique.**

Pour une entité nouvelle comme l'ANDF, la fabrication du cadastre constitue une ressource instrumentale devant permettre de légitimer les orientations centralisatrices de la politique foncière béninoise. C'est pourquoi l'instrument doit, selon ses promoteurs, contribuer à stabiliser les représentations spatiales des terres du pays et révéler au sein d'une même base de données, un ensemble d'institutions, d'acteurs et d'idées. Associées aux objectifs de

---

<sup>620</sup> Schlimmer, Sina. « Penser l'État par les plans et les cartes. Une analyse historique des instruments de planification du foncier en Tanzanie », *Op.cit.*

<sup>621</sup> Scott, James C. « Nature and Spaces » in Scott, James C. *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, *Op. cit.*, pp. 11-52.

<sup>622</sup> Bourillon, Florence, et Vivier, Nadine. « Introduction » in Bourillon, Florence et Vivier, Nadine (dir.). *La mesure cadastrale. Estimer la valeur du foncier*. Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 7-16.

<sup>623</sup> Extrait d'un entretien avec Sessi Dossou, directeur du Département des opérations foncières et techniques de l'Agence nationale du domaine et du foncier, le 23/04/2018.

développement durable<sup>624</sup>, les représentations de l'espace foncier sont articulées à un corpus de mesures constitutives, notamment la régulation des transactions des parcelles, la détermination des taxes à prélever et la réappropriation par l'État central de ses domaines publics. La mise en donnée des terres repose ainsi sur la circulation du modèle de cadastre du Rwanda.

### *Intégrer et coordonner par le cadastre ?*

S'inscrivant dans une perspective gestionnaire de l'action publique<sup>625</sup>, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) a dans un premier temps comme priorité de rassembler toute l'information parcellaire existante pour bâtir un système d'information foncière centralisé. Institué par le Code foncier, le cadastre est l'instrument central de la politique foncière voulue par les réformateurs qui la portent. Les experts ayant participé à la conduite des études du MCA ont conclu lors des études préalables au vote du Code à l'absence d'outil d'envergure et à l'inadaptabilité des Registres fonciers urbains (RFU) et des Plans fonciers ruraux (PFR) pour assurer cette fonction. Les RFU et les PFR constituent en effet des cadastres locaux simplifiés.

D'autres plans cadastraux existant, notamment sur les parties anciennes de Cotonou et quelques autres localités du sud du pays, ont été confiés à l'IGN, qui, par manque de moyens financiers, ne les a pas entretenus ni mis à jour. Un document de communication interne à l'ANDF, ayant servi pour l'« Atelier d'imprégnation et d'internalisation conceptuelle du cadastre au Bénin » du 29 novembre 2016 rapporte notamment que « l'absence d'un cadastre national fiable entretient un doute sur le foncier préjudiciable aux affaires »<sup>626</sup>. Les articles 452 à 481 du Code foncier fixent les attendus juridiques du cadastre. Le cadastre est présenté comme l'ensemble des outils d'identification, d'enregistrement et de description des terres divisées en parcelles de propriété permettant une représentation cartographique de l'ensemble du territoire national. Les cartes et les plans sont alors construits pour faciliter la mise en marché des terrains et ainsi permettre de mieux superviser et contrôler les transactions. Les bureaucrates de l'ANDF présentent les avantages du cadastre en termes de rationalisation de la gestion bureaucratique. Celui-ci devrait, selon eux, assurer une unicité de source d'informations foncières et garantir

---

<sup>624</sup> Egil, François. « Les Objectifs de développement durable, nouveau "palais de cristal" ? », *Op. cit.*

<sup>625</sup> Boussard, Valérie. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris, Belin, 2008, 263p. ; Jarroux, Pauline. « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la « performance » d'une administration scolaire béninoise tournée vers les « résultats » », *Op.cit.*

<sup>626</sup> Azon, Judicaël. « Atelier d'imprégnation et d'internationalisation conceptuelle du cadastre au Bénin », République du Bénin, Ministère de l'Économie et des Finances, Agence Nationale du Domaine et du Foncier, 29 novembre 2016, p.9.

une aide à la gestion fiscale par l'identification précise de la matière imposable et la détermination de son propriétaire. L'instrument devrait également permettre de diminuer les conflits fonciers, assurer une aide à la décision et garantir la sécurisation des transactions et des investissements sur les terres. Le but de ce cadastre est, à terme, de couvrir tout le territoire et d'acheminer progressivement les parcelles et domaines non formalisés vers le titre foncier. Cet instrument a également pour objectif implicite de produire une centralisation de l'information foncière autour de la figure de l'ANDF. L'agence s'affirme ainsi comme une autorité qui contrôlerait et instituerait les règles de gestion du foncier en faisant valoir sa domination bureaucratique aux dépens des champs de compétences des acteurs qui agissent sur le foncier. Pour le Directeur général adjoint de l'ANDF, le cadastre doit permettre à l'État central d'approfondir la connaissance du territoire national en numérisant les données foncières. Ce pouvoir bureaucratique qui doit s'exercer au travers de l'instrument vise ainsi à transformer les cadres d'institution au travers desquels est élaborée et mise en œuvre l'action publique foncière :

- Souleyman : Sa première mission, c'est la mission technique. Le cadastre doit nous permettre de situer géographiquement les parcelles. Qui est où ? Avec des coordonnées précises, mais aussi la superficie de chaque parcelle. Il y a aussi la mission juridique du cadastre, le fait de savoir que telle parcelle appartient à telle personne. Cela permet de savoir que sur telle parcelle, nous avons telle ou telle installation, ce qui intéresse ici c'est la relation entre le propriétaire et l'utilisateur. L'idée c'est de réduire ici les litiges fonciers. Avec la mise en place du cadastre, vous venez au service de l'ANDF correspondant, et quand on vous questionne la base de données, il doit y avoir des informations sur le titulaire du droit de celui qui vous l'a vendu. On va donc décréter qu'il y a un problème, et ce serait difficile de faire des ventes multiples sur la même parcelle ou de faire des ventes frauduleuses sur la parcelle d'autrui. Ce sera plus difficile pour les autorités locales de signer une même transaction sur une même parcelle, cela va vraiment réduire et simplifier les litiges fonciers. L'aspect technique que j'ai évoqué tantôt, cela rentre aussi dans le volet aménagement du territoire. Quand nous avons un aménagement à faire, un remembrement, une infrastructure à projeter, la map cadastrale peut servir de support à cette infrastructure et pour les différentes études qu'il y a à faire. Quand on sera en présence d'une expropriation pour utilisation publique, on n'aura pas besoin d'aller chercher un géomètre expert pour recenser les différents propriétaires, dans la base de données on pourra déjà savoir quelles seront les différentes habitations et les personnes qui seront touchées. L'avènement de ce cadastre va permettre de faciliter beaucoup de choses, et de faire des économies aussi.
- Thibault : D'une certaine manière, il vient renforcer le contrôle de l'État sur les territoires ?
- Souleyman : Voilà ! La mission fiscale pour moi ça vient en troisième position, ce n'est pas négligeable c'est tout aussi important.



[Souleyman Soumanou, Directeur général adjoint, Agence nationale du domaine et du foncier, entretien le 24/05/2018]

Cet extrait d'entretien avec le Directeur Général Adjoint de l'ANDF est informatif à de nombreux égards. Il montre tout d'abord que le cadastre est un instrument de redéploiement de l'État<sup>627</sup> dans la mesure où celui doit assurer le renforcement de la marchandisation de la terre<sup>628</sup>. Il vise en effet, comme l'indique le DGA, un triple objectif, technique, juridique et fiscal<sup>629</sup>. Ensuite, ces propos donnent à voir une vision enchantée de l'instrument. En effet, pour le DGA, le cadastre semble être l'instrument idoine pour permettre de garantir les droits de propriétés et de résoudre, voire d'éviter les conflits sur les terres. Il favoriserait ainsi une forme de stabilité foncière à même de fournir des informations sur les territoires considérés comme fiables et précises pour l'administration centrale. Ces informations devant ensuite servir de support pour un ensemble de politiques sectorielles avoisinantes, notamment agricoles - pour soutenir le développement des marchés agraires - mais aussi pour contrôler l'urbanisation. En outre, le cadastre doit, dans la conception que lui accorde ce haut fonctionnaire de l'ANDF, fournir à l'État une appréciation des occupations des terres de manière à prélever l'impôt sur celles-ci et permettre de prouver, sans ambiguïté, qui est propriétaire des parcelles. Si historiquement les cadastres poursuivent des objectifs qui apparaissent presque exclusivement fiscaux<sup>630</sup>, les bureaucrates de l'ANDF en font également un instrument d'inventaire au service de politiques trans-sectorielles. Cette appréciation polyvalente de l'instrument est partagée par de nombreux bureaucrates et experts proches des réseaux de l'ANDF. C'est le cas notamment de Firmin Adanglenon, le Directeur général de l'ANAT :

Le schéma qu'il faut garder en tête, c'est que le cadastre est un outil de gestion de la propriété foncière. C'est pourquoi ça se retrouve avec eux [l'ANDF] là-bas. L'aménagement produit des outils, d'accord ? Des outils qui définissent l'occupation de

---

<sup>627</sup> Hibou, Béatrice. « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, vol. 1, no. 4, 1998, pp. 151-168.

<sup>628</sup> Polanyi, Karl., *La grande transformation*, *Op. cit.*

<sup>629</sup> Le Code Foncier précise à ce propos, article 453 que « la fonction technique du cadastre est assurée par l'identification de la propriété et les attributs techniques notamment, la surface, les coordonnées et les constructions existantes. La fonction fiscale du cadastre est réalisée par l'identification des attributs qui sont utilisés pour une évaluation de la propriété telle que la catégorie d'usage, la destination, la nature, les caractéristiques physiques et l'établissement correct de l'assiette fiscale, la fonction juridique du cadastre est assurée par l'identification du propriétaire et par la confirmation de droits fonciers au registre foncier ».

<sup>630</sup> Chouquer, Gérard. « Les fonctions du cadastre, d'hier à aujourd'hui », in Chouquer, Gérard. *Le foncier. Entre propriété et expertise*, Presses des Mines, Paris, 2019, pp. 135-151. ; Bourillon, Florence et Vivier, Nadine, « Introduction » in Bourillon, Florence et Vivier, Nadine (dir.). *La mesure cadastrale. Estimer la valeur du foncier. op. cit.* ; Scott, James C., « Nature and Spaces » in Scott, James C., *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, *Op. cit.*

l'espace. Je peux dire, ici, c'est un quartier résidentiel, tout ça, ça c'est un fait. Mais après les modes d'occupations, ça, c'est là-bas [l'ANDF]. Les deux sont liés, et voilà pourquoi les deux [ANDF et ANAT] travaillent ensemble. Nous, on dit ce qu'il faut faire de l'espace, et le cadastre vient pour régler la question de la propriété foncière qui est essentielle et qui est un très gros problème. Le travail qu'ils sont en train de faire est justement pour sécuriser l'accès au foncier, et la propriété foncière, il y a ce volet cadastre, et nous, on travaille à ce qu'on puisse, disons, valoriser, l'investissement sur ce foncier, le rendre plus cohérent, avec l'environnement, le développement, tout ce qu'on veut, en l'organisant, et en définissant ce qu'on va faire. À terme, nous pouvons y arriver, c'est ce que nous sommes en train de faire.

[Firmin Adanglenon, Directeur Général, Agence nationale de l'aménagement du territoire, entretien le 04/05/2018]

Le DG de l'ANAT souligne la nécessaire coopération de son institution avec l'ANDF dans le but d'assurer une meilleure intégration des questions foncières dans l'aménagement spatial. Il souligne ainsi l'emboîtement entre définition formelle des droits, accès à la terre et organisation de l'espace selon des normes d'usages. Cette mise en perspective et cette coopération naissante entre services administratifs sous la tutelle de ministères différents<sup>631</sup> apparaissent aussi comme une première forme de réponse institutionnelle aux problématiques d'urbanisation et de lotissements des quartiers précaires cotois dans les marécages et bas-fonds inondables. Cela souligne aussi la volonté du DG de l'ANAT d'aller vers un instrument qui, en plus du caractère fiscal qui lui est attribué, puisse permettre de faire respecter des normes d'usages des sols, ce qui constitue une forme de prise en charge de la dimension environnementale des questions foncières. Ici, le cadastre est ainsi perçu comme un instrument devant permettre le décloisonnement et l'articulation d'objectifs de politiques publiques transversaux. L'objectif apparaît alors d'incorporer – et sans doute de hiérarchiser – les différentes préoccupations financières, sociales et environnementales dans les secteurs du foncier et de l'aménagement dans le but d'avancer vers une prise en charge des problématiques précitées d'occupations désordonnées des espaces, notamment les domaines publics.

### *Apprendre du modèle rwandais*

La mobilisation de l'exemple rwandais par Firmin Adanglenon, le DG de l'ANAT n'est pas anodin. En septembre 2017, une délégation béninoise composée de trois hauts fonctionnaires - dont Messieurs Sessi Dossou<sup>632</sup> et Firmin Adanglenon - prend part à une

---

<sup>631</sup> Pour rappel, l'ANDF est sous tutelle du ministère de l'Économie et des Finances alors que l'ANAT est sous tutelle du ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance locale.

<sup>632</sup> Pour rappel, il s'agit du chef du Département des opérations foncières et techniques de l'Agence nationale du domaine et du foncier

mission de visite et d'étude à Kigali, la capitale du Rwanda, dans le cadre de la coopération entre les deux pays. Le but de la visite est notamment d'échanger sur les procédures utilisées au Rwanda pour la mise en place et la gestion du cadastre. Le rapport de mission d'une longueur de neuf pages, que m'a mis à disposition M. Sessi Dossou à l'issue d'un entretien le 23 avril 2018, est informatif à de nombreux égards. S'il rend compte d'un ensemble d'éléments factuels, il traduit aussi et surtout les moments et les éléments les plus importants retenus par M. Kossou de sa visite au Rwanda. L'on y retrouve ainsi un historique de l'évolution de la capitale rwandaise, que l'auteur estime « rigoureusement planifiée »<sup>633</sup> et le développement d'une vision de ce territoire jusqu'à l'horizon 2040. Le haut fonctionnaire rapporte que le système de développement urbain est basé sur le schéma directeur d'aménagement et le guichet unique d'obtention de permis de construire. La délégation a également visité le Rwanda Land Management and Use Authority, équivalent rwandais d'une fusion de l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF) et de l'Institut géographique national (IGN) béninois. Le rapport revient sur une succession d'éléments chiffrés et factuels qui vise à souligner la réussite du Rwanda face à des problématiques similaires à celles rencontrées au Bénin : l'absence de cadre légal adéquat à la sortie du génocide et la prolifération des conflits fonciers alors que moins d'1% des terres du pays étaient recensés. Le rapport note les bénéfices apportés par le vote d'une loi organique sur le foncier en 2005 : plus de 10 millions de parcelles ont été enregistrées par 5000 « para-topo (personnes de niveau d'instruction limité, formées sur le tas à la lecture des photographies aériennes et à y retracer les limites des parcelles) »<sup>634</sup>. Le rapport souligne qu'« à la fin de l'enregistrement des terres, toutes les personnes recensées ont obtenu des actes de propriété correspondant à des baux emphytéotiques renouvelables de 99 ans pour les terres à usage agricole, 30 ans pour les terres à usage commercial et 20 ans à usage d'habitation »<sup>635</sup>. Si le rapport ne donne pas de précision datée concernant la période qui s'est écoulée pour permettre l'enregistrement des terres, il met en avant en avant la très forte domination bureaucratique dans l'orientation planificatrice par l'État central rwandais. Le rapport indique ainsi que « la pleine propriété n'est obtenue qu'après une mise en valeur selon le schéma directeur d'aménagement »<sup>636</sup>. Le fonctionnaire de l'ANDF précise également que le registre cadastral est disponible à travers un portail en ligne et fait valoir la rapidité d'exécution de

---

<sup>633</sup> République du Bénin, Ministère de l'Économie et des Finances, Agence nationale du domaine et du foncier, « *Rapport de la mission à Kigali. Visite d'étude et de travail sur le cadastre.* », septembre 2017, p. 4.

<sup>634</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>635</sup> *Ibid.* p. 7

<sup>636</sup> *Ibid.* p. 7

l'administration foncière rwandaise dans la formalisation des transferts de propriété respectant : « un délai maximum de deux semaines, mais d'une journée lorsqu'il s'agit d'une parcelle à usage commercial »<sup>637</sup>. Le rapport indique enfin une rencontre avec le maire de Kigali, ville dont l'auteur mentionne qu'elle est « désignée comme la ville la plus propre d'Afrique »<sup>638</sup>. De cet échange avec le maire de Kigali, Mr Dossou retient la « volonté politique forte et clairement affichée » du gouvernement rwandais et de la municipalité dans la planification foncière, ajoutant qu'il a « fallu se doter des cadres légaux pour accompagner la vision, supprimer les bidonvilles et autres constructions illégales, travailler au changement des mentalités »<sup>639</sup>. Ici, la mission d'une délégation de haut fonctionnaire béninois à Kigali correspond d'une certaine manière à un processus de transfert de politiques publiques qui, par de multiples échanges, produit une sélection des idées qui conditionnent les orientations cognitives et idéelles poursuivies par les cadres béninois. On retrouve ainsi une référence appuyée à la politique rwandaise en matière de gestion des terres dans les arguments employés par Firmin Adanglenon, le DGA de l'ANAT, lorsqu'il me fait part des orientations poursuivies par son institution et de la coordination politique menée avec l'ANDF :

- Thibault : Que retenez-vous de cette expérience rwandaise ?
- Firmin Adanglenon : En regardant l'exemple du Rwanda, nous voulons parvenir à un schéma simple, quand bien même j'ai ma parcelle, pour l'acheter, le cadastre me sécurise et me permet de savoir que je n'achète pas une parcelle problématique. Quand je l'achète, le jour où je veux construire sur ma parcelle, j'ai un dispositif au niveau de l'aménagement, qui me permet d'avoir mon droit de construire ceci ou cela. Je ne construis plus ce que je veux, mais ce dispositif me permet de dire "ah ici", car il suffit que nous on regarde, et c'est ce que le Rwanda fait, il regarde la zone où vous voulez construire, si vous avez un projet industriel ou quelque chose, il se peut que la zone ne soit pas adaptée, si on le met dans notre cartographie de base, et on se rend compte que vous ne pouvez pas faire ce projet, donc vous n'aurez pas de permis de construire. Ça évite tout conflit d'utilisation que nous avons aujourd'hui quoi. Donc c'est cette articulation-là, la question de la propriété foncière est essentielle, une fois que j[e l]'ai réglée, ce n'est pas parce que j'ai acheté de façon sécurisée cette parcelle que j'en fais ce que je veux, mais pour en faire quelque chose qu'ils prônent, c'est là où il faut se référer à la planification de l'espace. Qu'est-ce qui est prévu là ? Qu'est-ce qui convient là ? Et c'est en fonction de ça même, sur cette base on va pouvoir délivrer le permis de construire.

[Firmin Adanglenon, Directeur général, Agence nationale de l'aménagement du territoire, entretien le 04/05/2018]

---

<sup>637</sup> *Ibid.* p. 8

<sup>638</sup> *Ibid.*, p. 9

<sup>639</sup> *Ibid.* p. 9

Les propos du directeur général de l'ANAT donnent à voir, par la circulation des savoirs, la force avec laquelle le modèle rwandais d'organisation du foncier circule et met en récit la nécessité pour les bureaucrates de s'en inspirer au Bénin. Ce modèle incite les autorités béninoises à procéder à des ajustements aussi bien normatifs que stratégiques, et l'on voit ici comment, au travers de l'instrument cadastral, la question foncière se voit renégociée par ces administrateurs comme un enjeu d'aménagement du territoire et de gestion des occupations illégales des terres. Les conditions de circulation des normes organisationnelles et instrumentales promues par ce modèle questionnent en outre les conditions de réception et d'usages par les administrations bénéficiaires au Bénin. Des enjeux aussi bien pratiques que normatifs se posent alors et sont vivement débattus au sein des espaces relationnels d'échanges, comme lors des réunions du sous-groupe foncier de l'ambassade des Pays-Bas.

Lors de la séance du 2 mai, et alors qu'un fonctionnaire de l'ANDF demande à l'assistance si d'autres pays que le Bénin sont engagés dans des travaux de cadastre à l'échelle nationale, Camille Dupont, expatriée française auprès du ministère de la Décentralisation prend la parole. Forte d'une longue expérience de suivi des politiques foncières, notamment à Madagascar, celle-ci tempère les attentes autour de l'instrument et rappelle à l'assistance les limites de la centralisation de l'administration foncière comme mode de gestion bureaucratique :

Je pense que tous les pays sont engagés dans du cadastre. Mais il faut dissocier les opérations cadastrales qui visent à recenser toutes les parcelles du pays, ou les pays qui construisent leur cadastre au fur et à mesure des immatriculations. Cela s'explique historiquement, les gouvernements coloniaux ne pouvaient pas tout cadastrer. Les gouvernements coloniaux ont délimité certaines zones, et ont alimenté le cadastre progressivement. Au Bénin, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de cadastre, il y a des petits cadastres, dans des zones délimitées, avec des immatriculations, avec des identifications parcellaires. Le Rwanda a recensé d'un coup tout le pays, aujourd'hui le Bénin souhaite aller dans la même direction. Le cadastre est un outil, c'est un des outils existants pour aller vers la sécurisation foncière. Je pense que le cadastre ne va pas résoudre tous ces problèmes ni la corruption, ça peut limiter la corruption, mais ça ne l'arrêtera pas. Le cadastre, une fois que la parcelle est dans le système, que les données ne peuvent être falsifiées, le problème ce sont les êtres humains qui manipulent les informations.

[Camille Dupont, Conseillère technique au ministère de la Décentralisation, réunion du sous-groupe foncier le 02/05/2018]

La conseillère technique rappelle ainsi que la gestion de la matière foncière est avant tout l'affaire des bureaucrates qui manipulent les informations. À demi-mot, celle-ci met en doute la croyance partagée par les administrateurs béninois selon laquelle un dispositif

technique bureaucratique et informatisé comme le cadastre pourrait permettre d'assainir entièrement le secteur foncier des multiples difficultés transversales qu'il rencontre. Les discours autour du modèle de cadastre rwandais donnent autant à voir les attentes que les prudences suscitées par l'instrument. Celui-ci apparaît ainsi comme fantasmé et idéologisé par les cadres béninois des administrations centrales. Le modèle de cadastre rwandais est présenté par ses promoteurs sous ses avantages présumés dans le but de légitimer la fabrication d'un avatar similaire au Bénin. Celui-ci permettrait, selon les promoteurs de l'ANDF, d'identifier les propriétaires fonciers, d'assurer l'unicité de source d'information, d'aider à la gestion fiscale, de sécuriser les transactions et investissements, et, par mécaniques causales, de diminuer les conflits fonciers. Ainsi, le cadastre vise ici à mettre en ordre la réalité foncière selon le point de vue des cadres des administrations foncières et de l'aménagement du territoire. En revanche, on retrouve un ensemble de résistances au fil de la mise en pratique de cet instrument. En effet, le Rwanda s'est doté, comme l'indique le rapport de mission de Sessi Dossou, de « para-topo », qui correspondent à des paragéomètres, c'est-à-dire à des agents formés exclusivement pour la conduite rapide des relevés géographiques des parcelles. Or, au Bénin, la corporation des géomètres experts s'oppose à l'emploi de cette méthode et souhaite conserver son monopole sur la conduite des opérations foncières. Ces derniers justifient notamment des savoir-faire de formation acquis, comme en témoignent Saturnin Allagbe, le chef projet du Projet foncier local (PFL) et Claude Degbe, le Directeur général de l'Institut géographique national du Bénin (IGN-Bénin):

- Thibault : Un des enseignements de la méthodologie conduits au Rwanda concerne les prototopographes, des gens formés sur le tas à conduire les relevés
- Saturnin : Cette démarche est contestée par les experts géomètres ici
- Thibault : Lors des échanges que j'ai pu avoir, les géomètres que j'ai rencontrés esquivent un peu le sujet.
- Saturnin : C'est un corps constitué, ils ont un ordre assez organisé qui préserve les intérêts de ses membres, et donc introduire de nouveaux outils, ou de nouvelles méthodes qui réduisent leurs prestations, par exemple quand on dit qu'on peut faire les relevés des coordonnées des parcelles avec des drones, quand on dit ça, alors que ça mérite qu'ils aillent sur le terrain, ils ne sont pas d'accord. Donc, ici [lors du projet PFL] aussi on a imaginé le schéma où ça ce serait des techniciens basiques, topographes qui pourraient faire le travail, mais ils ne sont pas d'accord. Donc le prétexte de la certification par les cabinets de géomètre-expert est souvent argué pour préserver les intérêts de la corporation.

[Saturnin Allagbe, Coordinateur du PFL, entretien le 07/05/2018]

Au Rwanda ils ont recruté jusqu'à 5000 paragéomètres. Nous, on ne peut pas se permettre de recruter comme ça. Au Rwanda, il n'existait même pas un cabinet privé. Ici, on en a une centaine. Des gens qualifiés, certifiés par l'État

[Claude Degbe, Directeur général de l'Institut géographique national du Bénin, entretien le 05/04/2018]

Les explications fournies par ces deux enquêtés attestent du contrôle exercé par la corporation des géomètres experts sur la fabrique de l'instrument cadastrale et dans le même temps sur le marché des opérations de relevés du foncier. Cette situation de monopole rend difficilement acceptable pour l'ANDF de recourir à la méthode rwandaise de production d'un cadastre par la formation de paragéomètres. Dans l'attente de la conduite d'un nouveau projet sous financement néerlandais, le Projet de modernisation de l'administration foncière (PMAF) visant des premiers travaux de relevés dans les communes de N'Dali et Bohicon à partir de janvier 2019, l'ANDF s'efforce de réunir et de numériser l'ensemble des informations parcellaires existantes : titres fonciers, plans de lotissements, plans fonciers ruraux et registres fonciers urbains. Le travail de numérisation des données foncières existantes s'effectue par le biais d'une entreprise franco-luxembourgeoise, Méta-tech<sup>640</sup>, qui dispose de locaux au sein du siège de l'ANDF.

Ainsi, la finalité poursuivie par les promoteurs du cadastre est de concevoir un standard bureaucratique et technique qui puisse être appliqué à l'échelle de l'ensemble du pays, en zones rurales comme urbaines ou péri-urbaines. Ce standard est ici construit comme une émanation gestionnaire et dépolitisante de la bureaucratie du foncier. Les bureaucrates de l'ANDF et de l'ANAT attendent du cadastre que celui-ci puisse permettre de résoudre une pluralité d'objectifs où s'enchâssent enjeux fiscaux, aménagistes et de mise en marché des parcelles. Il convient maintenant de voir comment, par quelles négociations et arbitrages techniques, et par quels acteurs le dispositif tend à prendre forme.

## **2.2 Faire l'inventaire de la documentation foncière**

Comme cela a été exposé précédemment, le cadastre correspond à un dispositif technique devant participer à la régulation de la propriété foncière et des marchés fonciers. Parce qu'il regroupe un ensemble de données cartographiques, je vais montrer dans cette deuxième sous-partie que le cadastre est à considérer comme un « méta-instrument »<sup>641</sup> dans la

---

<sup>640</sup> Le nom donné est ici un pseudonyme.

<sup>641</sup> Hood, Christopher. *The Tools of Government*, Chatham (N.J), Chatham House Publishers, 1983, 178 p.

mesure où celui-ci charrie une diversité d'instruments déjà existants (Plans fonciers ruraux, Registres fonciers urbains, Titres fonciers) et où sa conception mobilise un large éventail d'acteurs (cartographes, concepteurs informatiques, géomètres, observateurs). J'expose comment le cadastre se bâtit progressivement à partir d'un ensemble de bricolages et que celui-ci est loin de correspondre à un processus de mise en œuvre linéaire.

### Récupérer la documentation foncière

La phase préliminaire d'élaboration du cadastre soulève de nombreuses difficultés aussi bien techniques que politiques. Tout d'abord, tous les documents de type cadastral doivent être récupérés par les agents du service des opérations techniques et foncières de l'ANDF. Ces documents sont détenus par les services domaniaux des mairies, des registres fonciers urbains, de l'Institut géographique national ou des géomètres. Les archives, une fois récupérés par l'ANDF, doivent ensuite être triées, mises en ordre, scannées et numérisées. Ce travail complexe et chronophage est appuyé par une entreprise extérieure franco-luxembourgeoise mandatée en assistance technique, notamment sur les travaux cartographiques, pour former les agents de l'ANDF. Le projet s'intitule « Modernisation et sécurisation du foncier au Bénin ». L'objectif est, à partir de la transcription numérique des documents, d'aboutir à une cartographie interactive qui doit être intégrée à un système d'information foncière intitulé « e-terre ». La première difficulté rencontrée par les équipes de numérisation porte sur la qualité ou la lisibilité des archives, dont beaucoup se trouvent dans un état de délabrement, rongées par l'humidité, parce qu'elles n'ont pas été suffisamment entretenues, voire qu'elles ont été laissées à l'abandon. L'ambition étant pour l'ANDF de pouvoir se servir du cadastre comme d'un outil de gestion des cessions ou fusions de parcelles, la qualité des informations enregistrées à partir des supports physiques est de première importance dans la mesure où elle conditionne la fiabilité de l'ensemble du système cadastral. Un ingénieur français, salarié de l'entreprise en charge des travaux de numérisation, m'explique que la saisie de dizaines de milliers de données foncières s'effectue à la main, par des agents chargés de vérifier la concordance des données dont ils disposent :

En ce moment on récupère des plans parcellaires et dans l'idéal on récupère les répertoires des présumés propriétaires qui vont avec ces plans. Parce qu'en fait il nous faut deux choses, il nous faut la donnée graphique et il nous faut aussi la donnée littérale qui se rattache à la donnée graphique. C'est-à-dire qu'on ne peut pas se permettre demain d'insérer dans le SIF juste des parcelles qui ne sont sous-tendues par aucune information. Donc on est obligé d'avoir les deux. Et il y a aussi ce qu'ils font en ce moment en cellule de saisie, ils sont en train de numériser tous les titres fonciers qui ont



été délivrés au Bénin. Il y en a environ 50 000 et ils sont en train de les scanner et de saisir les coordonnées de ces titres fonciers.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 23/05/2018]

Ainsi, pour réaliser cette cartographie interactive, en plus du scan des documents, il est nécessaire de saisir chaque parcelle manuellement pour ensuite importer la cartographie et vérifier la concordance. Les plans et les données dont disposent les membres de la cellule des opérations techniques de l'ANDF proviennent principalement des géomètres, des services domaniaux des mairies et de l'Institut géographique national (IGN). Ces documents forment une mosaïque de plans composés de données dont la qualité est inégale. En homogénéisant les bases de données disponibles, la fabrique du cadastre participe ainsi à l'unification du territoire national en le rendant perceptible. Une fois représenté, mesuré et mis en données, le foncier devient alors palpable pour l'administration étatique. Vis-à-vis de cette pluralité de documents et de sources d'informations, ces opérations techniques donnent lieu à une série d'ajustements et de (re)négociations entre des intérêts souvent divergents, comme à des confrontations entre des politiques foncières aux cadrages et aux modalités de mise en œuvre différents. À ce titre, les deux expatriés français de l'entreprise qui épaulent le travail de numérisation témoignent par exemple des relations de travail difficile entre les bureaucrates de l'ANDF et ceux de l'IGN :

Il y a un énorme conflit parce que l'IGN Bénin voulait récupérer le cadastre, et que l'ANDF ne fasse que du pur financier. Et que tout ce qui se fait aujourd'hui à l'ANDF se fasse à l'IGN. Ils voulaient que le système soit chez eux, que la numérisation soit chez eux, ça a été comme ça pendant des mois.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

L'IGN est censé être notre partenaire privilégié, mais bon, il n'y a pas de réelle motivation. Ils nous ont donné des informations au début, mais soit il y a de la mauvaise foi, soit des problèmes, comme le disque dur qui pète, enfin des trucs complètement absurdes quoi. Un chef service qui dit que les informations existent, l'autre chef service qui dit que ça n'existe pas, donc bon, maintenant nos interlocuteurs privilégiés sont les géomètres experts, on va directement aux cabinets, vu que c'est eux les exécutants, on trouve plus de choses.

[Cyril Barrassi, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

Ces experts internationaux dénoncent l'incapacité des services techniques de l'IGN à administrer les données. Ces deux cartographes pointent aussi les difficultés opérationnelles liées aussi bien à des insuffisances de moyens humains et matériels, qu'à la faiblesse de leurs ressources financières et du manque d'implication des bureaucrates de l'IGN. Pour Marcelin

Koukpo, expert foncier pour l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB), il apparaît très clair que l'attribution des compétences en matière de manipulation des données cartographiques donne lieu à de multiples tensions entre l'ANDF et l'IGN :

- Marcelin : « Entre l'ANDF et l'IGN il y a beaucoup de problèmes.
- Thibault : Quels types de problèmes ?
- Marcelin : [rire] Le foncier est source de problèmes, ça paraît évident ... c'est qu'ils [l'ANDF] ont tout ce qui est cadastral, tout ce qui est cartographique ... alors que c'est l'apanage de l'IGN, pas de l'ANDF !
- Thibault : J'ai pourtant rencontré Roch Bah, le directeur général de l'IGN qui me disait que l'IGN aujourd'hui, c'était le bras armé de l'ANDF.
- Marcelin : Oui, car on leur a demandé de s'entendre, sinon la guerre aurait continué. Je crois que de plus en plus il faut apprendre à cohabiter avec l'autre

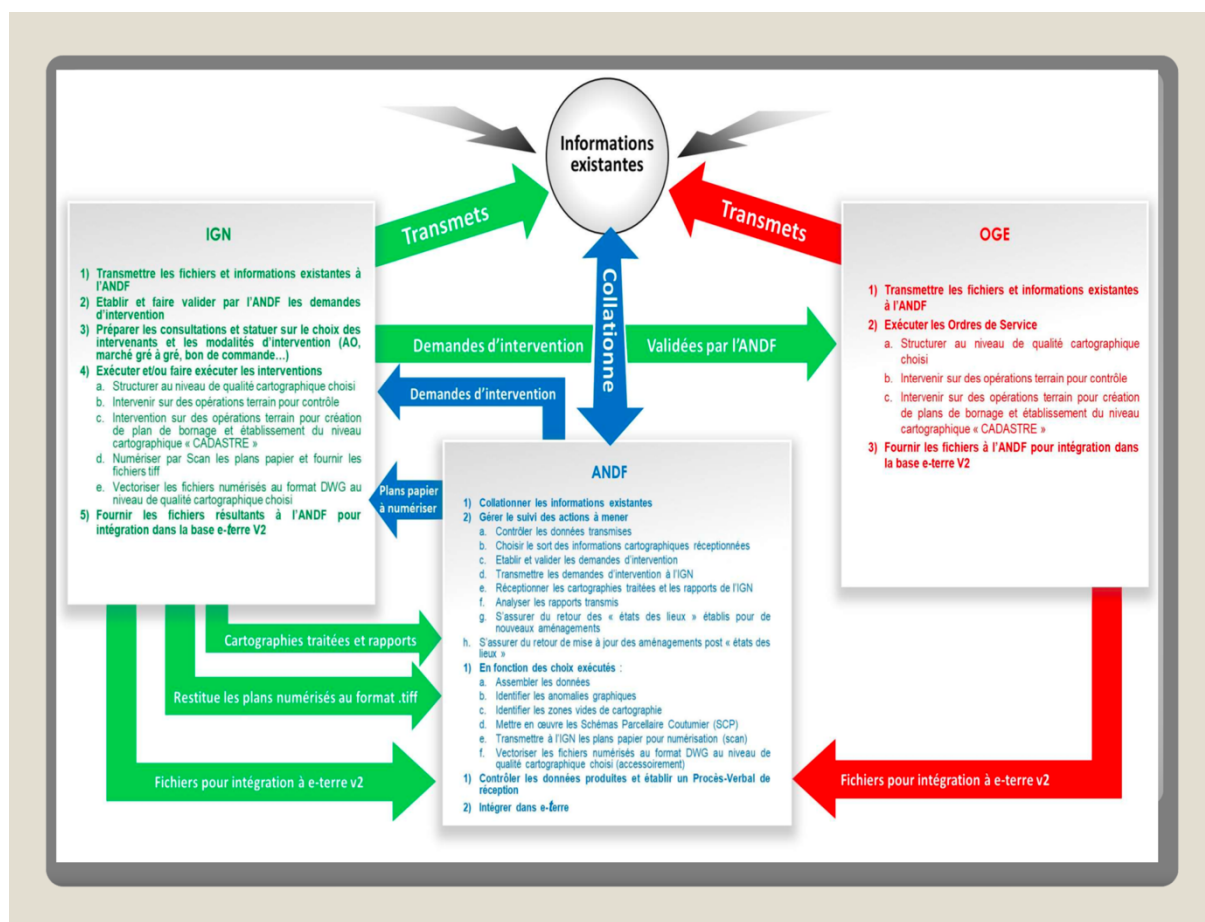
[Marcelin Koukpo, Expert foncier, Association nationale des communes du Bénin, entretien le 06/04/2018]

Les propos de l'expert laissent entrevoir un possible recadrage du directeur général de l'IGN par le gouvernement, illustrant par là le soutien dont bénéficie l'ANDF dans la conduite de ses missions et la confiance qui lui est attribué. Ces propos sont par ailleurs confirmés par Cédric Pamard, ingénieur d'IGN-France, qui évoquait en entretien une intervention directe du président de la République Patrice Talon pour soutenir l'ANDF et ainsi contraindre l'IGN à collaborer avec la nouvelle agence foncière :

Il y a un énorme conflit parce que l'IGN Bénin voulait récupérer le Cadastre, que l'ANDF ne fasse que du pur financier, et que toute la gestion, pas que le bras armé, que ce soit vraiment de la gestion technique, tout ce qui fait aujourd'hui à l'ANDF se fasse à l'IGN. Ils voulaient que le système soit chez eux, que la numérisation soit chez eux. Ça a été comme ça pendant des mois, le DG de l'IGN a finalement été convoqué par Talon qui a dit : "*Maintenant, t'arrête tes conneries sinon je te vire !*"

[Cédric Pamard, Ingénieur technique Institut géographique national de France, entretien le 12/04/2018]

## Encadré 14 – Organigramme des rôles dans la réalisation du cadastre<sup>642</sup>



La gestion du foncier est donc l'objet de multiples concurrences et tensions interinstitutionnelles sources d'acrimonie à l'égard de l'ANDF qui parvient, comme le montre l'organigramme des rôles dans la réalisation du cadastre (Encadré 3), à occuper une position centrale dans la fabrique de ces politiques. C'est également le cas, comme cela a été démontré aux chapitres 3 et 4, avec les édiles communaux qui contestent la suppression d'une part importante des responsabilités foncières des mairies. Aussi, ces tensions ne manquent pas de rejaillir sur les travaux de numérisation comme l'explique Julien Necker en témoignant du refus de certaines acteurs de mettre à disposition une série d'actes administratifs :

Les géomètres qui acceptent de collaborer aujourd'hui seront dans les petits papiers pour les opérations foncières de demain, tandis que ceux qui refusent seront laissés sur le côté.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

<sup>642</sup> Extrait d'une *powerpoint* projeté lors d'une présentation de Sessi Dossou à la séance du sous-groupe foncier à l'ambassade des Pays-Bas le 22/02/2018.

Cela nous montre en quoi le développement d'un instrument gestionnaire centralisé incorpore des éléments préexistants pour tenter de gagner en consistance et en fonctionnalité. Surtout, celui-ci est, dès sa naissance, étroitement associé à des jeux stratégiques au sein d'une configuration d'acteurs institutionnels évolutive et conflictuelle. Bâtie pour satisfaire la fabrique du *leadership* et la centralité de la nouvelle agence foncière, la fabrique du cadastre révèle la légitimité contestée de l'ANDF et le refus de coopérer de nombreux acteurs, comme certain géomètre expert. C'est aussi le cas de quelques maires qui refusent de transmettre les documents cartographiques enregistrés au niveau de leurs services, mais aussi de l'IGN, qui s'estiment dépossédés de ses activités en matière de cartographies.

Ces acteurs, qui sont pour parties des *street level bureaucrats*, développent ainsi des résistances pour préserver leur autonomie, leurs activités et tenter de délégitimer l'institution déconcentrée, ce qui conduit aux situations de blocages évoquées<sup>643</sup>. Ces résistances politiques peuvent aussi s'analyser comme des pratiques de contournement de l'instrument cadastral<sup>644</sup>. L'étude des rapports de pouvoir qui structurent la mise en place des données constituant le cadastre révèle ainsi le caractère politique de ce méta-instrument. Cela contraste avec les attendus des bureaucrates de l'ANDF qui attendent du cadastre qu'il soit un instrument technique, managérial, et donc d'une certaine manière, qu'il soit neutre et dépolitisé. Le cadastre concourt au processus d'institutionnalisation de l'ANDF et alors que cette dernière ne dispose que de documents et cartes éparses, le cadastre doit lui permettre à terme de se représenter de façon homogène l'entièreté du territoire national dans le but de développer ses services de confirmation de droits de propriété privée. Je vais montrer dans la prochaine sous-partie que la réalisation de ce système d'information foncière se heurte à des difficultés techniques importantes qui mettent à mal les capacités de l'ANDF à vouloir opérationnaliser l'instrument espéré.

### Trier, ordonner et actualiser

La mise en place du cadastre s'accomplit dans un premier temps sur la base de données multisources qu'il convient aux équipes de la cellule des opérations techniques de trier et d'ordonner pour les mettre dans la base de données numériques. Ces données sont issues des

---

<sup>643</sup> Hmed, Choukri, Laurens, Sylvain. « Les résistances à l'institutionnalisation », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Éditions Belin, pp. 131-148.

<sup>644</sup> Le Bourhis, Jean-Pierre, et Lascoumes, Pierre. « Les résistances aux instruments de gouvernement : Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverse, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 293-520.

documents réalisés par l'IGN, notamment les photographies aériennes et les orthophotographies. D'autres sont transmises par les mairies, notamment les Registres foncier urbain et Plans foncier ruraux. Les plans de lotissements enfin peuvent être transmis par les mairies ou les cabinets privés de géomètres. La plupart de ces données sont issues de référentiels de géoréférencement différents et non superposables, ce qui implique pour les équipes de la cellule cartographiques de vérifier chaque donnée afin d'établir un référentiel unique qui serait ensuite applicable pour tous les relevés à venir. C'est ce qu'explique Julien Necker lorsqu'il me fait part de la difficulté à retrouver le référencement exact des titres fonciers récupérés :

Les titres fonciers n'atterrissent pas automatiquement au bon point sur la carto. Le système officiel d'aujourd'hui est officiel que depuis 2009, car c'est le MCA qui a fixé ça. Avant ça, il n'y avait pas de système, enfin si, mais c'était un système qui était propre au Bénin et qui n'était pas reconnu. En général, on a un décalage de 220m nord/ouest, aussi, on a énormément de titres fonciers qui ont été enregistrés avec des systèmes locaux, ils ont fait ce qu'ils ont pu avec ce qu'ils avaient. On a vu tout le possible et inimaginable et le but du jeu c'est de retrouver qui va où. Pour l'instant c'est plus un cadastre fiscal qu'un cadastre au centimètre. On est à 30, 40cm en ville et un mètre à la campagne, c'est plus pour savoir qui va payer des impôts à tel endroit. Pour l'instant la précision, on s'en fout encore, on n'est pas encore là, même si on fait le maximum. Pour le Bénin, maintenant, ce n'est pas péjoratif, c'est le mieux pour le moment. La plupart des PFR qu'on a reçus datent de 2009/2010. Et pour revenir un peu aux titres fonciers, le but c'est de retrouver les titres au bon endroit. Là en ce moment on arrive aux TF au cas par cas, on doit parfois se replonger dans des informations manuscrites, ou sur du google earth pour voir s'il y a une cohérence.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

Cela confirme la priorité fiscale accordée au cadastre par les bureaucrates de l'ANDF. L'expertise cartographique n'a pas qu'une portée informative et le manque d'attention accordée à la définition des parcelles et des titres révèle que l'objectif fiscal primerait sur l'objectif informationnel. Ce constat contrevient dès lors aux discours et mobilisations des élus, experts et techniciens qui tendent à faire du cadastre un méta-instrument à même de servir la coordination des différents secteurs des politiques de la terre. Le cartographe confirme en outre à quel point les bureaucrates de l'ANDF ont une représentation limitée des enjeux fonciers réduits à une surface imposable, où le sol est nécessairement réduit à une parcelle mesurée et attribuée à un individu.

La priorité pour les cartographes de la cellule de saisie est donc d'organiser les documents. Sur ce point, Julien Necker égraine la difficulté à remettre en ordre les nombreux titres fonciers, pour la plupart anciens, et dont les relevés ont été conduits avec des coordonnées

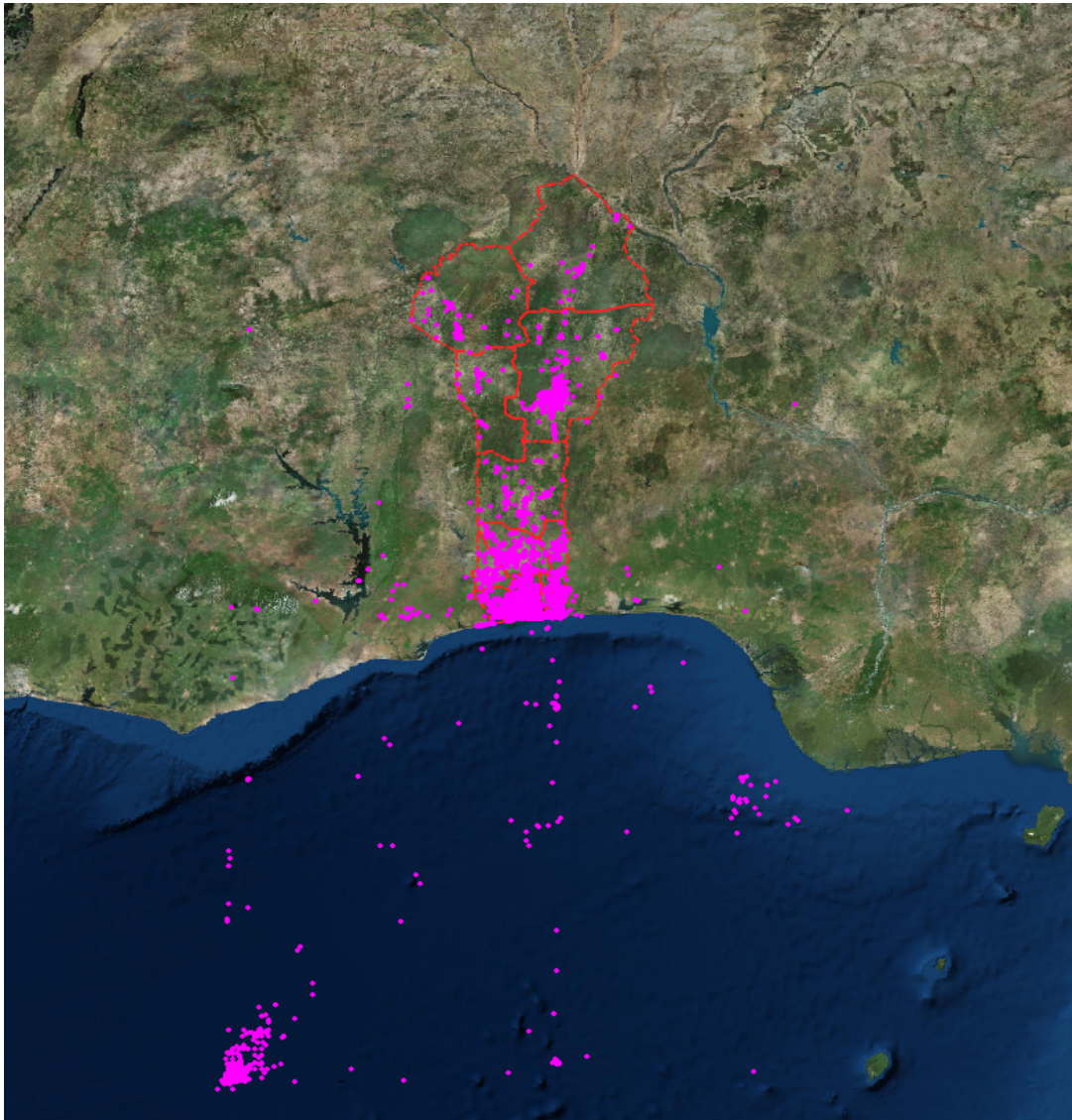
locales non standardisées. En résulte alors une situation qui peut paraître surprenante : la géolocalisation d'un tiers de ces titres en mer :

« En tout, on a numérisé 46 000 titres fonciers, et presque un tiers en mer. Avec les coordonnées locales, ils étaient en mer. Après ce n'est pas énorme, ils s'en foutaient, comme en France jusqu'à il n'y a pas si longtemps. Ils ont fait comme ils ont voulu en coordonnées locales, donc il n'y a rien d'exceptionnel, on remet juste en normes quoi. Sur les deux grosses villes, Cotonou il y a environ 12 000 TF et environ 3500 en mer, à Calavi on avait 7 000 TF, et on avait un peu plus de 5000 en mer.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

La carte 3 (Vue d'ensemble des titres fonciers numérisés et géolocalisés au Bénin) illustre cette situation. Les points roses de la carte représentent les titres fonciers numérisés sur la cartographie. Il est possible de constater qu'un grand nombre se situe dans le Golfe de Guinée. Si cette situation peut paraître ubuesque pour de nombreux profanes de ces opérations techniques, Julien Necker insiste néanmoins sur le caractère ordinaire de cette découverte, qui tient au caractère anachronique des coordonnées locales utilisées. Il convient donc aux équipes de corriger ces coordonnées par un traitement manuel.

**Carte 8 - Vue d'ensemble des titres fonciers numérisés et géolocalisés au Bénin<sup>645</sup>.**



---

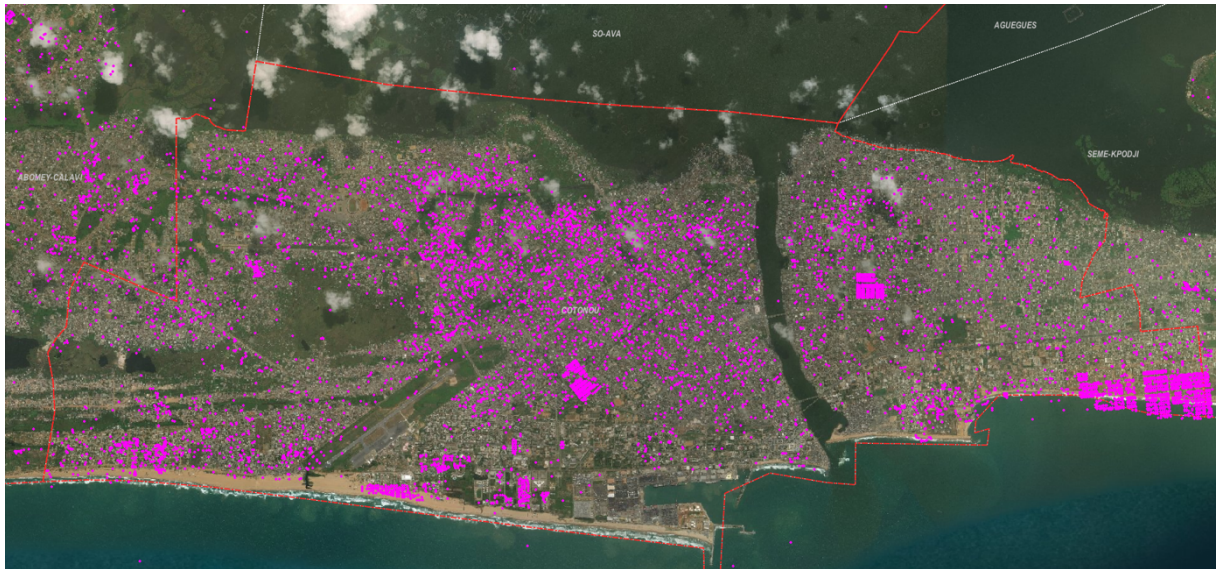
<sup>645</sup> Un tiers se situent en mer à cause de recours à des systèmes différents de référence des coordonnées. La majorité des titres se trouvent au sud du pays, dans les centres urbains. Les cartes ont été obtenues lors de nos enquêtes de terrain et l'enquête qui me les a remis a autorisé leur diffusion dans le cadre de cette thèse.

**Carte 9 - Vue d'ensemble des parcelles numérisées et géolocalisées au Bénin**





**Carte 10 - Vue sur l'ensemble des titres fonciers numérisés et géolocalisés sur la commune de Cotonou**



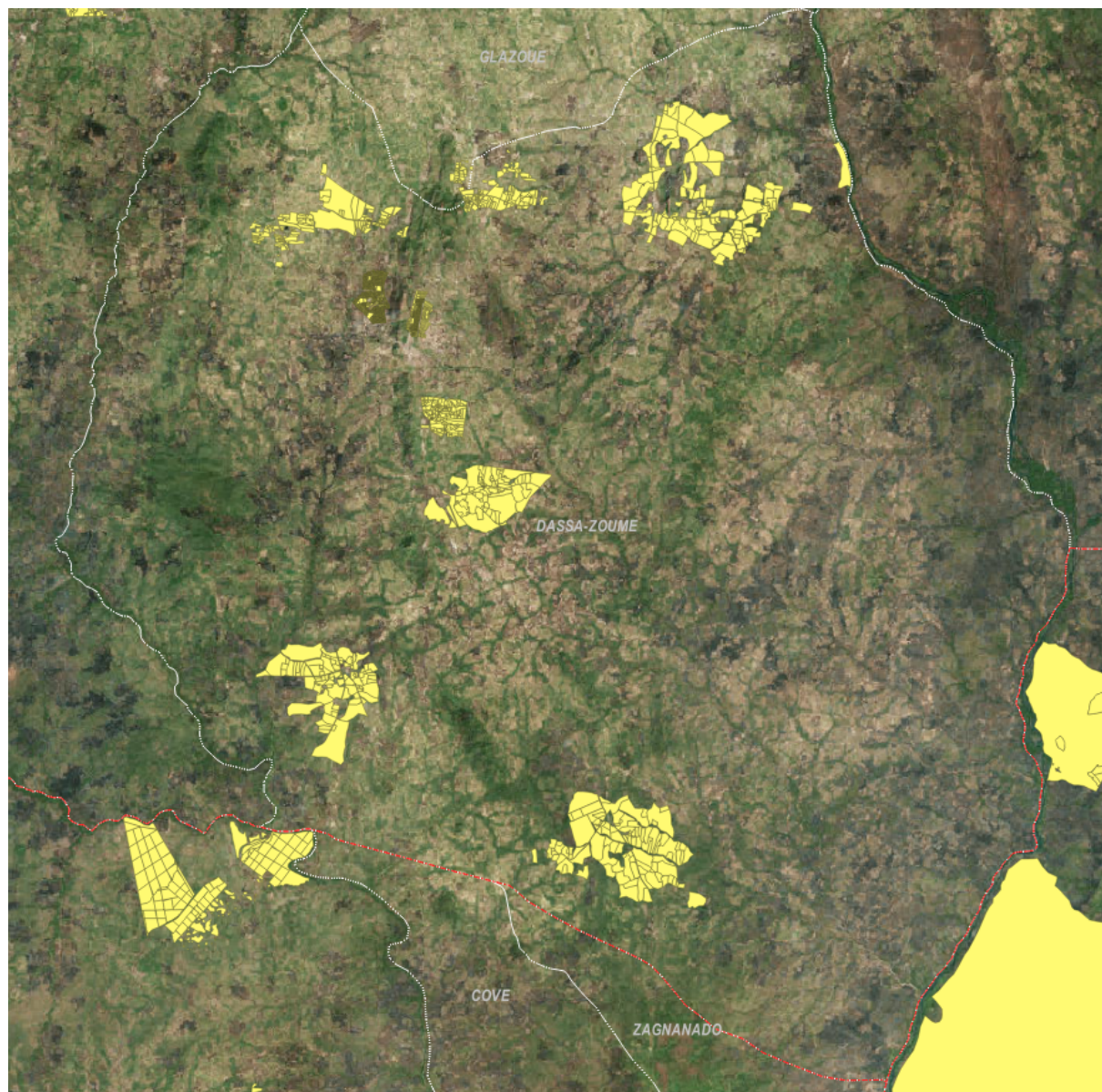
**Carte 11 - Vue d'ensemble sur les parcelles numérisées et géolocalisées sur la commune de Cotonou**



**Carte 12 - Vue d'ensemble des titres fonciers numérisés et géolocalisés sur la commune rurale de Dassa.**



**Carte 13 - Vue d'ensemble des parcelles numérisées et géolocalisées sur la commune rurale de Dassa.**



Les six cartes représentent l'état de la numérisation des titres fonciers et des plans d'aménagement dans les communes de Cotonou et Dassa-Zoumé en novembre 2018. Elles traduisent les disparités qui existent d'un territoire à l'autre en matière de données foncières disponibles. Plus spécifiquement, ces cartes mettent en lumière le recensement difficile des parcelles situées dans les communes rurales. On constate en effet, à partir de l'exemple de Dassa (cartes 12 et 13) et des deux cartes représentant les vues d'ensemble sur le pays (cartes 8 et 9), combien les zones rurales du centre et du nord du pays sont dépourvues de documentation, ne laissant apparaître que le fond de carte ou de gigantesques taches blanches, contrairement à Cotonou (cartes 10 et 11).

Le cadastre met ainsi au jour des phénomènes de différenciation socio-économique de l'espace qui se matérialisent dans les inégalités d'accès aux informations et données foncières dont beaucoup de communes sont dépourvues. Cela tend en outre à confirmer la priorité de l'Agence nationale du domaine et du foncier à traiter du foncier urbain en premier lieu. À ce titre, la fabrique du cadastre renforce le processus de bureaucratisation du foncier en renforçant les relations de dépendance à son égard. Les promoteurs souhaitant, à terme, que le cadastre permette de domestiquer les conflits. Ils y voient un dispositif de surveillance et de contrôle dont il reviendra aux bureaucrates de l'ANDF d'assurer le rôle de guichet. Ces cartes révèlent également les défis techniques qui se posent concernant la fiabilité des informations, notamment lorsque les documents sont anciens, incomplets ou en mauvais état. Le risque étant pour l'agence de créer un instrument cadastral qui serait désajusté, voir suranné, dès le départ. Pour Julien Necker, la priorité est de poser les fondations du cadastre de sorte à avoir un instrument lisible et opérationnel rapidement :

Lorsque des points ne sont pas identiques et que ça se superpose, on bloque. On remarque qu'il y a conflit graphique, et tant que ce n'est pas débloqué, on ne peut pas finaliser, il faut retourner corriger sur le terrain, ils [les géomètres] se débrouilleront, là le but c'est d'avoir une base. Parfois on a deux titres fonciers au même endroit.

[Julien Necker, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

Cyril Barrassi, le collègue cartographe de Julien Necker, complète cette explication en dénonçant l'absence de référencement clair de certaines informations foncières en illustrant ces défaillances techniques connues à partir du plan d'adressage de la ville de Cotonou :

Le plan d'adressage de Cotonou, ils l'ont fait sur adobe illustrator, ils ne sont pas allés géoréférencer, il y a plein de choses qu'on n'a pas pu faire du coup. Il y avait un certain nombre de quartiers qui ont été coupés en deux dont ne connaît pas exactement les limites. On a aussi des listes de quartiers qui n'existent pas administrativement. Ou des états des lieux de quartiers réalisés par des géomètres qui ne correspondent en rien à ce que nous avons dans nos listes.

[Cyril Barrassi, cartographe, Méta-tech, entretien le 26/11/2018]

En outre, tout porte à croire que les propriétés coutumières de petites superficies et les droits d'usages, majoritaires en zones rurales, ne feront pas l'objet d'un traitement numérique permettant d'alimenter le cadastre rapidement. Ou alors, les travaux de numérisation et d'enregistrement des données se heurteront à la complexité des situations rencontrées, notamment pour les terres qui ne relèvent pas de tenure individuelle, comme les patrimoines familiaux. Dès lors, comment les équipes du département des opérations techniques de l'ANDF vont-elles chercher à prendre en considération les formes très disparates de la propriété foncière d'un contexte local à l'autre ? La variabilité des situations risque d'obliger les bureaucrates à faire face à des situations d'incompréhension avec les usagers, avec un risque important de désajustement entre les droits fonciers et leurs insertions dans le cadastre. Un cadastre fondé sur une telle conception d'un droit privé absolu, ne correspondant pas aux réalités sociales de larges pans de la société béninoise, risque par ailleurs de transformer les droits en les enregistrant. Ces mutations pourraient écarter d'autres titulaires de droits et renforceraient le risque de générer de nouveaux conflits, voire de spoliation. En dissociant la propriété privée des droits coutumiers existants, la formalisation par la propriété privée ferait subir d'importante recomposition des équilibres sociopolitiques locaux, avec de possibles exclusions des populations disposant de droits dérivés au sein des faisceaux de droits coutumiers. Cette inquiétude, bien connue des spécialistes du foncier<sup>646</sup>, est partagée par certains enquêtés, dont Hortense Mukiele, chargée de mission en développement rural à l'antenne cotonnoise de l'Agence Française de développement. Celle-ci se préoccupe des suites à donner aux différentes alternatives de sécurisation des droits coutumiers que tentent de mettre en place certains bailleurs de fonds dans les campagnes :

---

<sup>646</sup> Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Eric. « Introduction. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers. » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Eric (dir.). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Op. cit., pp. 5-66.

L'ANDF, ils sont vraiment dans une logique de rationalisation de ce système-là, sans logique rurale. Ils sont dans une logique de privatisation du foncier. Et donc ça pose soucis aux autres initiatives. Tous les projets fonciers en milieu rural sont aujourd'hui bloqués, et des bailleurs hésitent à sortir du secteur, on n'y voit pas très clair.

[Hortense Mukiele, chargée de projets et coordinatrice développement rural à l'Agence Française de développement de Cotonou, entretien le 01/04/2020 par visio-conférence]

Ces propos illustrent les réserves d'une certaine frange des acteurs de l'aide internationale à l'égard de cet instrument cadastral. Le cadastre apparait ainsi également comme un instrument de crispation entre les différents tenants des politiques d'aides internationales. Pour nombre d'entre eux, notamment des experts fonciers des projets, celui-ci ne permettrait probablement pas de sécuriser les petits exploitants familiaux ni de contribuer à résoudre les nombreux conflits qui rythment déjà le quotidien des administrations foncières rurales (contestations des limites de parcelles, des limites administratives, conflits agro-pastoraux, etc.). Cet instrument pourrait, au contraire, concourir à l'accroissement des disparités foncières entre territoires, avec des centres urbains dotés d'une information foncière privée et référencée par le cadastre, et des zones rurales où les droits coutumiers ne s'intègrent pas ou peu à la couverture spatiale du méta-instrument.

De même, le cadastre pourrait participer au soutien d'un marché foncier déjà fortement actif, rendu possible par l'attribution de droits de propriété privée, l'immatriculation et le référencement des terres. Dans les zones rurales pauvres en cours de référencement, là où la fabrique du cadastre local se heurte à de multiples enchevêtrements juridiques, des investisseurs bien informés pourraient profiter du flou et des vides de la réglementation.

Enfin, le dernier enjeu est celui de la mise à jour en temps réel du cadastre qui soulève la question de la capacité de l'ANDF à maintenir une veille permanente dans le recueil et le traitement des données. Ce problème de l'actualisation est essentiel pour s'assurer que l'instrument ne reste pas obsolète et renvoie aux limites des expérimentations précédentes en matière d'instrument foncier, ce dont témoigne un expert de la coopération allemande qui rappelle les difficultés rencontrées à actualiser les données cadastrales préexistantes :

Ah les questions d'entretien, ça c'est le péché mignon, puisque là le cadastre aura besoin d'être actualisé en continu. Peut-être qu'avec son avènement on va changer le système de formalisation des transactions foncières, car aujourd'hui la formalisation, les opérations sur les portions de terres, par la vente, par la donation ou autre, ne sont pas reflétées en temps réel dans les bases originelles, et donc, tout cela nécessite un traitement préalable. C'est ça qui complique les choses. Car dès qu'il est question de traitement d'un terrain, c'est compliqué, nous n'avons pas l'habitude d'être dans le temps présent.

[Désiré Azangpo, Expert foncier, ProPFR, entretien le 08/05/2018]

\*\*\*

La production du cadastre met en avant un double constat. D'une part, il révèle et traduit des inégalités territoriales très fortes en matière de données foncières et de fiabilité de ces informations ; d'autre part, il alimente les concurrences institutionnelles existantes dans le traitement routinier des enjeux fonciers. On l'a vu, l'ANDF dépossède les communes de certaines prérogatives, et concurrence l'IGN en matière cartographique. En tant que nouvel acteur, l'ANDF entre donc en concurrence avec des acteurs établis de longue date au sein d'un secteur d'action publique empli de rivalités politiques et professionnelles fortes. Sous prétexte de simplification de l'armature administrative du secteur foncier, la naissance de l'ANDF accroît l'étanchéité d'une organisation sectorielle déjà imbriquée dans une multitude de conflits sociopolitiques. La réforme foncière et son instrumentation par le cadastre se heurtent donc aux représentations et aux dépendances institutionnelles qui structurent les bureaucrates et leurs rôles, que ces derniers soient solidement établis ou plus contestés<sup>647</sup>. En tant que processus de bureaucratisation participant de l'intégration de rivalités politiques fortes, les travaux de production du cadastre au Bénin mettent en évidence des discordances dans les approches de formalisation de la propriété foncière et de l'utilisation des données qui y sont relatives. La mise en œuvre de cette réforme s'apparente ainsi plus à une mise à plat par le cadastre des données existantes, qu'à une politique de formalisation ou de sécurisation des droits, comme tend à le souligner Camille Dupont, conseillère technique au ministère de la Décentralisation :

Je pense que la réforme foncière, en tout cas la politique foncière béninoise n'est pas une politique de sécurisation foncière. C'est une politique foncière qui vise à centraliser un peu les choses, à essayer de simplifier. Cette loi voulait recadrer les choses. Elle l'a fait, mais il n'y a absolument pas de politique de sécurisation foncière, car le titre reste

---

<sup>647</sup> Bezes, Philippe, Le Lidec, Patrick. « Ce que les réformes font aux institutions », in Lagroye, Jacques, et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, pp. 75-101.

cher, et que tout le monde n'aura pas accès à ça. Si l'objectif était de sécuriser par le titre, c'est clair, ça sera un échec, et ça le sera.

[Camille Dupont, Conseillère technique au ministère de la Décentralisation, entretien le 04/04/2018]

À ce stade de la mise en œuvre, le principal résultat de la réforme foncière a été de renforcer la dynamique bureaucratique par la distribution de nouvelles ressources matérielles. À l'instar de ce que soulève le travail d'Hélène Charton sur les réformes de l'éducation au Cameroun<sup>648</sup>, le processus de réforme foncière au Bénin constitue ainsi une ressource pour structurer des relations sociales et politiques. La réforme foncière, par la réalisation du cadastre, soutient le développement de la bureaucratie et organise les relations de pouvoir au sein d'une structure administrative centralisée, l'ANDF. Ainsi, la réforme foncière, en s'appuyant sur un méta-instrument centralisé, suscite plusieurs attentes et usages : tout d'abord le renforcement d'une politique fiscale par l'administration foncière dans le but d'asseoir la présence et la domination de l'État central sur les territoires ; ensuite une mise en marché assainie par les plans et les cartes dans le but de développer les marchés agricoles et immobiliers ; et enfin la garantie de légitimité de l'ANDF pour formaliser les droits fonciers. Le cadastre se présente comme l'outil devant permettre aux organes de l'État central, dont la domination est en premier lieu légale-rationnelle, de mieux connaître le territoire béninois, de mieux le taxer et donc, de mieux le gouverner. La réalisation du cadastre béninois est ainsi un cas typique du processus long de renforcement réciproque entre formation de l'État bureaucratique et extension du marché<sup>649</sup>. En ce sens, le cadastre est aussi un instrument pour servir les politiques de planification par l'État<sup>650</sup>.

---

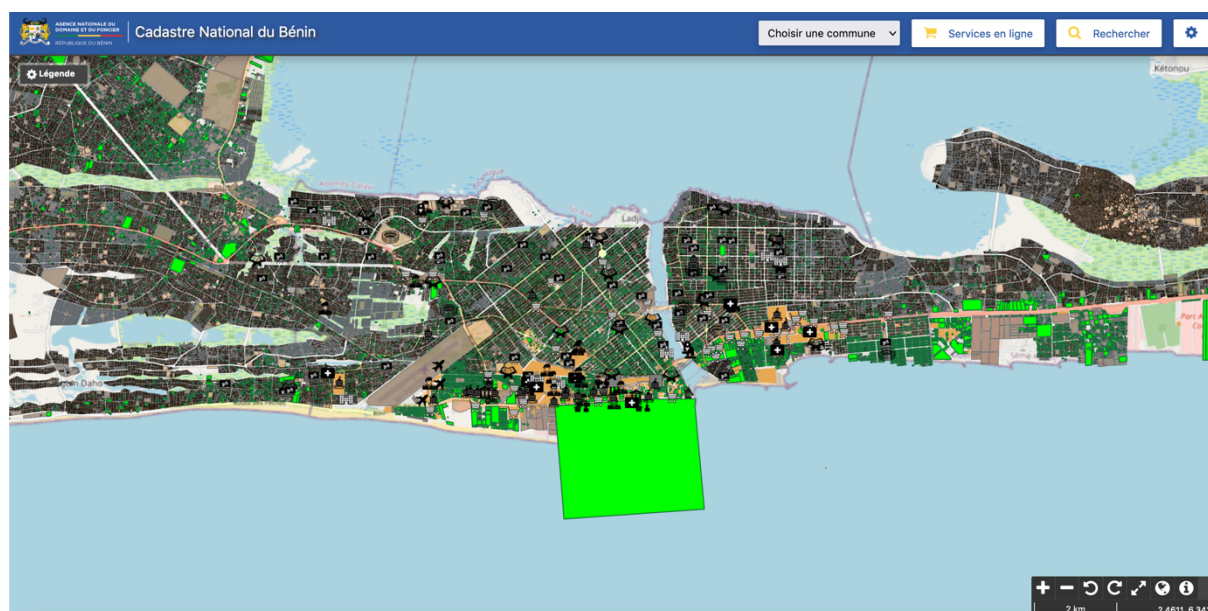
<sup>648</sup> Charton, Hélène. "The politics of reform : a case study of bureaucracy at the ministry of basic education in Cameroon" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.). *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, *Op. cit.*, pp. 249-270.

<sup>649</sup> Polanyi, Karl., *La grande transformation*, *Op. cit.* ; Bayart Jean-François, « Deux siècles de globalisation : le changement d'échelle de l'État et du capitalisme », in Bayart, Jean-François. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, pp. 30-44. ; Hibou, Béatrice. « Introduction. La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'État dans le monde contemporain » in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale. Op. cit.* pp. 7-20.

<sup>650</sup> Samuel, Boris. « Planifier en Afrique », *Politique africaine, Op. cit.*



**Carte 14 – Extrait du cadastre cotonnois en ligne<sup>651</sup>.**



### **Conclusion du chapitre**

Ce dernier chapitre a mis en lumière comment les administrations béninoises tentent de coordonner une pluralité de problématiques et de thématiques partagées et liées à la terre – agriculture, contrôle de l’urbanisation, usages des sols, formalisation des droits, sécurisation – en intégrant ces différentes composantes aux politiques sectorielles afférentes. Dans une première partie, j’ai d’abord ciblé les dispositifs développés par l’ANAT, l’ANDF, et dans une moindre mesure le MAEP, pour démontrer qu’en dépit de discours volontaristes et de l’introduction d’instruments de planification, les perspectives de coopération apparaissent encore relativement grippées par la persistance des schémas d’organisation sectoriels dont héritent ces institutions. Si les plans et schémas se révèlent être des instruments d’aide à la décision d’une part et de rationalisation de l’administration des territoires d’autre part, il apparaît que les membres qui font vivre une institution et la définition des tâches administratives à traiter continuent de borner les activités d’un secteur de politiques publiques. Si j’ai pu observer un rapprochement de connivence entre l’ANDF et l’ANAT sur des enjeux reconnus comme partagés par leurs membres – contrôle de l’urbanisation sur les domaines publics notamment – les institutions relatives aux questions environnementales (ABE) et agricoles (MAEP) apparaissent encore à l’écart de tout efforts de coopération institutionnelle en matière de gouvernance des terres.

---

<sup>651</sup> On peut constater que sont exclus de celui-ci les quartiers précaires et exposés aux inondations situés au nord de la ville, en marge du lac Nokoué.

Ensuite, dans une deuxième partie, j'ai voulu montrer que le développement d'un méta-instrument, un cadastre multitâche, est à appréhender comme un dispositif de prolongement de la bureaucratisation et de l'autonomisation du secteur foncier. Pour ses promoteurs, le cadastre doit notamment permettre de démontrer l'efficacité de l'ANDF à réformer la gestion du secteur, ou du moins, contribuer à mettre en scène la capacité d'action de l'institution nouvellement créée. Si le caractère « méta » de cet instrument laisse augurer d'une capacité à coordonner et intégrer des enjeux trans-sectoriel, l'analyse de la fabrique technique de cet instrument a révélé les approximations et les blocages suscités par son développement. Les difficultés à récupérer certains documents et à coopérer avec certains géomètres ou avec l'IGN mettent en avant une ambivalence, à savoir le caractère siamois du cadastre, qui est un instrument aussi bien politique que technocratique. Derrière les discours de façade vantant les mérites de l'intégration d'enjeux transversaux que pourrait permettre l'outil, les travaux de la cellule de saisie des données mettent en lumière la priorité donnée par les cadres de l'ANDF aux objectifs fiscaux. La coordination et l'intégration des problématiques d'aménagement du foncier en milieu urbain apparaissent plutôt renforcées par le développement de l'ANAT et du cadastre au sein de l'ANDF, notamment pour faciliter les prélèvements obligatoires. En revanche, la complexité des enjeux foncier en milieu rural – sécurisation des droits, développement agricole, risques environnementaux – les rendent insolubles dans les dispositifs de planification et de bureaucratisation actuellement prévus par l'ANDF et l'ANAT. Dans la mesure où les enjeux environnementaux – d'origines anthropiques ou non – peuvent affecter significativement les terres, les usages sont susceptibles d'évoluer. Pour y faire face, l'ANDF serait alors contrainte à un suivi rigoureux des évolutions et à une mise à jour du système dont la simplification apparaît désajustée vis-à-vis des phénomènes sociaux que le cadastre prétend caractériser. Répondant en priorité à des impératifs managériaux et fiscaux, le « méta-instrument » cadastral fait fi de la matérialité physique des terres et des conditions d'existence de celles et ceux qui les vivent, entraînant une perte d'adhérence de l'instrument vis-à-vis du monde physique et social. Cette déconnexion de l'appareil bureaucratique vis-à-vis de la diversité des usages des sols disqualifie toutes formes de valeur autre que fiscale, productive et marchande, à commencer par les fonctions nourricières et résidentielles que ces terres peuvent représenter.





# Conclusion générale de la thèse

En proposant de croiser la sociologie politique de l'action publique avec la *political ecology*, cette thèse soutient que la matérialité de la terre et des enjeux environnementaux associés ne peut être ignorée dans l'analyse de la fabrique des politiques foncières et que l'étude de ces dernières gagnerait à être mise en perspective avec une économie plus générale de politiques publiques environnementales. Par reconfiguration analytique, j'ai construit mon objet de recherche en souhaitant effectuer un double décentrement. Le premier décentrement résulte de la volonté d'intensifier la prise en compte des perceptions et des représentations de la matérialité biophysique des terres. Il s'est alors agi d'étudier la construction de l'enjeu foncier non seulement à partir de l'angle de la justice sociale et des rapports de pouvoirs, mais aussi de la capacité des acteurs à se saisir des enjeux environnementaux. Le second décentrement a tenu à une volonté de sortir d'une approche de la terre sous le seul angle des rapports sociaux entretenus à son propos (le foncier), pour penser plus justement l'importance de la matérialité des terres et les processus de bureaucratisation à l'égard de ces enjeux. Zones humides, boisés, agricoles : les dimensions biophysiques sont bien souvent apparues sous-évaluées par les décideurs et bureaucrates dans l'élaboration des instruments de politique foncière.

L'objet *nexus* terre-foncier-environnement donne un corps conceptuel à l'emboîtement entre la *terre*, qui renvoie à la matérialité biophysique des *sols* ; le *foncier*, qui renvoie à la surface, aux parcelles, et à l'immatérialité des rapports sociojuridiques et à leurs monétisations ; et l'*environnement* comme espace de contrainte biophysique et sociale. Avec cette proposition conceptuelle, il s'agit de dépasser les catégories d'analyse sectorielle de la sociologie politique de l'action publique et de se saisir d'un bouquet de politiques publiques, en plaçant la politique foncière au centre de l'analyse, accompagnée des politiques agricoles, d'aménagement et d'environnement. Cette démarche m'a permis de rendre compte de la fabrique bureaucratique de la politique foncière, de ses interactions avec les autres politiques sectorielles, et de la prise en considération des contraintes environnementales. J'ai cherché à confronter les enjeux, cadrages et instruments d'action publique qui prennent place à propos des sols pour donner corps à ce que j'ai nommé de façon générique une action publique des politiques de la terre. En ce sens, cette thèse est aussi une contribution à la longue lignée des travaux de sociologie

politique de l'action publique et plus particulièrement des politiques publiques environnementales.

En introduction, la thèse a proposé trois ensembles d'hypothèses. La première portait sur les processus de perceptions et de représentations du foncier et des matérialités associées. J'ai suggéré que le travail de la terre ou le fait d'habiter celle-ci renvoie à une vision première de l'*humus*, c'est-à-dire de la matérialité biophysique des sols. J'ai cherché, à travers cette hypothèse, et par l'apport de la *political ecology*, à discuter des différences de statut du foncier et des usages, parfois conflictuels, qui lui sont associés, à travers deux cas situés : le département des Collines et la ville de Cotonou.

La deuxième hypothèse concernait la circulation des normes, pratiques et instruments de l'industrie du développement. J'ai suggéré que les discours, pratiques et instruments pouvaient être aussi une réactualisation d'un héritage du temps long, notamment de l'époque coloniale, par les acteurs bureaucratiques de la configuration développementaliste (bailleurs, hauts fonctionnaires, *street level bureaucrats*, experts, géomètres, notaires). En outre, j'ai supposé que ces politiques de développement, sous couvert de technicisation, n'étaient pas nécessairement toujours dépolitisante.

La troisième hypothèse souhaitait, pour sa part, analyser en quoi les politiques de la terre constituent un ensemble de politiques publiques fortement hétérogène, traversé par des rivalités institutionnelles. Je supposais alors que les secteurs des politiques de la terre sont faiblement coordonnés et intégrés dans leurs dimensions trans-sectoriels.

La thèse propose de répondre à ces hypothèses à partir de l'idée centrale selon laquelle la matérialité de la terre se voit invisibilisé au contact des pratiques de développement. J'ai démontré que les cadrages successifs, pratiques de politisation, de dépolitisation et de repolitisation par la technicisation des instruments, viennent bureaucratiser les pratiques administratives de gestion des terres, en faisant fi des espaces de contraintes matérielles. J'ai alors insisté sur le travail d'abstraction bureaucratique. Autrement dit, sur la dynamique qui, par une opération constructiviste, consiste à penser et travailler la terre comme un espace abstrait, support de relations sociales d'ordre juridique, administratif ou marchandes. De ce fait, cet espace se voit dépossédé de ses attributs biophysiques, ce qui participe à un éloignement des dimensions écologiques de cet espace dans la prise en charge par la sphère bureaucratique. Ce processus tend à façonner une représentation fonctionnelle et institutionnelle de la terre comme une entité marchande, abstraite et dématérialisée. Ce processus discret se caractérise par une somme d'opérations juridiques, administratives et techniques. Il est le fruit des actions répétées et convergentes de groupes d'acteurs hétérogènes - géomètres, urbanistes,

bureaucrates, experts - disposant d'un pouvoir d'injonction normatif, c'est-à-dire de capacité à créer une représentation officielle de cet espace bureaucratique. De plus, leurs objectifs professionnels comme politiques entrent en dissonance par rapport aux pratiques quotidiennes entretenues par les populations qui *vivent* et *habitent* la terre, et en lien direct avec les risques environnementaux.

J'ai souhaité m'intéresser aussi aux dynamiques politiques et bureaucratiques liées à la terre, ainsi qu'à la prise en considération de sa matérialité et notamment de ses fragilités environnementales. Les interventions bureaucratiques de l'État central ainsi que des services publics décentralisés sont prescrites par une codification réglementaire, mais aussi et surtout par des pratiques informelles (régulations interpersonnelles, chevauchement des habitudes de fonctionnement coutumier et clientélaire...). À cela s'ajoute le poids déterminant des intervenants extérieurs, notamment des experts qui participent aux financements de l'aide internationale. De cette manière, j'ai pu valoriser une approche multiple des liens politiques entre *terre*, *foncier* et *environnement*, ce qui peut permettre d'interroger les pratiques bureaucratiques des politiques sectorielles (segmentation des enjeux par technicisation des débats, solutionnismes techniques et réglementaires...), et de questionner les habitudes cognitives des acteurs concernés. Les données empiriques récoltées au cours des différentes phases de travail de terrain permettent de complexifier la manière de penser les rapports à la terre et de prendre au sérieux la nécessité d'opérer ce double décentrement. L'affirmation de la fertilité heuristique de cette approche pour le futur des études foncières et environnementales en science politique et plus largement en sciences sociales repose sur quatre principaux résultats.

#### *Affirmer la matérialité de la terre dans les études foncières*

Cette thèse de science politique souhaite offrir une contribution aux travaux interdisciplinaires qui s'intéressent à la matérialité des enjeux environnementaux. En exportant les approches issues de la *political ecology* dans le champ des études foncières, j'ai souhaité prolonger l'affirmation anthropologique du caractère social que recouvre le foncier pour prendre au sérieux les perceptions et représentations de la matérialité environnementale. Ce prolongement a permis de montrer que le statut des terres (zones humides, zones agricoles, urbaines, habitables, etc.) pouvait influencer les rapports sociaux entretenus à propos des terres, ce qui tend à confirmer ma première hypothèse. L'affirmation de cette matérialité environnementale conduit également à dépasser la rupture classique entre foncier « rural » et

foncier « urbain » pour penser de façon conjointe les problématiques transversales à ces espaces. Cela permet en outre d'appréhender le caractère dynamique et mouvant des problématiques environnementales relatives à la gestion foncière. Cette thèse apporte ainsi de la précision à ce terme polysémique de « foncier » qui, derrière les rapports sociaux, recouvre des matérialités plurielles et variées selon les sols et les ressources concernées : terres agricoles, terres pastorales, forêts, zones humides, parcelles urbaines, zones de biodiversité, etc. Les matériaux empiriques mobilisés dans cette thèse renseignent sur les transformations des repères cognitifs et normatifs des acteurs qui encadrent les façons de gérer le foncier au niveau local. Les espaces fonciers ruraux comme urbains sont l'objet de perception et de représentations sociales diverses, oscillant entre nécessité de réguler l'accès à la terre et appétit marchands. Cela conduit tout à la fois à générer des conflits sociaux parfois violents entre populations pour l'exploitation ou l'occupation des terres, mais aussi intensifier la pression sur des milieux naturels fragiles. Ces conflits traduisent une mise en sens des enjeux d'exploitation ou d'occupation des espaces fonciers, en attribuant une existence tangible, concrète et saisissable à la terre (Chapitre 1). J'ai montré que les enjeux environnementaux ne sont pas toujours explicitement évoqués par les différents acteurs pour expliquer les sources des tensions foncières. L'accès à la ressource « sol » révèle des antagonismes antérieurs, comme les oppositions locales dans les processus de légitimation de l'autorité municipale, ou bien encore, de tensions communautaires (Chapitre 3). En discutant de ce terme « foncier », j'ai ainsi souhaité rendre compte de la cohabitation, plus ou moins conflictuelle, des usages sociaux de la terre mais aussi des dimensions proprement biophysiques de ces sols. Il ne s'agit donc pas de nier le caractère social du foncier, mais d'insister sur l'importance de prolonger la définition sociale dans le but de prendre en compte ses dimensions environnementales : à la construction sociale du foncier, c'est-à-dire des liens entretenus entre acteurs, s'ajoutent les caractéristiques matérielles de la *terre*.

*Historiciser la réforme foncière pour en saisir les points de ruptures et de transformations*

Deuxièmement, je me suis appuyé sur les résultats d'études anthropologiques ainsi que sur mes investigations de terrain, pour montrer que cette politique foncière résulte de luttes de cadrages anciennes (issues de la période coloniale) qui se réactualisent et se perpétuent encore lors de la mise en œuvre du Code foncier. Les acteurs en charge de cette codification rendent visibles différentes lignes de fractures et de rapprochements. La thèse a confirmé que sur deux



décennies, la question foncière est passée d'un double cadrage rural et urbain à un cadrage unifié qui vise doublement à renforcer la mainmise bureaucratique de l'État central sur le secteur - au détriment des communes - et à développer une politique fiscale territoriale (Chapitre 2 et 5). L'analyse de la confrontation des cadrages a mis en lumière comment les débats associés à la fabrique du Code foncier ont progressivement mis à l'écart, invisibilisé et ainsi dépolitisé tout enjeu relatif à la gestion durable des ressources pour aboutir à un cadre strict de gouvernance économique et juridique des biens naturels. Ce glissement d'une double politique, l'une à caractère rural et l'autre à caractère urbain, vers une politique unifiée fortement bureaucratisée, s'explique autant par les croyances des acteurs que par les rapports concurrentiels entre institution. C'est pourquoi la thèse insiste sur la place centrale que tient l'imaginaire d'une modernisation du cadre légal de gestion foncière par des changements organisationnels, institutionnels et instrumentaux implémentés avec l'aide des projets subventionnés par les bailleurs de fonds internationaux. Les points d'achoppements entre acteurs concernent les dimensions organisationnelles et financières de cette réforme, ce qui laisse transparaître les clivages plus traditionnels entre les communes et l'administration déconcentrée (Chapitre 4). Cet imaginaire de la modernisation de la gestion foncière, incarné notamment par le projet de fabrique d'un cadastre centralisé et porté par l'Agence nationale du domaine et du foncier, apparaît moins comme le résultat d'un projet politique érigé au niveau national que comme la greffe bureaucratique d'une ingénierie du développement et dont l'exemple rwandais constitue un « modèle » (Chapitre 5). Ces croyances normatives dans la modernisation du secteur du foncier sont le résultat d'une importation de normes du développement sous l'égide du *Millennium Challenge Account*, et appropriées par des élites nationales fortement internationalisées (Chapitre 2). La thèse souligne donc un processus de renforcement de l'État central béninois sous couvert d'une modernisation bureaucratique du secteur foncier qui vise à faciliter les investissements privés sur les terres.

*Technicisation et (dé-re-)politisation : saisir les effets d'abstraction de la matérialité par les instruments de politique foncière*

Troisièmement, cette thèse prolonge une démarche qui invite à prendre en considération les modalités techniques et expertes de mise en œuvre des politiques foncières. L'étude de la mise en œuvre des instruments a notamment permis d'investir la forte bureaucratisation que revêt ce secteur d'action publique. J'ai cherché à mettre en évidence le fait que les caractères techniques et politiques des instruments sont profondément enchâssés et dépendent autant des

acteurs qui les manipulent que des bénéficiaires qui peuvent influencer sur les effets attendus. Cette double manipulation des instruments peut conduire à des modes de mise en œuvre différenciés selon les territoires. En l'état, les instruments, qu'ils soient déjà existants ou nouvellement prévues par le Code (Plan foncier ruraux, Registre foncier urbain, Attestation de détention coutumière, Cadastre) sont peu stabilisés et de nombreuses opérations de formalisation sont susceptibles de ne pas aboutir, ou alors que partiellement, comme ce fut par exemple le cas pour le Plan foncier rural du village d'Itagui, ou de la cellule du Registre foncier urbain de Cotonou (Chapitre 3). La séquence de mise en œuvre de la réforme foncière s'opère par une somme de dispositifs techniques dont les modalités de fonctionnement diluent les enjeux trans-sectoriels d'usages des sols. Ces problématiques sont investies à la marge par l'expertise des projets financés par les bailleurs internationaux, qui s'emploient à définir des indicateurs ou des politiques de responsabilités sociales et environnementales (Chapitre 3). Les forums de politiques publiques permettent aux acteurs de fluidifier leurs échanges et de mettre en avant les blocages et difficultés techniques rencontrés. L'observation de ces scènes m'a permis de mettre en avant que la perception et la représentation des enjeux fonciers sont grandement influencées par l'identité et le positionnement des agents au sein de la configuration du secteur. Ainsi, les communes en font un enjeu financier déterminant le fonctionnement de leurs structures d'administration, tandis que l'Agence nationale du domaine et du foncier souhaite centraliser la gestion du secteur. Les acteurs de l'aide, par leur proximité au terrain et aux populations, tentent pour leur part d'opérer une médiation entre ces différents intérêts contradictoires. Mais malgré ces échanges répétés, il semble qu'aucun acteur n'est en mesure d'imposer sa vision et son agenda des enjeux à traiter en priorité aux autres acteurs du secteur (Chapitre 4). En conséquence, il découle une sédimentation des dispositifs performatifs de gestion du foncier où les enjeux trans-sectoriels sont relégués au profit de priorités techniques de mise en fonctionnement des instances prévues (Commission de gestion foncière, Section villageoise de gestion foncière) et des documents de formalisation des droits (Attestation de détention coutumière, contrats de droits d'usages, Plan foncier rural). En outre, des instruments comme le cadastre, le titre foncier ou l'Attestation de détention coutumière sont apparus comme une résurgence d'instruments coloniaux. Les argumentaires les accompagnants sont eux-mêmes une réactivation d'argumentaires coloniaux qui légitiment le développement conjoint de l'État bureaucratique et des marchés économiques. Aussi, l'analyse a montré que ces politiques de développement, fortement technocratisées, n'aboutissent pas pour autant à une dépolitisation des questions relatives aux modalités d'administration du foncier. Plus précisément, il m'a semblé que les acteurs du développement ne parviennent pas à empêcher la

repolitisation d'enjeux politiques locaux dans l'espace de la mise en œuvre de la réforme foncière, notamment dans le cadre de son déploiement dans les territoires. En ce sens, ma deuxième hypothèse est partiellement confirmée dans la mesure où toute une somme d'enjeux sociaux et environnementaux se voient dépolitisés, relégués, invisibilisés par les dispositifs techniques, qui entraînent l'absence de débats, au profit d'autres enjeux, plus administratifs, qui font l'objet de vifs débats entre tenants d'une gestion décentralisée et tenants d'une gestion déconcentrée. Les problématiques trans-sectorielles restent pour leurs parts cantonnées aux espaces sociaux et institutionnels au sein desquels elles sont en gestation et les acteurs du foncier ne sont que partiellement disposés à s'en saisir (Chapitre 5).

### *Politique environnementale du foncier*

Enfin, cette thèse défend l'intérêt qu'il peut y avoir à dépasser les approches sectorielles pour analyser la prise en charge croisée des dynamiques transversales au foncier et à l'environnement. L'entrée empirique par la politique sectorielle foncière permet de comprendre la priorisation des enjeux accordés au foncier par l'analyse des successions de cadrages. Mais il est aussi heuristique de voir dans quelle mesure des problématiques multidimensionnelles, qui ne se diluent pas dans le secteur foncier, se voient prises en charge simultanément, de façon coordonnée ou non, par des institutions qui appartiennent à des secteurs connexes. Il s'agissait par-là de pointer l'enjeu des conditions de possibilité d'articulation d'instruments existants. La thèse a ainsi cherché à explorer, dans un même mouvement, dans quelle mesure les bureaucrates et experts du secteur foncier intègrent les enjeux environnementaux, d'agriculture et d'aménagement, aussi bien en milieu rural qu'urbain (Chapitres 2, 4 et 5). J'ai tenté de montrer en quoi les dynamiques de coopération et d'intégration sont encore limitées par les concurrences entre services et institutions bureaucratiques. Si l'Agence nationale du domaine et du foncier vante les possibilités multiples de coordination et d'intégration que va offrir le cadastre, l'instrument n'en est encore qu'à ses débuts et est prioritairement destiné aux propriétaires de parcelles urbaines, ainsi qu'aux notaires, géomètres et à l'administration fiscale. Les instruments prévus par l'Agence nationale d'aménagement du territoire ou le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, comme les plans d'aménagement ou de développement, sont à considérer comme des dispositifs d'aide à la décision pour permettre cette articulation entre secteurs. Il apparaît en revanche que ces secteurs demeurent encore largement autonomes, au risque, parfois de ne pas disposer de cadre planificateur suffisamment clair. Les enjeux de coordination et d'intégration charrient des enjeux de pouvoir qui génèrent

d'importantes tensions, comme l'illustrent par exemple les oppositions entre l'Agence nationale du domaine et du foncier et l'Institut géographique nationale, ou les géomètres qui refusent de partager les informations dont ils disposent avec les services administratifs communaux ou déconcentrés (Chapitre 1 et 5). La sphère bureaucratique d'État apparaît ainsi largement déconnectée de ses contingences locales, aussi bien des conflits sociaux que des risques environnementaux. La question de l'intégration et de la cohérence est d'avantage un enjeu pour le secteur de l'aménagement du territoire mais a beaucoup moins de sens lorsque la question est débattue par les acteurs de secteurs à secteurs, comme l'a illustré le cas du groupe de travail sur la trans-sectorisation du foncier lors du Forum national (Chapitre 4). En ce sens, la division du travail bureaucratique continue de borner les activités des agents selon les priorités définies par les cadres des différents secteurs d'action publique. Ce travail bureaucratique n'attache qu'une prise en considération toute relative aux enjeux de transversalité (Chapitre 5). *In fine*, la question de l'intégration et de la cohérence donne à voir les luttes intersectorielles et soulève les enjeux de hiérarchie dans la priorisation des cadrages des politiques publiques de la terre. Cela confirme que l'interdépendance et la multidimensionnalité des problèmes publics sociaux et environnementaux continue de se heurter aux processus d'interactions et de rapports de force bureaucratiques entre institutions.

#### *Quatre pistes de recherche*

Quatre pistes de recherche peuvent s'esquisser en prolongement de cette thèse. La première piste consisterait à poursuivre le suivi empirique de mise en œuvre du cadastre, en proposant une entrée par la sociologie des mondes professionnels, notamment pour suivre au plus près le rôle des géomètres-experts dans la fabrique de ce méta-instrument. Depuis 2019, le Projet de modernisation de l'administration foncière, financé par l'ambassade des Pays-Bas opère la collecte de données foncières sur le territoire de deux communes, N'Dali et Bohicon. Dix autres communes doivent suivre. Avec l'ambition de l'ANDF de couvrir nationalement l'activité du cadastre le plus rapidement possible, ce travail pourrait permettre d'étudier d'une part les effets de l'externalisation et du besoin d'expertise sur la fabrique de l'instrument cadastral, et d'autre part la fabrique public-privé de celui-ci.

La deuxième piste de recherche pourrait prolonger la question de la transversalité entre question foncière, accès au logement et risques de submersion marine en opérant une entrée par la sociologie des mouvements sociaux. Les expulsions entreprises par le gouvernement béninois dans les marges de Cotonou ont entraîné des déplacements sans relogement de

nombreux habitants. L'étude des collectifs d'habitants précaires permettrait de voir comment ces enjeux multidimensionnels sont abordés et politisés par le bas et par l'action collective. L'enjeu pourrait être d'analyser les processus de mobilisation, les trajectoires qui pousseraient ou non ces populations à s'engager pour réclamer la prise en compte de leurs droits coutumiers ou leurs demandes de dédommagement, et les registres discursifs mobilisés. Cela permettrait en outre de réinvestir la question de l'accès au foncier et à l'habitat digne et salubre en milieu urbain au prisme des mobilisations collectives.

La troisième piste de recherche, inspirée de la sociologie des administrations et de l'action publique, interrogerait la prise en charge grandissante de l'impératif climatique au sein des administrations béninoises et des acteurs de l'aide au développement. La question de l'appropriation de l'agenda environnemental dans les administrations et par les bailleurs est un enjeu nouveau qu'il convient d'interroger empiriquement. La thèse a montré que le secteur foncier demeurait encore assez largement étanche aux enjeux environnementaux en dépolitisant et invisibilisant les questions d'usages des sols au bénéfice d'enjeux fiscaux et financiers. L'intérêt est d'étudier le portage politique des questions de risques climatiques et environnementaux de l'échelle nationale à l'échelle locale en prenant en considération les effets multi-niveaux de l'action publique environnementale. Cela permettait en outre de revisiter la question foncière par le biais d'autres secteurs et d'autres dispositifs administratifs que je n'ai pas abordé dans cette thèse.

Enfin, la quatrième piste de recherche consisterait à approfondir les questions d'usages des sols en sortant du prisme de la mise en œuvre de la politique foncière. Cette perspective pourrait s'établir notamment en prenant pour objet les questions agropastorales, et la mise en œuvre du Code pastoral voté le 23 avril 2019. Ce code a pour objet d'entériner en droit positif les règles et les principes fondamentaux applicables en matière de pastoralisme au Bénin. Une entrée par la sociologie du droit pour étudier comment les acteurs locaux s'en saisissent ouvrirait une nouvelle fenêtre pour investir la question foncière au prisme de l'aménagement des couloirs de transhumance et des espaces de pâturages.



# Bibliographie

## Sources secondaires

- Abélès, Marc (dir.), *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS, 2011, 288p.
- Aguilera, Thomas *et al.*, « Introduction : pour une approche pluridisciplinaire des usages politiques des cartes » in Aguilera, Thomas *et al.*, *Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires de Septentrion, 2021, pp. 9-38.
- Aït-Aoudia, Myriam, Bennani-Chraïbi, Mounia et Contamin, Jean-Gabriel. « Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards », *Critique internationale*, vol. 50, no. 1, 2011, pp. 9-20.
- Akrich, Madelein, Callon, Michel, Latour, Bruno. *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Presses des Mines, 2013, 415p.
- Alchian, Armen A., Demsetz, Harold., “The Property Right Paradigm”, *Journal of Economic History*, vol. 33, no. 1, 1973, pp. 16-27.
- Aldrin, Philippe et Hubé, Nicolas. « L'État participatif. Le participationnisme saisi par la pensée d'État », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 2, 2016, pp. 9-29.
- Allal, Amin. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, vol. 48, no. 3, 2010, pp. 97-116.
- Allal, Amin. « « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néolibérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 2, 2016, pp. 153-181.
- Amoako, Clifford, et Boamah, Frimpong E. “The three-dimensional causes of flooding in Accra, Ghana”, *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 7, no. 1, 2015, pp. 109-129.
- Andreetta, Sophie. “Saisir l'État”. *Les conflits d'héritage, la justice et la place du droit à Cotonou*. Academia-L'Harmattan, Louvain-la-neuve, 2018, 369 p.

- Andretta Sophie. « Professions libérales et production du service public. La loi, les notaires et l'exécution des décisions de justice à Cotonou (Bénin) », *Revue internationale des études du développement*, vol. 4, no. 236, 2018, pp. 33-54.
- Ansaloni, Matthieu. « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 63, no. 5, 2013, pp. 917-937.
- Ansaloni Matthieu, Smith Andy. « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 2017, pp. 9-28.
- Aspe, Chantal, et Jacqué, Marie. « Le recours à l'expertise comme nouveau mode de gouvernement de l'incertitude » in Chantal, Aspe et Jacqué, Marie. *Environnement et société*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 179-212.
- Aspe, Chantal, et Marie Jacqué. « L'éducation à l'environnement : entre critique et adaptation », in Chantal Aspe et Marie Jacqué, *Environnement et société*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 213-253.
- Aubert, Pierre-Marie. « Projets de développement et changements dans l'action publique », *Revue Tiers Monde*, vol. 220, no. 4, 2014, pp. 221-237.
- Banégas, Richard. *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*. Paris, Karthala, 2003, 496p.
- Barrault-Stella, Lorenzo. « Sauver son école ? Les appropriations différenciées des fermetures scolaires par les enseignants des mondes ruraux », in Bruneau, Ivan, Laferte, Gilles, Mischi, Julian, Renahy, Nicolas (dir.), *Mondes ruraux et classes sociales. Une analyse localisée des groupes sociaux*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2018, pp. 189-215.
- Baron, Catherine, et Bonnassieux, Alain. « Quelles politiques publiques pour les quartiers irréguliers des villes africaines ? Entre lotissement et laisser-faire. Le cas de Ouagadougou au Burkina Faso », *Annales de géographie*, vol. 738, no. 2, 2021, pp. 22-49.
- Barone, Sylvain, Mayaux, Pierre-Louis, Guerrin, Joana. « Introduction. Que fait le *New Public Management* aux politiques environnementales ? », *Pôle Sud*, vol. 1, no. 48, 2018, p. 5-25.
- Barrière, Olivier., Barrière, Catherine. *Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le Delta intérieur du Niger (Mali)*. IRD Edition, Collection à travers champs, Paris, 2002, 447p.



- Barrière, Olivier, et Bes, Cécile. « Droit foncier et pastoralisme, entre propriété et territoire », *VertigO - la revue électronique en science de l'environnement* [En ligne], Vol. 17 Numéro 1, mai 2017.
- Barthe, Yannick, *et al.* « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, vol. 103, no. 3, 2013, pp. 175-204.
- Basset, Thomas et Zuéli Koli Bi. « Environmental discourses and the Ivorian savanna », *Annals of the association of American geographers*, vol. 90, no. 1, 2000, pp. 67-95.
- Bassett, Thomas, Blanc-Pamard, Chantal, et Boutrais, Jean. « Constructing Locality : The Terroir Approach in West Africa », *Africa*, vol. 77, no. 1, 2007, pp. 104-129.
- Basset, Thomas, et Gautier, Denis. « Territorialisation et pouvoir : la *Political Ecology* des territoires de conservation et de développement », *EchoGéo* [En ligne], no. 29, 2014.
- Bayart, Jean-François. *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, « L'espace du politique », 1989, 439 p.
- Bayart, Jean-François. « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, no. 5, 1999, pp. 97-120.
- Bayart Jean-François. « Deux siècles de globalisation : le changement d'échelle de l'État et du capitalisme », in Bayart, Jean-François. *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, pp. 30-44.
- Béal, Vincent, Epstein, Renaud et Pinson, Gilles. « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no. 3, 2015, pp. 103-127.
- Beaud, Stéphane, et Weber, Florence. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris, La Découverte (Guide. Repères), 1997, 288 p.
- Bellamy Foster, John. *Marx Écologiste*, Éditions Amsterdam, 2011, 144 p.
- Bellier, Irène. « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, vol. 54, no. 1, 2012, pp. 61-80.
- Benegiamo, Maura. « Gouverner les frontières du développement : le retour de la question foncière et la « gestion » des investissements au Sénégal », *Critique internationale*, vol.89, no. 4, 2020, pp. 29-51.
- Benjamin, Solomon, et Bhuvanewari Raman. « Illegible Claims, Legal Titles, and the Worlding of Bangalore », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, no. 2, 2011, pp. 37-54.
- Benjaminsen, Tor A. et Svarstad, Hanne. « Qu'est-ce que la « political ecology » ? », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 17, no. 1, 2009, pp. 3-11.

- Benjaminsen, Tor A., et Svarstad, Hanne. « Discours et pratiques de conservation en Afrique », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 111-134.
- Benjaminsen, Tor A. « Changements climatiques et conflits au Sahel », in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 181-200.
- Bérard, Yann. « Une nature qui compte ? Retour sur le « tournant environnemental » du Système de comptabilité nationale (années 1980-années 2010) », *Revue française de science politique*, vol. 69, no. 2, 2019, pp. 281-303.
- Bergamaschi, Isaline. « Building state capacities ? The case of the poverty reduction unit in Mali » in Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, pp. 271-300.
- Bergeron, Henri, Surel, Yves et Valluy, Jérôme. « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 41, no. 1, 1998, pp. 195-223.
- Berque, Augustin. *Écoumène. Introduction à l'étude des milieux humains*, Paris, Belin, 2000, 446p.
- Berque, Augustin. « La terre et la Terre : une question d'échelle, une question de devoir », *Revue juridique de l'environnement*, HS18, 2019, pp. 19-31.
- Bezes, Philippe. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, vol. 35, no. 2, 2007, pp. 9-29.
- Bezes, Philippe, Le Lidec, Patrick. « Ce que les réformes font aux institutions », in Lagroye, Jacques, et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010, pp. 75-101.
- Bezes, Philippe, et Siné, Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 2011, 526p.
- Bezes, Philippe, et Palier, Bruno. « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, no. 6, 2018, pp. 1083-1112.
- Bezes, Philippe. « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, vol. 70, no. 1, 2020, pp. 21-47.

- Bezes, Philippe, et Musselin, Christine. « Le *new public management*. Entre rationalisation et marchandisation ? » in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.) *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.
- Bidou, Jean-Étienne, et Droy, Isabelle. « De la vulnérabilité individuelle aux syndromes de vulnérabilité : quelles mesures ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 123-142.
- Bierschenk, Thomas, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, 296p.
- Bierschenk, Thomas, Chauveau Jean-Pierre, Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Mayence, Karthala, APAD, 2000, 318 p.
- Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre. (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, 440 p.
- Bierschenk, Thomas, « Sedimentation, fragmentation and normative double-binds in (West) African public services » in Bierschenk, Thomas, Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, pp. 221-246.
- Bierschenk, Thomas, « From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering », *Zeitschrift für Ethnology*, vol. 139, no. 1, 2014, pp. 73-97.
- Blaikie, Piers, et Brookfield, Harold (dir.), *Land degradation and society*, Routledge, London, 1987. 296p.
- Blanc, Guillaume, « Violence et incohérence en milieu naturel : une histoire du parc éthiopien du Semēn », *Études rurales* no. 197, 2016, pp. 147-170.
- Blanc, Guillaume. « La préservation de la nature est-elle (néo)coloniale ? L'invention des parcs nationaux en Afrique », *Revue internationale et stratégique*, vol. 124, no. 4, 2021, pp. 17-27.
- Blanc, Pierre. « La terre, une ressource politique », *Esprit*, vol. juin, no. 6, 2019, pp. 115-125.
- Blanc, Pierre. *Terres, pouvoirs et conflits. Une agro-histoire du monde (2ème édition)*. Paris, Presses de SciencesPo, 2020, 385 p.
- Blanchon, David, et Graefe, Olivier. « La radical political ecology de l'eau à Khartoum. Une approche théorique au-delà de l'étude de cas », *L'Espace géographique*, vol. 41, no. 1, 2012, pp. 35-50.

- Blanc-Pamard, Chantal. « La Gestion Contractualisée des Forêts en pays Betsiléo et Tanala (Madagascar) : un dispositif dissymétrique », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 257, no. 1, 2012, pp. 47-83.
- Blondiaux, Loïc, et Sintomer, Yves. « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 57, no. 1, 2002, pp. 17-35.
- Blot, Julie et Spire Amandine. « Déguerpissements et conflits autour des légitimités citoyennes dans les villes du Sud », *Espace politique*, [En ligne], vol. 22, no. 1, 2014.
- Blundo, Giorgio. « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 35, no. 137, 1995, p. 73-99.
- Blundo, Giorgio, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. « La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest », *Politique africaine*, vol. 83, no. 3, 2001, pp. 8-37.
- Blundo, Giorgio, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *État et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala, 2007, 376 p.
- Blundo, Giorgio. « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, no. 2-3, 2011, pp. 427-452.
- Blundo, Giorgio. "Seeing like a state agent : the ethnography of reform in Senegal's forestry services" in Bierschenk, Thomas, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.), *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*. Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, pp. 69-90.
- Boisvert Valérie, Caron Armelle, et Rodary Estienne. « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité », *Revue Tiers-Monde*, vol. 45, n°177, 2004. pp. 61-84.
- Boisvert, Valérie. « Économie de l'environnement ou économie écologique ? » in Blanc, Guillaume., Demeulenaere, Elise., Feuerhahn, Wolf. (dir.) *Humanités environnementales. Enquêtes et contre-enquêtes*. Paris, Publications de la Sorbonne, Collection Homme et société, 2017, pp. 201-230.
- Boone, Catherine. *Political Topographies of the African State: territorial authority and institutional choice*. Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Series in Comparative Politics), 2003, 405p.
- Boone, Catherine. « Property and constitutional order : land tenure reform and the future of the African state », *African Affairs*, vol. 106, no. 425, 2007, pp. 557-586.

- Boone, Catherine. « Electoral populism where property rights are weak : land politics in contemporary sub-saharan Africa », *Comparative Politics*, vol. 41, no. 2, 2009, pp. 183-201.
- Boone, Catherine. « Politically-allocated land rights and the geography of electoral violence in Kenya », *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 10, 2011, pp. 1311-1342.
- Borraz, Olivier. « Chapitre 3 : Les normes. Instruments dépolitisés de l'action publique », in Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 2005, pp. 123-161.
- Borraz, Olivier, et Ruiz, Émilien. « Saisir l'État par son administration pour une sociologie des rouages de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 70, no. 1, 2020, pp. 7-20.
- Boughedada, Thibault. « La gouvernance urbaine « les pieds dans l'eau ». Le foncier urbain cotonnois à l'épreuve des matérialités environnementales au Bénin », *Revue internationale des études du développement*, vol. 247, no. 3, 2021, pp. 175-198.
- Boughedada, Thibault, et Lavigne Delville, Philippe. « Ateliers participatifs et fabrique des politiques publiques en régime d'aide : le Forum national sur le foncier de 2018 au Bénin », *Politique africaine*, vol. 164, no. 4, 2021, pp. 101-120.
- Bouju, Jacky. « La rébellion peule et la « guerre pour la terre ». Le gouvernement par la violence des ressources agropastorales (Centre-Mali, Nord-Burkina Faso) », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 67-88.
- Bouleau, Gabrielle. « La catégorisation politique des eaux sous l'angle de la *political ecology* : le patrimoine piscicole et la pollution en France », *L'Espace géographique*, vol. 46, no. 3, 2017, pp. 214-230.
- Bouleau, Gabrielle. *Politisisation des enjeux écologiques*, ISTE Editions Ltd, London, 2019, 180p.
- Bourblanc, Magalie, et Blanchon, David. « Gérer ou gouverner la ressource en eau ? Modélisation en temps réel et gestion de la pénurie au sein de la rivière Crocodile (Afrique du Sud) », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 25, no. 2, 2017, pp. 134-147.
- Bourblanc Magalie, Ducrot Raphaëlle. « Courtiers en développement et contrôleurs d'accès : deux figures incontournables des politiques de lutte contre la pauvreté rurale en Afrique du Sud ». *Cahiers Agricultures*, vol. 27, no. 5, 2018.
- Bourblanc, Magalie. « Sous-traiter au sein de l'administration publique de l'eau en Afrique du Sud. Les métamorphoses d'un réseau de politique publique », *Gouvernement et action publique*, vol. n°17, no. 2, 2018, pp. 75-94.

- Bourblanc, Magalie et Ansew, Ward. « Explaining South Africa's Land Reform Policy Failure through its Instruments : the emergence of Inclusive agricultural Business Models », *Journal of Contemporary African Studies*, nO. 37 (2-3), 2019, pp. 191-207.
- Bourdieu, Pierre, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, 248p.
- Bourdieu, Pierre, et Passeron, Jean-Claude. *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Les éditions de minuit, Collection Le sens commun, 284 p.
- Bourillon, Florence, et Vivier, Nadine. « Introduction » in Bourillon, Florence et Vivier, Nadine (dir.). *La mesure cadastrale. Estimer la valeur du foncier*. Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 7-16.
- Boussard, Valérie. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*, Paris, Belin, 2008, 263 p.
- Boussagnet, Laurie. « Forums », in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 273-278.
- Bromley, Daniel W. et al. (dir.), "Making the Commons Work : Theory, Practice and Policy", San Francisco (EE.UU), Institute for Contemporary Studies Press, 1992, 339 p.
- Brottem, Leif V. "Environmental Change and Farmer-Herder Conflict in Agro-Pastoral West Africa", *Human Ecology*, no. 44, 2016, pp. 547-563.
- Bruno, Isabelle. « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », *Politix*, vol. 82, no. 2, 2008, pp. 95-117.
- Bruno, Isabelle. « "Faire taire les incrédules". Essai sur les figures du pouvoir bureaucratique à l'ère du *benchmarking* », in Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*. Paris, La Découverte, 2012, pp. 103-128.
- Buu-Sao, Doris. « (Faire) participer en tant qu'indigènes. Gouvernement et contestation dans les usages de la consultation en Amazonie – Pérou », *Participations*, vol. 25, no. 3, 2019, pp. 33-58.
- Büscher Bram. "Anti-politics as political strategy: neoliberalism and transfrontier conservation in Southern Africa". *Development and change*, vol. 41, no. 1, 2010, pp. 29-51.
- Büscher, Bram, Fletcher, Robert. "Accumulation by Conservation", *New Political Economy*, vol. 20, no. 2, 2015, pp. 273-298.
- Cabane, Lydie, et Tantchou. Josiane. « Instruments et politiques des mesures en Afrique », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10, no. 2, 2016, pp. 127-145.

- Callon, Michel. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint Brieuc », *L'année sociologique*, 36, 1986, pp. 169-208.
- Callon, Michel, Rip, Arie. « Forums hybrides et négociation des normes sociotechniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'ascension de l'expertise. », *Cahier du Germes*, 13, 1991, pp. 227-238.
- Candel, Jeroen J.L, Biesbroek, Robbert. "Toward a processual understanding of policy integration", *Policy Sciences*, 49, 2016, pp. 211-231.
- Casse, Thorkil, et Anders, Milhøj. « La gestion forestière communautaire dans le Sud-Ouest de Madagascar : une réussite sans profit économique ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 258, no. 2, 2012, pp. 287-299.
- Castro, Monica, et Guillaume Ollivier. « *Political ecology* des discours environnementaux internationaux : le cas de l'approche par écosystème de la Convention sur la diversité biologique (CDB) », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A., (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*. Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 87-110.
- Charbonnier, Pierre. « Souveraineté et propriété. La philosophie politique et la terre » in Charbonnier, Pierre. *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*, Paris, La Découverte, 2020, pp. 53-87.
- Charbonnier, Pierre. « La nature dans une société de marché. Marx ou Polanyi ? » in Charbonnier Pierre, *Abondance et liberté. Une histoire environnementale des idées politiques*, Paris, La Découverte, 2020, pp. 241-288.
- Charton, Hélène. "The politics of reform : a case study of bureaucracy at the ministry of basic education in Cameroon" in Bierschenk, Thomas., Olivier de Sardan, Jean-Pierre (dir.). *States at Work. The Dynamics of African Bureaucracies*, Coll. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies Vol. 12, Leyden. Brill, 2014, pp. 249-270.
- Chauveau, Jean-Pierre. « La logique des systèmes coutumiers » in Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique rurale ?*, Paris, Karthala, 1998, pp. 66-75.
- Chauveau, Jean-Pierre, Bosc, Pierre-Marie et Pescay Michel. « Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire. » in Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998, pp. 553-582.
- Chauveau, Jean-Pierre. « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, vol. 78, no. 2, 2000, pp. 94-125.

- Chauveau, Jean-Pierre. « Plans foncier ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers », *International Institute for Environment and Development*, Dossier n°122, 2003, pp.1-22.
- Chauveau, Jean.-Pierre, et Richards Paul. « West African insurgencies in agrarian perspective : Côte d'Ivoire and Sierra Leone compared », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, no.4, 2008, pp. 515-552.
- Chauveau, Jean-Pierre, Grajales, Jacobo, et Léonard, Éric. « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique. Pour une approche continuiste et processuelle », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 7-35.
- Chauveau, Jean-Pierre. « Le *nexus* État, foncier, migrations, conflits comme champ social », *Critique internationale*, vol. 75, no. 2, 2017, pp. 9-19.
- Chemouni, Benjamin. « Introduction au thème. La recherche sur l'État rwandais en débat », *Politique africaine*, vol. 160, no. 4, 2020, pp. 7-34.
- Chevallier, Thomas. « Des publics pas si dépolitisés. L'appropriation des prescriptions institutionnelles dans deux espaces de participation de quartier à Berlin-Neukölln », *Politiques de communication*, vol. 11, no. 2, 2018, pp. 43-72.
- Chiapello, Ève, et Gilbert, Patrick. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris, La Découverte, 2013, 300 p.
- Choplin, Armelle. « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie) », *Annales de géographie*, vol. 647, no. 1, 2006, pp. 69-91.
- Choplin, Armelle. « Corridor urbain et métropolisation en Afrique de l'Ouest. Ici naît la ville de demain », de Montbrial, Thierry (dir.), *Les chocs du futur. Ramses 2019*, Institut français des relations internationales, 2018, pp. 68-71.
- Choplin, Armelle et Lozivit, Martin. « Mettre un quartier sur la carte : Cartographie participative et innovation numérique à Cotonou (Bénin) », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], *Espace, Société, Territoire*, document 894, 2019.
- Chouquer, Gérard. « Le nouveau commerce triangulaire mondial. Ou les analogies du foncier contemporain », *Études rurales*, vol. 187, no. 1, 2011, pp. 95-130.
- Chouquer, Gérard. *Terres porteuses. Entre faim de terres et appétit d'espace*, Paris et Arles, Errance et Actes Sud, 2012, 246 p.
- Chouquer Gérard. *Le Foncier. Entre propriété et expertise*, Paris, Presses des Mines, 2019, 227p.
- Chouquer, Gérard. « Les fonctions du cadastre, d'hier à aujourd'hui », in Chouquer, Gérard. *Le foncier. Entre propriété et expertise*. Presses des Mines, Paris, 2019, pp. 135-151.



- Cissoko, Kama, et Touré, Ramatou. « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, vol. 99, no. 3, 2005, pp. 142-154.
- Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille, et Roubaud, François. « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : « tout changer pour que tout reste pareil ? » », *Politique africaine*, vol. 87, no. 3, 2002, pp. 164-174.
- Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille, et Roubaud, François. « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, vol. 53, no. 4, 2011, pp. 43-65.
- Cling, Jean-Pierre, Razafindrakoto, Mireille et Roubaud, François. « L'ODD16 sur la gouvernance et sa mesure. L'Afrique en tête », *Afrique contemporaine*, vol. 258, no. 2, 2016, pp. 73-93.
- Coase Ronald. H., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, no. 3, 1960, pp. 1-44.
- Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010, 534p.
- Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Eric. « Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, Leonard, Eric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010, pp. 5-67.
- Colin, Jean-Philippe. « La concentration foncière par la tenure inversée (*reverse tenancy*) », *Études rurales*, vol. 194, no. 2, 2014, pp. 203-218.
- Colin, Jean-Philippe, et Tarrouth, Gabin. « Les élites urbaines comme nouveaux acteurs du marché foncier en Côte d'Ivoire », *Géographie, économie, société*, vol. 19, no. 3, 2017, pp. 331-355.
- Corson, Catherine A. *Corridors of Power : The Politics of Environmental Aid to Madagascar*, New Haven, CT, Yale University Press, 2016, 305p.
- Copans, Jean. « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », *Autrepart*, vol. 20, no. 4, 2001, pp. 11-26.
- Cotula Lorenzo, "International Soft-law Instruments and Global Resource Governance: Reflections on the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure", *Law, Environment and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2017, pp. 115-133.

- Coussy, Jean. « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique*, vol. 32, no. 4, 2006, pp. 29-40.
- Cramer, Christopher, et Richards, Paul. « Violence and war in agrarian perspective », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 11, no 3, 2011, pp. 277-297.
- Crétois, Pierre. « La propriété repensée par l'accès », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 319-334.
- Crétois, Pierre., *La part commune. Critique de la propriété privée*. Paris, Éditions Amsterdam, 2020, 220p.
- Cutter Susan. “Race, Class, and Environmental Justice”, *Progress in Human geography*, no. 19, 1995, pp. 107-118.
- Darbon, Dominique (dir.). *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris, Karthala-MSHA, 2009, 286p.
- Darbon, Dominique, et Provini, Olivier. « “Penser l’action publique” en contextes africains. Les enjeux d'une décentralisation », *Gouvernement et action publique*, vol. 17, no. 2, 2018, pp. 9-29.
- Dauphiné, André, et Provitolo, Damienne. « Chapitre 8 - Les risques et les catastrophes urbains », in Dauphiné, André, Provitolo, Damienne. *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Malakoff, Armand Colin, 2013, pp. 190-208.
- Déloye, Yves, et Haegel, Florence. « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, vol. 127, no. 3, 2019, pp. 59-83.
- Delpuech, Thierry. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43, no. 2, 2009, pp. 153-165.
- Demsetz, Harold. “Toward a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*, vol. 57, no. 2, 1967, pp. 347-359.
- Denis, Éric. « La financiarisation du foncier observée à partir des métropoles égyptiennes et indiennes », *Revue Tiers Monde*, vol 2, n°206, 2011, p. 139-158.
- Descola, Philippe. *L'écologie des autres. L'anthropologie et la question de la nature*, Paris, Éditions Quae, Coll. Sciences en question, 2011, 110 p.
- Desrosières, Alain. « La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 23-32.
- Desrosières, Alain. *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*. Paris, La Découverte, 2014, 264p.

- Devin, Guillaume, et Marie-Claude Smouts. *Les organisations internationales*, Armand Colin, 2011, 256 p.
- Dezalay, Yves, Bigo, Didier et Cohen, Antonin. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu. Entretien avec Yves Dezalay ; propos recueillis par Didier BIGO et Antonin COHEN », *Cultures & Conflits*, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 15-52.
- De Alessi, Louis. "The Economics of Property Rights : A Review of the Evidence", *Res. Law Econ.*, 2(1), 1980, pp.1-47. ; Libecap G.D., *Contracting for Property Rights*, New York, Cambridge University Press, 1989.
- De Soto, Hernando. *Le mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ?* Paris, Flammarion, 2005, 304p.
- Diarra, Gaoussou, et Patrick Plane. « La Banque mondiale et la genèse de la notion de bonne gouvernance », *Mondes en développement*, vol. 158, no. 2, 2012, pp. 51-70.
- Djohy, Gildas Louis, Edja, Ange Honorat, Nouatin, Guy Sourou. « Variation climatique et production vivrière : la culture du maïs dans le système agricole péri-urbain de la commune de Parakou au Nord-Benin », *Afrique Science*, Vol.11, no6, 2015, pp. 183-194.
- Djohy, Gildas Louis et Edja, Ange Honorat, « Effet de la variabilité climatique sur les ressources en eau et stratégies d'adaptation des éleveurs et maraîchers au Nord-Bénin », *Annales de l'Université de Parakou*, Série Sciences Naturelles et Agronomie, Vol.8, no2, 2018, pp. 83-91.
- Douillet, Anne-Cécile. « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, no. 4, 2003, pp. 583-606.
- Douillet, Anne-Cécile. « Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone (dir.), *Les politiques régionales en France*. Paris, La Découverte, 2011, pp. 161-179.
- Douillet, Anne-Cécile. « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 319-348.
- Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et Leresche, Jean-Philippe (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan, 2012, 353p.

- Douillet, Anne-Cécile, Lebrou, Vincent et Sigalo Santos, Luc. « Transversalité », in Boussaguët, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 658-666.
- Duffy Rosaleen. "The potential and pitfalls of global environmental governance: the politics of transfrontier conservation areas in Southern Africa", *Political geography*, vol. 25, no. 1, 2006, pp. 89-112.
- Duran, Patrice. « Territorialisation », in Pasquier, Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po, 2020, pp. 529-537.
- Duchesne, Sophie, et Haegel, Florence. « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, vol. 54, no. 6, 2004, pp. 877-909.
- Eboko, Fred., *Pouvoirs, jeunesses et sida au Cameroun. Politique publique, dynamiques sociales et constructions des sujets*, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2002.
- Eboko, Fred. « Politique publique et Sida en Afrique. De l'anthropologie à la science politique. », *Cahiers d'études africaines*, vol. 2, no. 178, 2005, p. 351-387.
- Edelblutte, Émilie, et Gunnell, Yanni. « Le territoire impossible des populations tribales du parc national Sanjay Gandhi (Mumbai, Inde) », *L'Espace géographique*, vol. 43, no. 1, 2014, pp. 1-17.
- Edja, Honorat., Le Meur, Pierre-Yves, « Le Plan foncier rural au Bénin. Connaissance, reconnaissance et participation » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves, et Leonard, Éric (dir.). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010, pp. 195-236.
- Egil, François. « Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal » ? », *Politique africaine*, vol. 140, no. 4, 2015, pp. 99-120.
- Eliasoph, Nina., *Avoiding Politics : How Americans Produce Apathy in Everyday Life*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 330p.
- Entman, Robert M. « Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm », *Journal of Communication*, 43, 1993, pp. 51-58.
- Escobar, Arturo. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press, 1994, 312 p.
- Escobar, Arturo, « Construction nature. Elements for a post-structuralist political ecology », *Futures*, vol. 28, N°4, 1996, pp. 325-343.
- Escobar, Arturo. *Sentir-penser avec la terre*. Paris, Editions du Seuil, 2018, 225p.

- Eyraud, Corine. « Mesurer l'action publique par des indicateurs. Systèmes de valeurs et jeux de pouvoir » in Chiapello, Ève et Gilbert, Patrick (dir.), *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris, La Découverte, 2013, pp. 183-196.
- Fairhead, James et Leach Melissa. « Représentations culturelles africaines et gestion de l'environnement », *Politique Africaine*, n°53, Mars 1994, pp. 11-24.
- Falletti, Tulia G. « S'emparer du pouvoir ou créer du pouvoir ? Les héritages des régimes militaires dans la décentralisation en Argentine et au Brésil », *Critique internationale*, vol. 35, no. 2, 2007, pp. 101-117.
- Faure, Alain, Négrier, Emmanuel, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critique de la territorialisation*. Paris, L'Harmattan, 2007, 380p.
- Faure, Alain. « Territoires/Territorialisation », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 623-632.
- Ferdinand, Malcolm, *Penser l'écologie depuis le monde caribéen. Enjeux politiques et philosophiques de conflits écologiques (Martinique, Guadeloupe, Haïti, Porto Rico)*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en science politique, Septembre 2016, 925p.
- Ferguson, James. *The Anti-Politics Machine : « Development » and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 320 p.
- Fouilleux, Eve. « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, no. 2, pp. 277-306.
- Fouilleux, Eve. « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », in Fontaine, Joseph., Hassenteufel, Patrick (dir.), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 255-279.
- Fouilleux, Ève, et Balié, Jean. « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, vol. 31, no. 2, 2009, pp. 129-149.
- Fouilleux, Eve. « Normes transnationales de développement durable. Formes et contours d'une privatisation de la délibération », *Gouvernement et action publique*, vol. 012, no. 1, 2013, pp. 93-118.

- Fouilleux, Eve. « Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales », in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 287-318.
- Fouilleux, Eve, et Bruno, Jobert. « Le cheminement des controverses dans la globalisation néolibérale. Pour une approche agonistique des politiques publiques », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 3, 2017, pp. 9-36.
- Fouilleux, Eve, et Loconto, Allison. « Dans les coulisses des labels : régulation tripartite et marchés imbriqués. De l'europanisation à la globalisation de l'agriculture biologique », *Revue française de sociologie*, vol. 58, no. 3, 2017, pp. 501-531.
- Fourchard, Laurent. *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*. Paris, Karthala, 2007, 184 p.
- Fourchard, Laurent. « Between world history and State formation : new perspectives on Africa's cities. », *Journal of African History*, no. 52, 2012, pp. 223-248.
- Frésia Marion, Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*. Karthala/IRD/APAD, 2018, 364 p.
- Gaidet, Nicolas, et Fouilleux, Eve. « Entre alliances et métriques. Dynamiques de débat sur les politiques globales de protection de la biodiversité », *Revue française de science politique*, vol. 68, no. 4, 2018, pp. 669-690.
- Garnaud, Benjamin, et Rochette, Julien. « Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc) », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 169-188.
- Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. « Introduction à la *political ecology* », in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.) *Environnement, discours et pouvoir*. Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 5-20.
- Gautier, Denis, et Hautdidier, Baptiste. « *Political ecology* et émergence de territorialités inattendues : l'exemple de la mise en place de forêts aménagées dans le cadre du transfert d'autorité de gestion au Mali » in Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.) *Environnement, discours et pouvoir*. Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 239-254.
- Gaxie, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 p.
- Gay Lauriane. *À la recherche de l'hégémonie : la fabrique très politique des politiques publiques foncières sous le National Resistance Movement (NRM). Entre changement et inertie*. Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Montpellier, 2016.

- Gayon, Vincent. « Écrire, prescrire, proscrire. Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 213, no. 3, 2016, pp. 84-103.
- Gervais-Lambony, Philippe, Bénit-Gbaffou, Claire, Piermay, Jean-Luc, Musset, Alain, Planel, Sabine. *La justice spatiale et la ville. Regards du Sud*, Paris, Karthala, 2014, 279 p.
- Giovalucchi, François, et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Planification, Gestion et Politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, vol. 198, no. 2, 2009, pp. 383-406.
- Goffman, Erving. *Les cadres de l'expérience*. Traduction I. Joseph, M. Darteville et P. Joseph, Editions de Minuit, 1991, 575 p.
- Gonin, Alexis. « Les éleveurs face à la territorialisation des brousses : repenser le foncier pastoral en Afrique de l'Ouest », *Annales de géographie*, vol. 707, no. 1, 2016, pp. 28-50.
- Gonin, Alexis. « Concurrences spatiales, libre accès et insécurité foncière des éleveurs (sud-ouest du Burkina Faso), *Les Cahiers du Pôle Foncier*, n°20, 2018, 30 p.
- Gonin, Alexis. « Des pâturages en partage. Territoires du pastoralisme en Afrique de l'Ouest », *Revue internationale des études du développement*, vol. 233, no. 1, 2018, pp. 33-52.
- Gourgues, Guillaume. « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, vol. 79, no. 3, 2012, pp. 5-12.
- Grajales, Jacobo. « De la spoliation à l'accumulation : violence, pacification et conflits fonciers en Colombie », *Critique internationale*, vol. 75, no. 2, 2017, pp. 21-36.
- Grajales, Jacobo. « L'agro-business au village. La notion d'accaparement de terres à l'épreuve du cas ivoirien », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, pp. 155-177.
- Grimompres Benoit, *Sol*, in Bourg Dominique, Papaux Aurélien (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*. Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2015, p. 1119.
- Grove, R.H., *Green Imperialism: Colonial Expansion, Tropical Island Edens and the Origins of Environmentalism 1600–1860*. Cambridge University Press, 1995, 560 p.
- Grove, Richard, et Saint-Upéry, Marc. « Science coloniale et naissance de l'écologie », *Écologie & politique*, vol. 56, no. 1, 2018, pp. 83-102.
- Guibet Lafaye, Caroline, et Vanuxem, Sarah. « Repenser la propriété – Introduction », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 269-270.
- Guibet Lafaye, Caroline. « La disqualification économique du commun », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 271-283.

- Guibet Lafaye, Caroline. « La naturalisation de l'appropriation privative », *Revue de philosophie économique*, vol. 15, no. 2, 2014, pp. 35-68.
- Guimont, Clémence, Petitimberty, Rémy, et Villalba, Bruno, « La crise de biodiversité à l'épreuve de l'action publique néolibérale », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 9, n°3, 2018.
- Guimont, Clémence, et Petitimberty, Rémy. « Instruments de l'action publique et approche fixiste de la biodiversité : le cas des inventaires naturalistes », *Noréis*, vol. 244, no. 3, 2017, pp. 77-89.
- Hall, Peter. « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, 1993, pp. 275-296.
- Hall, Peter. « The role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », in Lichbach Mark, Zuckerman, Alan (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207.
- Hall, Peter, et Taylor, Rosemary. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997, pp. 469-496.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.) *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 15-62.
- Hardin, Garrett. « The Tragedy of the Commons », *Science*, 1968, vol. 162, n°3859, p. 1247.
- Hardin, Garret. « Living in a Lifeboat », *Bioscience*, vol. 24, no. 10, 1974, pp. 561-568.
- Hardin, Garrett. « The Tragedy of the Unmanaged Commons », *Trends in Ecology & Evolution*, 9(5), 1994, p. 199.
- Hassenteufel, Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 1, no. 157, 2010, p. 50-58.
- Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2011, 320p.
- Hassenteufel, Patrick, et Jacques de Maillard. « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 12, no. 3, 2013, pp. 377-393.
- Haussaire Méliessa., *La fabrique de l'État sous régime d'aide. Construction d'une administration extravertie au Sénégal*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lille, 2019.



- Henneguelle, Anaïs, et Jatteau, Arthur. « Politiques du chiffre, politiques par le chiffre », Henneguelle, Anaïs, et Jatteau, Arthur (dir.), *Sociologie de la quantification*. Paris, La Découverte, 2021, pp. 79-101.
- Henry, Emmanuel. « Nouvelles dynamiques de savoirs et permanence des rapports de pouvoir. L'impact – limité – des transformations – importantes – de l'expertise en santé au travail », *Revue française de science politique*, vol. 61, no. 4, 2011, pp. 707-726.
- Hess, Gérald. « Chapitre II - Les valeurs de la nature » in Hess, Gérald. *Éthiques de la nature*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013, pp. 61-84.
- Hibou, Béatrice. « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Études du CERI*, 39, mars 1998, 46p.
- Hibou, Béatrice. « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, vol. 1, no. 4, 1998, pp. 151-168.
- Hibou, Béatrice. « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, vol. 73, no. 1, 1999, pp. 6-15.
- Hibou, Béatrice (dir.) *La Bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, 272p.
- Hiemstra-van der Horst, Greg, Munro, Paul G., et Batterbury, Simon P. J. « Les réseaux illégaux du pillage. La demande globale de bois et la (re)commercialisation des forêts d'Afrique de l'Ouest », *Écologie & politique*, vol. 42, no. 2, 2011, pp. 47-58.
- Hirschman, Albert O. *Development projects observed*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1967, 197 p.
- Hirschman, Albert O. « Exit, Voice, Loyalty and the State », *World Politics*, vol. 31, no. 1, 1978, pp. 90-107.
- Hmed, Choukri, Laurens, Sylvain. « Les résistances à l'institutionnalisation », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Éditions Belin, 2010, pp. 131-148.
- Hood, Christopher. *The Tools of Government*, Chatham (N.J), Chatham House Publishers, 1983, 178 p.
- Huard, Stéphen. « Une terre commune dans le village ? Relations village-État et économie morale au travers de la biographie d'une parcelle dans le centre du Myanmar », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 24, no. 4, 2016, pp. 347-357.
- Humain-Lamoure, Anne-Lise. « Chapitre 6. Villes et enjeux de développement durable », Charvet, Jean-Paul (dir.). *Géographie humaine. Mondialisation, inégalités sociales et enjeux environnementaux*. Malakoff, Armand Colin, 2020, pp. 165-204.

- Igoe, Jim, Brockington, Dan. "Neoliberal conservation: a brief introduction". *Conservation and society*, vol. 5, no. 4, 2007, pp.432-449.
- Jacquot, Sophie. « L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne : entre ' ingénierie sociale ' et ' ingénierie instrumentale ' », *Politique européenne*, vol. 20, no. 3, 2006, pp. 33-54.
- Jacquot, Sophie, et Halpern, Charlotte. « Chapitre 2 / Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 57-84.
- Jany-Catrice, Florence. *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?* Presses Universitaires du Septentrion, collection « Capitalismes, éthiques, institutions », 2012, 176 p.
- Jany-Catrice, Florence et Pinaud, Samuel. « Entre ingénierie de la participation et ingénierie de la quantification. Quand les conventions de richesse sont mises en débat », *Participations*, vol. 18, no. 2, 2017, pp. 39-67.
- Jarrige, Françoise, Négrier, Emmanuel et Smyrl, Marc. « La ressource foncière comme ressource politique. Une comparaison entre Denver (Colorado – USA) et Montpellier (Languedoc-Roussillon – France) », *Pôle Sud*, vol. 42, no. 1, 2015, pp. 43-62.
- Jarroux, Pauline. « Entre les salles de classe et le ministère. Ethnographie des traductions de la « performance » d'une administration scolaire béninoise tournée vers les « résultats » », *Critique internationale*, vol. 93, no. 4, 2021, pp. 71-92.
- Jobert, Bruno, et Muller, Pierre. *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 242p.
- Jobert, Bruno (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328p.
- Jobert, Bruno. « Le mythe de la gouvernance dépolitisée » in Favre, Pierre (dir.) *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*. Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 273-285.
- Jobert, Bruno. « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, vol. 21, no. 2, 2004, pp. 43-54.
- Jones, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970, 276p.
- Kalaora, Bernard, Vlassopoulos, Chloé. *Pour une sociologie de l'environnement. Environnement, société et politique*. Ceyzérieu, Champ Vallon, 2013, 301p.

- Karsenty, Alain, Sembres, Thomas, et Randrianarison, Mino. « Paiements pour services environnementaux et biodiversité dans les pays du sud. Le salut par la 'déforestation évitée' », *Revue Tiers Monde*, vol. 202, no. 2, 2010, pp. 57-74.
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York (NY), Harper Collins, 1984, 253p.
- Klein, Asmara, Laporte, Camille, et Saiget, Marie. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015, 241p.
- Kothari, Uma. « Power, knowledge and social control in participatory development » in Cooke, Bill et Kothari, Uma (dir.), *Participation : the New Tyranny?*, Londres, Zed Books, 2001, pp. 139-152.
- Labzaé, Mehdi. « Une politique « pré-conflit » ? Violences et politiques foncières dans les basses terres éthiopiennes », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 151-173.
- Lacouette Fougère, Clément, et Lascoumes, Pierre. « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, no. 4, 2013, pp. 859-875.
- Laganier, Richard, Villalba, Bruno, et Zuindeau, Bertrand. « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 1, 2002, mis en ligne le 01 septembre 2002.
- Lahire, Bernard. *L'invention de l'illettrisme*. Paris, La Découverte, « Poche/Sciences humaines et sociales », 2005, 432 pages.
- Landel, Pauline. « Réseaux d'action publique et accès aux connaissances pour la "transition écologique" », *Économie rurale*, 2015/3 (n° 347), p. 59-78.
- Lascoumes, Pierre. « Gouverner par les cartes », *Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 2-3.
- Latour, Bruno. *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1991, 210p.
- Latoures, Aurélie. *Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Bordeaux, IEP de Bordeaux, 2008.
- Lautier, Marc, et Vernières, Michel. *La mesure du développement. Des indicateurs en question*. Paris, Karthala, 2018, 212p.
- Lavigne Delville, Philippe (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala., 1998, 744p.

- Lavigne Delville, Philippe. « Quelques mystères de l'approche de Hernando de Soto », *L'Économie politique*, vol. n° 28, no. 4, 2005, pp. 92-106.
- Lavigne Delville, Philippe. « Conceptions des droits fonciers, récits de politiques publiques et controverses. Les Plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest » in Colin, Jean-Philippe, Le Meur, Pierre-Yves et Leonard, Éric (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2010, pp. 70-103.
- Lavigne Delville, Philippe. « La réforme foncière rurale au Bénin. Émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 3, 2010, pp. 467-491.
- Lavigne Delville, Philippe, et Aghali, Abdelkader. « 'A cheval donné on ne regarde pas les dents'. Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », *Études et Travaux du LASDEL*, no. 83, 2010, pp. 56-67.
- Lavigne Delville, Philippe. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 153-168.
- Lavigne Delville, Philippe. « « Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, vol. 129, no. 1, 2013, pp. 135-155.
- Lavigne Delville, Philippe. « Competing conceptions of Customary Land Rights Registration (Rural Land Maps PFRs in Benin), Methodological, policy and polity issues », *Cahier du Pôle Foncier*, n°5, Montpellier, 2014, 24 p.
- Lavigne Delville, Philippe et Le Meur, Pierre-Yves. « Expertise anthropologique et politiques foncières au Sud », *Économie rurale*, vol. 353-354, no. 3, 2016, pp. 81-94.
- Lavigne Delville, Philippe. « Les marchés fonciers ruraux au Bénin : dynamiques, conflits, enjeux de régulation », *Les cahiers du Pôle foncier*, 2018, 56p.
- Lavigne Delville, Philippe. « Regards sur l'action publique en Afrique », *Anthropologie & développement*, no. 45, 2018, pp. 12-22.
- Lavigne Delville, Philippe. « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide » », *Anthropologie & développement*, 45, 2018, pp.33-64.
- Lavigne Delville, Philippe. « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre *polity*, *politics* et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 17, no. 2, 2018, pp. 53-73.
- Lavigne Delville, Philippe et Moalic Anne-Claire. « Territorialities, Spatial Inequalities and the Formalization of Land Rights in Central Benin. » *Africa*, vol. 89, no. 2, 2019, pp. 329-352.

- Lavigne Delville, Philippe. "History and political economy of land administration reform in Benin", *Research project of Economic Development & Institutions*, Oxford Policy Management, UK aid, Université de Namur, Paris School of Economics, ADE, 2019, 71p.
- Lavigne Delville, Philippe. « Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 61-86.
- Lavigne Delville, Philippe, et Schlimmer, Sina. « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 9-32.
- Lavigne Delville, Philippe., Gbaguidi, Noël. « Un retour du refoulé ? La formalisation juridique des droits fonciers coutumiers au Bénin dans les années 1990 au prisme du colonialisme tardif », *Anthropologie & développement*. À paraître en 2022.
- Leacock, Eleanore, « The Montagnais « Huntin Territory » and the Fur Trade », *American Anthropologist*, vol. 56, n°5, Part 2, Memoir n°78, 1954, 59p.
- Leclercq, Romain. « L'action publique à l'épreuve des inondations dans la banlieue de Dakar », *Anthropologie & développement*, no. 50, 2019, pp. 31-50.
- Lemieux, Cyril. « Peut-on ne pas être constructiviste ? », *Politix*, vol. 100, no. 4, 2012, pp. 169-187.
- Le Billon, Philippe. « The political ecology of war : natural resources and armed conflicts », *Political Geography*, vol. 20, no. 5, 2001, pp. 561-584.
- Le Blanc, Daniel. 'Towards Integration at Last ? The sustainable development Goals as a Network of Targets', *Sustainable Development*, 2015, vol. 23, no. 3, pp. 176-187.
- Le Bourhis, Jean-Pierre. « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, vol. 68, no. 3, 2007, pp. 75-96.
- Le Bourhis, Jean-Pierre, et Lascoumes, Pierre. « Les résistances aux instruments de gouvernement : Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre, et Le Galès, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverse, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 293-520.
- Le Galès Patrick. « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « free markets, more rules » », *Revue française de sociologie*, vol. 49, no. 2, 2008, pp. 301-330.

- Le Galès, Patrick, et Thatcher, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 278 p.
- Le Meur, Pierre-Yves. « Une petite entreprise de réassemblage du monde. Ethnographie et gouvernance des ressources foncières en Afrique de l'Ouest », *Ethnologie française*, vol. 41, no. 3, 2011, pp. 431-442.
- Le Naëlou, Anne. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 773-798.
- Le Naëlou, Anne, Elisabeth Hofmann, et Larissa Kojoué. « Distorsions et dilemmes du système performatif de l'aide internationale au développement », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, no. 1, 2020, pp. 7-37.
- Le Roy, Etienne, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ Lextenso, 2011, 441p.
- Le Roy, Etienne, Karsenty, Alain, et Bertrand Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996, 396p.
- Loconto, Allison, et Fouilleux, Eve. « Politics of private regulation : ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance », *Regulation & Governance*, vol. 8, no. 2, 2014, pp. 166-185.
- Loconto, Allison. « Assembling governance : the role of standards in the Tanzanian tea industry », *Journal of Cleaner Production*, vol. 107, no. 16, 2015, pp. 64-73.
- Loconto, Allison, et Rajão, Raoni. « Governing by models : Exploring the technopolitics of the (in)visibilities of land », *Land Use Policy*, vol. 96, art. 104241, 2020.
- Lowi, Theodore J. « Four systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, vol. 32, no. 4, 1972, pp. 298-310.
- Luna, Pablo Fernando. « Le *landgrabbing* : une « contre-réforme » agraire ? », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, vol. 63-4/4 bis, no. 4-4bis, 2016, pp. 157-182.
- Lund, Chrisitan. « Rule and Rupture : State Formation through the Production of Property and Citizenship. », *Development and Change*, no47(6), 2016, pp. 1199-1228.
- Lunstrum, Elizabeth. « Mozambique, neoliberal land reform, and the Limpopo National Park », *Geographical Review*, vol. 98, no. 3, pp. 339-355.
- Maertens, Lucile, et Parizet, Raphaëlle. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 41-60.

- Maertens, Lucile. « Les pauvres à la merci des dégradations environnementales », in Badie, Bertrand (dir.), *Un monde d'inégalités*. Paris, La Découverte, 2017, pp. 185-196.
- Maljean-Dubois, Sandrine. « L'émergence du développement durable comme paradigme et sa traduction juridique sur la scène internationale » in Villalba, Bruno (dir.). *Appropriations du développement durable : Émergences, diffusions, traductions*. Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2009, pp. 67-105.
- Massé, Francis and Elizabeth Lunstrum. "Accumulation by securitization: commercial poaching, neoliberal conservation, and the creation of new wildlife frontiers." *Geoforum* 69, 2016, pp. 227-237.
- Mayke Kaag et Zoomers, Annelies. *The global land grab : beyond the hype*. Fernwood Publishing, Halifax, Zed Books, London, 264p.
- Mazeaud, Alice, Nonjon, Magali, et Parizet, Raphaëlle. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 5-35.
- Mazeaud, Alice, et Nonjon, Magali. « Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 121-151.
- Mazeaud, Alice, et Rieu, Guillaume. « Une privatisation de l'état bleu ? Ingénierie publique, ingénierie privée dans la gouvernance territoriale des risques littoraux », *Revue française d'administration publique*, vol. 177, no. 1, 2021, pp. 153-169.
- Mbodj-Pouye, Aïssatou, et Siméant, Johanna. « Terrains ouest-africains », *Genèses*, vol. 104, no. 3, 2016, pp. 3-6.
- McCloskey Donald N. « The Enclosure of Open Fields : Preface to a Study of Its Impact on the Efficiency of English Agriculture in the Eighteenth Century », *Journal of Economic History*, vol. 32, no. 1, 1972, pp. 15-35.
- Meadows Donella H., Randers, Jorgen, Meadows, Dennis L. *The limits to Growth: The 30-year Update*, Londres, Routledge, 2004 (1972), 368 p.
- Meimon, Julien., « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Lagroye, Jacques et Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Éditions Belin, 2010, pp. 105-129.
- Mélard, François (dir.). *Écologisation. Objets et concepts intermédiaires*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « Ecopolis », 2008, 214p.
- Michel, Aurélie, Denis, Éric et Soares Gonçalves, Rafael. « Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités », *Revue Tiers Monde*, vol. 206, no. 2, 2011, pp. 7-20.

- Mizes, James Christopher, Liza Rose Cirolia, et Henri-Michel Yéré. « Contournements. Fiscalité et exceptions informelles dans les villes de M'Bour et de Kisumu », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, pp. 17-37.
- Moalic, Anne-Claire. *Les enjeux locaux de la formalisation des droits fonciers en Afrique rurale. Analyse de la diversité des appropriations et réinterprétations du dispositif PFR : cas des communes de Dassa et Savalou, Département des Collines, Bénin*, Mémoire de Master, ISTOM.
- Morange, Marianne et Spire, Amandine. « Le droit à la ville est-il soluble au Sud ? », *Métropolitiques*, 2014.
- Morera, Raphaël. « Zones humides, conquêtes et colonisations », *Études rurales*, vol. 203, no. 1, 2019, pp. 8-19.
- Morin, Jean-Frédéric et Orsini, Amandine. « Sommets des Nations Unies : entre environnement et développement », in Jean-Frédéric Morin et Amandine Orsini (dir.), *Politique internationale de l'environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 133-156.
- Muller, Pierre. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n°3, p. 19-33.
- Muller, Pierre. « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique. », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, p. 189-207.
- Muller, Pierre. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 155-187.
- Muller, Pierre. *La Société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes*, Paris, PUF, 2015, 224 p.
- Muller, Pierre. « Référentiel », Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540.
- Müller, Birgit. « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », *Critique internationale*, vol. 54, no. 1, 2012, pp. 9-18.
- Müller, Birgit (dir.), *The Gloss of Harmony: The Politics of Policy Making in Multilateral Organisations*, London, Pluto Press, 2013, 272 p.
- Muxart, Tatiana (dir.). *Temps et espaces des crises de l'environnement*, Paris, édition Quae, collection Indisciplines, 2006, pp.369-382.



- Nakanabo Diallo, Rozenn. «Vers une gouvernance privatisée et internationalisée de la conservation. Étude de cas autour du « partenariat public-philanthropique » du parc national de Gorongosa, au Mozambique. » *Lien social et Politiques*, numéro 65, 2011, pp. 121–137.
- Nakanabo, Diallo Rozenn. *Politiques de la nature et nature de l'État : (re)déploiement de la souveraineté de l'État et action publique transnationale au Mozambique*. Thèse de Doctorat en Science politique, LAM, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2013.
- Nakanabo Diallo, Rozenn. « Sortie(s) de guerre et conservation de la nature. Trajectoire d'un parc national au Mozambique », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, no. 4, 2019, pp. 97-118
- Nakanabo Diallo, Rozenn. « Mettre à jour l'invisible administratif au Mozambique : Courriels, pièces jointes et clé USB », *Sources*, n°1, 2020, p. 79-95.
- Nay, Olivier, et Smith, Andy, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, 237p.
- Nay, Olivier, Smith, Andy. « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions. » *in* Nay, Olivier, et Smith, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*. Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.
- Nay, Olivier. « Chapitre 5 / Les politiques de développement », Borraz, Olivier (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*. Presses de Sciences Po, 2010, pp. 139-170.
- Nay, Olivier. « Gouverner par le marché. Gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 4, 2017, pp. 127-154.
- Neveu, Catherine (dir.). *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007, 402p.
- Neveu, Érik. « Chapitre 3 - Cadrer. Donner forme aux problèmes publics », *in* Neveu, Érik (dir.). *Sociologie politique des problèmes publics*, Malakoff, Armand Colin, 2015, pp. 95-124.
- Nguingiri, Jean-Claude. « Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », *Bulletin de l'APAD*, n°26, 2003.
- Nizet, Jean, et Rigaux, Natalie. « Les cadres de l'expérience », Jean Nizet éd. *La sociologie de Erving Goffma*,. Paris, La Découverte, 2014, pp. 65-76.

- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie. » *Enquête*, n°1 « Les terrains de l'enquête », 1995, p. 71-109.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. « Les enjeux scientifiques et citoyens d'une anthropologie des politiques publiques », *Antropologia Pubblica*, 1 (1-2), 2017, pp. 7-22.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, 480 p.
- Orsi, Fabienne. « Réhabiliter la propriété comme *bundle of rights* : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ? », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 371-385.
- Owen, Oliver. « Impôts et pratiques fiscales : interroger la signification et les usages de la formalité », *Politique africaine*, vol. 151, no. 3, 2018, pp. 5-15.
- Palier, Bruno, et Surel, Yves. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 7-32.
- Papadopoulos, Ioannis. « Chapitre 4 / Référentiel, médiateurs et démocratie » in Boussagnet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.) *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 103-124.
- Parance, Béatrice, De Saint Victor Jacques (dir.). *Repenser les biens communs*, Paris, CNRS éditions, 2014, 314 p.
- Paré, Lacinan, et Tallet, Bertrand. « Dynamique foncière et démographique dans le département de Kouka (Burkina Faso) », *Espace Populations Sociétés*, 1999, pp. 83-92.
- Parizet, Raphaëlle. « La fabrique dépolitisée des élites locales. Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 4, 2013, pp. 77-101.
- Parizet, Raphaëlle. « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 143-160.
- Parizet, Raphaëlle. « Le PNUD et la fabrique des indicateurs de développement », Klein, Asmara, Laporte, Camille, et Saiget, Marie (dir.). *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 79-94.
- Parizet, Raphaëlle. « Le « pauvre d'abord ». Une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 61-90.
- Parizet, Raphaëlle. « Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres » », *Cultures & Conflits*, vol. 108, no. 4, 2017, pp. 77-105.

- Pasquier, Romain et Pinson, Gilles. « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, vol. 12, no. 1, 2004, pp. 42-65.
- Péclard, Didier, Kernen, Antoine, et Khan-Mohammad, Guive. « États d'émergence. Le gouvernement de la croissance et du développement en Afrique », *Critique internationale*, vol. 89, no. 4, 2020, pp. 9-27.
- Peluso, Nancy Lee et Watts, Michael. *Violent environments*, Ithaca, New-York, Cornell University Press, 2001, 464p.
- Peluso, Nancy Lee. « Situer les *political ecologies* : l'exemple du caoutchouc », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.). *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 37-64.
- Peluso, Nancy Lee. « Seeing Property in Land Use : Local Territorializations in West Kalimantan, Indonesia », *Geografisk Tidsskrift*, 2005, vol. 105, n°1 : 1-15.
- Peters, Pauline E. « Conflicts over land and threats to customary tenure in Africa », *African Affairs*, Volume 112, no.449, 2013, pp. 543-562.
- Petiteville, Franck. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 3, 2016, pp. 113-129.
- Petiteville, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 9-19.
- Petitibert, Rémy. « La compensation comme instrument de management du vivant. Un point de vue depuis la science politique », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 42, no. 4, 2017, pp. 659-669.
- Petitibert, Rémy. « La professionnalisation des consultants de la compensation : traductions instrumentales et enjeux de légitimation », *Nature, Science, Société*, vol. 26, no. 2, 2018, pp. 203-214.
- Petitibert, Rémy. « La terre comme « marchandise fictive ». Une lecture polanyienne des mesures compensatoires », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 28, no. 1, 2022, pp. 51-69.
- Pirard, Romain. « Chapitre 3. REDD+ : le climat au secours des forêts tropicales (ou l'inverse) », in Pirard, Romain (dir.). *Peut-on sauver les forêts tropicales ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 83-114.
- Pinson, Gilles. « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 4, 2006, pp. 619-651.

- Pinson, Gilles, Reigner, Hélène. « Différenciation et standardisation dans la(es) politique(s) urbaine(s) » in Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et Leresche, Jean-Philippe (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 163-177.
- Polanyi, Karl., *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 (1944), pp. 37-57.
- Pomel, Simon, Dascon, Juhane, Dupuy, Julien, Gueye, Aminata, Lemoigne, Nicolas, Gningue, Khadi, Ndiaye, Mbaye et Tollis, Sebastien, « Problèmes idéologiques et genèse des modèles en environnement » in Darbon, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*. Paris, Karthala-MSHA, 2009, pp. 37-64.
- Pommerolle, Marie-Emmanuelle, Siméant, Johanna. « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », *Cultures & Conflits*, no. 70, 2008, p. 129-149.
- Poupeau, François-Mathieu. « Les approches par les instruments : pilotage, action à distance, gouvernementalité », in Poupeau, François-Mathieu (dir.), *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Presses universitaires de Grenoble, 2017, pp. 173-201.
- Provini, Olivier. *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'est, les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'État*. Thèse de doctorat en science politique. Université de Pau, 2015.
- Radaelli Claudio M. « Logiques de pouvoirs et « récits » dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, p. 255-275.
- Radaelli, Claudio M. « Récits » in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 528-533.
- Ranaivoson, Socrate. « Gestion communautaire et foncier forestier : le cas du Sud-Ouest de Madagascar », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], no 258, Avril-Juin 2012.
- Rangé, Charline. « Gouvernance foncière et intensification du multi-usage de l'espace. Le cas de la fenêtre camerounaise du lac Tchad », *Économie rurale*, vol. 353-354, n°3-4, 2016, pp. 45-63.
- Rangé, Charline, et Lavigne Delville, Philippe. « « Gestion en commun » ou accès ouvert autorisé ? La gouvernance du pluri-usage sur les rives du lac Tchad (Cameroun) », *Études rurales*, vol. 203, no. 1, 2019, pp. 20-40.

- Rangé, Charline, Magnani, Sergio, et Ancey, Véronique. « ‘Pastoralisme’ et ‘insécurité’ en Afrique de l’Ouest. Du narratif réifiant à la dépossession politique », *Revue internationale des études du développement*, vol. 243, no. 3, 2020, pp. 115-150.
- Ravinet, Pauline. « “Global, es-tu là ?”. Réflexions sur une catégorie fantomatique », Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, Ravinet, Pauline, et Muller, Pierre (dir.) *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 25-56.
- Reno, William, Mayoux, Sophie et Hibou, Béatrice. « La privatisation de la souveraineté et la survie des États faibles », in Hibou, Béatrice (dir.), *La privatisation des États*. Karthala, 1999, pp. 133-161.
- Richards, Paul. « Farmers also Experiment : a neglected Intellectual Resource in Africa Science », *Discovery and Innovation*, vol. 1, no. 1, 1989, pp. 19-25.
- Rist, Gilbert. *Le développement. Histoire d’une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po, 2013, 512p.
- Robbins, Paul. « Qu’est-ce que la *political ecology* ? », Gautier, Denis, et Benjaminsen, Tor A. (dir.), *Environnement, discours et pouvoir*, Versailles, Éditions Quæ, 2012, pp. 21-36.
- Rockström, Johan, *et al.* “Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society*, vol. 14, no. 2, art. 32, 2009, pp. 472-475.
- Rochfeld, Judith. « 5. Entre propriété et accès : la résurgence du commun », in Bellivier, Florence (dir.), *La bioéquité. Batailles autour du partage du vivant*, Paris, Autrement, 2009, pp. 69-87.
- Rochfeld, Judith. « Penser autrement la propriété : la propriété s’oppose-t-elle aux « communs » ? », *Revue internationale de droit économique*, vol. t. xxviii, no. 3, 2014, pp. 351-369.
- Rodary, Estienne. « Mobiliser pour la nature, ou la construction et la disparition du local », *L’Espace géographique*, vol. tome 36, no. 1, 2007, pp. 65-78.
- Rodary, Estienne. « Crises et résistants : les écologies politiques en Afrique », *Écologie & politique*, vol. 42, no. 2, 2011, pp. 19-32.
- Roudart, Laurence, et Guénard, Charlotte. « Introduction : dépossession foncières en milieu rural. Acteurs et processus entre pression et oppression », *Revue internationale des études du développement*, vol. 238, no. 2, 2019, pp. 7-29.
- Rui, Sandrine. « La société civile organisée et l’impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie & société*, vol. 35, no. 1, 2016, pp. 58-74.

- Runge Carlisle Ford. « Common Property Externalities : Isolation, Assurance and Resource Depletion in a Traditional Grazing Context », *American journal of Agricultural Economics.*, no. 63, 1981, pp. 595-606.
- Sabatier, Paul, Schalger, Edella. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, no. 2, 2000, p. 209-234.
- Sabatier, Paul, « Advocacy coalition framework (ACF) », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, pp. 49-57.
- Saïah, Camille, et Lavigne Delville, Philippe, « Politiques foncières et mobilisations sociales au Bénin. Des organisations de la société civile face au Code domanial et foncier », *Les Cahier du Pôle Foncier n°14/2016*, IRD/GRED, 60p.
- Saiget, Marie, *Programmes internationaux et politisation de l'action collective des femmes dans l'entre-guerres. Une sociologie des interventions sur le genre et les femmes au Burundi (1993-2015)*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris, 2017
- Saiget, Marie. « L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014) », *Critique internationale*, vol. 94, no. 1, 2022, pp. 123-145.
- Samuel, Boris. « 10. L'« Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », Hibou, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*. Paris, La Découverte, 2012, pp. 263-290.
- Samuel, Boris. « Planifier en Afrique », *Politique africaine*, vol. 145, no. 1, 2017, pp. 5-26.
- Scalettari, Giulia. « Bureaugraphier le HCR : approche empirique et englobante d'une organisation internationale », *Critique internationale*, vol. 88, no. 3, 2020, pp. 153-172.
- Schlimmer, Sina. *Construire l'État par les politiques foncières : la négociation des transactions foncières en Tanzanie*. Thèse de doctorat en Science politique, LAM, Université de Bordeaux, Sciences Po Bordeaux, 2017.
- Schlimmer, Sina. « Accaparement des terres ou investissements agricoles bénéfiques ? La réappropriation politique d'un problème public international en Tanzanie », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, no. 2, 2018, pp. 31-52.
- Schlimmer, Sina. « Negotiating Land Policies to Territorialise State Power. The Political Outcomes of Land Deals in Tanzania », *Revue internationale des études du développement*, vol. 238, no. 2, 2019, pp. 33-59.

- Schlimmer, Sina. « Penser l'État par les plans et les cartes. Une analyse historique des instruments de planification du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 33-59.
- Scott, James C., « Nature and Spaces » in Scott, James C., *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale, Yale University Press, 1998, pp. 11-52.
- Scott, James C. « L'économie morale des paysans » in Graber Frédéric, et Locher Fabien (dir.), *Posséder la nature. Environnement et propriété dans l'histoire*, Paris, Edition Amsterdam, 2018, pp. 239-259.
- Sencébé, Yannick et Rivière-Honegger, Anne. « Les gouvernances plurielles de la terre », *Études rurales*, n°201, 2018, pp. 8-25.
- Serfati Claude, Le Billon Philippe, « Mondialisation et conflits de ressources naturelles », *Écologie & politique*, vol. 1, no. 34, 2007, pp. 9-14.
- Siméant, Johanna. « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales françaises », *Revue française de science politique*, vol. 51, no. 1-2, 2001, pp. 47-72.
- Siméant, Johanna. « Localiser le terrain de l'international », *Politix*, vol. 100, no. 4, 2012, pp. 129-147.
- Simonneau, Claire. *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*, Thèse de doctorat en aménagement, Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montréal, 2015.
- Simonneau, Claire. « Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? », *Métropolitiques*. 2017.
- Soriat, Clément. *Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps*. Thèse de doctorat en Science politique, Université de Lille, 2014.
- Smith, Andy et Sorbets, Claude (dir.), *Le leader politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, Res publica, 2003, 296 p.
- Smith, Andy. « Paradigme », in Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 425-431.
- Steffen, Will, Broadgate, Wendy, Deutsch, Lisa Michel, Gaffney Owen, et Ludwig, Cornelia. « The trajectoire of the Anthropocene. The Great Acceleration », *The Anthropocene Review*, vol. 2, n°1, 2015, pp. 81-98.

- Steffen, William. *et al.*, « Trajectories of the Earth System in the Anthropocene », *PNAS*, vol. 115, n°33, 2018, pp. 8252-8259.
- Surel, Yves. « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7, no. 4, 2000, pp. 495-512.
- Theys, Jacques. « Vingt-cinq ans de médiation entre sciences, politique et société : le Groupe d'exploration et de recherches multidisciplinaires sur l'environnement et la société (Germes) (1975-2002) », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 27, no. 2, 2019, pp. 191-204.
- Thivet, Delphine. « Défense et promotion des « droits des paysans » aux Nations unies : une appropriation oblique de l'*advocacy* par La Via Campesina », *Critique internationale*, vol. 67, no. 2, 2015, pp. 67-81.
- Traugh, Geoffrey, et Botiveau, Raphaël. « Construire une nation d'agriculteurs : l'« homme économique » et l'attente du développement dans le Malawi postcolonial », *Politique africaine*, vol. 145, no. 1, 2017, pp. 27-49.
- Trein, Philippe., Maggetti, Martino., Meyer, Iris. “The integration and Coordination of Public Policies: A systematic Comparative Review”, *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice*, 2019, vol. 21, no. 4, pp. 332-349.
- Vandergeest, Peter et Peluso, Nancy Lee. « Territorialization and State Power in Thailand », *Theory and Society*, 1995, vol. 24, n°3, pp. 385-426.
- Vanuxem Sarah, *La propriété de la terre*, Éditions wildproject, 2018, 103 p.
- Van Leeuwen, Mathijs, Van Der Haar, Gemma. “Theorizing the Land-Violent Conflict Nexus”, *World Development*, vol. 78, issue C, 2016, pp. 94-104.
- Véron, Jean-Bernard. « Les dynamiques du pastoralisme au Sahel », *Afrique contemporaine*, vol. 249, no. 1, 2014, pp. 11-19.
- Villalba, Bruno (dir.). *Appropriations du développement durable. Emergences, diffusions, traductions*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2009, 388p.
- Villalba Bruno. « Jeux de masques. L'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, no. 179, 2021, pp. 537-552.
- Vissoh, Pierre V., *et al.* « Perceptions et stratégies d'adaptation aux changements climatiques : le cas des communes d'Adjohoun et de Dangbo au Sud-Est Bénin », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, vol. 260, no. 4, 2012, pp. 479-492.
- Vodonou, Jean Bosco K. et Doubogan, Yvette Onibon. « Agriculture paysanne et stratégies d'adaptation au changement climatique au Nord-Bénin », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Environnement, Nature, Paysage, document 794, 2016.



- Von Lüpke, Heiner, et Well, Mareike., “Analyzing climate and energy policy integration: the case of the Mexican energy transition”, *Climate Policy*, vol. 20, no. 7, 2020, pp. 832-845.
- Watts, Michael. *Silent violence: food, famine and peasantry in Northern Nigeria*. Berkeley, University of California Press, 1983, 687 p.
- Wood, Matt, et Flinders, Matthew. “Rethinking Depoliticisation : Beyond the Governmental”, *Policy & Politics*, vol. 42, no. 2, 2014, pp. 151-170.
- Zabala, Alexandre. « Terre », in Bourg, Dominique, et Papaux, Aurélien (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*. Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2015, p. 1142.
- Zittoun, Philippe. « Définir une solution un bricolage complexe pour résoudre des problèmes », in Philippe Zittoun (dir.), *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2013, pp. 75-148.

## Communication

- Lavigne Delville, Philippe, *Temps des politiques, temps des projets. Confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2014)*, séminaire « Anthropologie des gouvernances et des actions publiques dans les pays du Sud », EHESS, Marseille, 29 mars 2016.

## Littérature grise

- Angsthelm, Bruno, Mahinou, Nestor et Lucakcs, Anna-Maria. « *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin.* », Synergie paysanne, CCFD-Terre Solidaire, Coordination Sud, 2010, 21p.
- Azon, Judaël. « Atelier d'imprégnation et d'internationalisation conceptuelle du cadastre au Bénin », République du Bénin, Ministère de l'Économie et des Finances, Agence Nationale du Domaine et du Foncier, 29 novembre 2016
- Clerc, Joseph, Adam, Pierre, et Tardits, Claude. *Société paysanne et problèmes fonciers de la palmeraie dahoméenne. Étude sociologique et cadastrale*, L'homme d'outre-mer. Collection publiée par le Conseil supérieur des recherches sociologiques outre-mer, 1956, 151p.
- Comby Joseph. *Réforme du droit foncier au Bénin. Étude de faisabilité*, Cotonou, SERHAU-SEM, 1998, 26 pages.

- Comité technique « Foncier & développement », *La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud. Dépasser les controverses et alimenter les stratégies*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence Française de développement (AFD), Mars 2015, 149p.
- Comité technique « Foncier & développement », *État des lieux des cadres normatifs et des directives volontaires concernant le foncier*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (Maedi), Agence Française de développement (AFD), Octobre 2014, 22p.
- Document of the World Bank Report No. : 19959, *Implementation Completion Report on a credit in the amount of SDRs 10.1 Million (US\$14.1 million equivalent) to the Republic of Benin for a Natural Resources Management Project.*, Rural Development II Country Department 13 Africa Region,
- Edja Honorat, Le Meur, Pierre-Yves., « Le Plan foncier rural au Bénin. Production de savoir, gouvernance et participation. » *Document de travail de l'Unité de Recherche 095 n°9*, IRD, GRET, Septembre 2004
- Gandonou, Marius, et Dossou-Yovo, Clément. *Intégration de la décentralisation dans le Code Foncier et Domanial du Bénin*. Local Government Capacity Programme, 67p.
- Groupe de la Banque Africaine de Développement, *Bénin. Programmes d'ajustement structurel I, II et III. Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP)*., Novembre 2003
- Groupement intercommunal des Collines, *Projet d'appui à la résilience des systèmes agropastoraux en Afrique de l'Ouest (PARSAO). Extension Sud-Bénin (Départements Zou-Collines), Rapport diagnostic des infrastructures marchandes à bétail dans le département des Collines*, Février 2017.
- Groupement intercommunal des Collines, « Rapport diagnostic des zones de conflits et pistes de transhumances dans le département des Collines », 2017, 23p.
- Impact Plus, « Etude d'identification et de spatialisation des zones sujettes à une dégradation avancée des terres agricoles dans les communes de Bante, Dassa-Zoumé et Glazoué ».
- Lavigne Delville Philippe, Bernard Robert, Deguenon Lucien Aristide, Edja Honorat, Le Meur Pierre-Yves, et Rochegude, Alain. *Schéma d'Action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin. Rapport final - Volume I. Schéma d'action.*, PGTRN/République du Bénin ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche, GTZ, AFD, GRET, Juillet 2003.
- Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : dynamique foncière », Septembre 2013.

Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : environnement urbain », Septembre 2013

Mairie de Cotonou, « Élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Cotonou. Rapport diagnostic thématique : évolution spatiale », Septembre 2013

MCA - Bénin, *Résumé des principales études préliminaires*, « Projet accès au foncier » Version préliminaire Août 2009.

MCA-Bénin « Projet Accès au Foncier », Étude sur la Politique et l'Administration Foncières, « Étude 1 : Étude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées », Version finale, 28 Février 2009

Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, Plan de développement communal 2018 – 2022, Commune de Dassa-Zoumé, Novembre 2017.

Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole*

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles, Projet d'appui à la gestion des forêts communales (PAGEFCOM). Schéma directeur d'aménagement communal (SDAC). Commune de Dassa-Zoumé, Département des Collines, Octobre 2010.

République du Bénin, Présidence de la République, Décret n°94-267 du 12 Août 1994

République du Bénin Présidence, MCA-Bénin Projet « Accès au foncier », « Résumé des principales études préliminaires », Version préliminaire, Août 2009

République du Bénin, Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, « *Projet d'Agenda Spatial du Bénin. Schéma National d'Aménagement du Territoire* », Cotonou, 2013.

République du Bénin, Ministère de l'Économie et des Finances, Agence nationale du domaine et du foncier, « *Rapport de la mission à Kigali. Visite d'étude et de travail sur le cadastre.* », septembre 2017.

Projet d'appui au développement agricole des Collines, « Conduite du diagnostic partagé sur la gestion foncière dans les communes du département des Collines », Rapport final provisoire, novembre 2016.

Projet d'appui au développement agricole des Collines (PADAC), *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES)*, Septembre 2018.

Simonneau, Claire. « Les registres fonciers urbains béninois et l'appropriation municipale de l'information foncière. », *Comité technique « foncier et développement »*, 2013, 96p.

Synergie paysanne, Syndicat national des paysans du Bénin. « Rapport de la mission d'enquête sur le foncier à Djidja : accaparement des terres », Décembre 2009, 38p.

VNG International, Projet foncier local., « Facilitation de l'accès à la terre et sécurisation des droits fonciers des femmes. Enjeux et approche communale »,

World Bank, Report No. : 19958, *Implementation Completion Report on a credit in the amount of SDRs 10.1 Million (US\$14.1 million equivalent) to the Republic of Benin for a Natural Resources Management Project.*, Rural Development II Country Department  
13 Africa Region

# Annexes

## Annexes 1 – Carte et données factuelles sur le Bénin



Président	Patrice Talon (second mandat présidentiel de cinq ans depuis avril 2021)
Population	12,45 millions d'habitants
Fertilité	5,7 enfants par femmes
Espérance de vie	61,2 ans
Croissance en 2021	6,6%

## **Annexes 2 – Entretiens et observations**

Les entretiens listés ci-dessous ont été conduits entre juin 2017 et décembre 2018, pour l'essentiel à Cotonou et à Dassa-Zoumé.

Les personnes rencontrées sont en grande majorité Béninois et les personnes d'une autre nationalité sont des personnels expatriés des agences de développement, occupant des postes de coordination ou de chargé de mission. Les femmes sont très largement sous-représentées (13/99). Les entretiens sont classés en suivant l'ordre chronologique. Par souci d'anonymisation, je ne présente que les fonctions occupées, l'institution, le lieu, et la date de l'entretien.

1. Chargé de mission Afrique, CCFD Terre Solidaire, Paris, le 15/02/2017
2. Chargé de mission Grand Lacs, CCFD Terre Solidaire, Paris, le 15/03/2017
3. Ex-secrétaire permanent SYNPA, Cotonou, le 03/06/2017
4. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, Dassa, le 09/06/2017
5. Régisseur du Bureau communal du domaine et du foncier, Dassa, le 09/06/2017
6. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, Glazoué, le 13/06/2017
7. Membre de la Commission de gestion foncière, Glazoué, le 13/06/2017
8. Membre de la Commission de gestion foncière, Glazoué, le 13/06/2017
9. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, Savalou, le 13/06/2017
10. Juge au Tribunal d'Instance de Savalou, Savalou, le 14/06/2017
11. Villageois de Gbedavo, le 15/06/2017
12. Notaire à Dassa, le 16/06/2017
13. Expert Foncier, Agence française de développement, PADAC, le 16/06/2017
14. Représentant des producteurs agricoles de Dassa, le 17/06/2017
15. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, Banté, le 19/06/2017
16. Préfet des Collines, Dassa, le 20/06/2017

17. Centre agricole régional pour le développement rural Dassa, le 20/06/2017
18. Directeur Exécutif Fédération des Unions de Producteurs du Bénin, Bohicon, le 22/06/2017
19. Agronome, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, Bohicon, le 22/06/2017
20. Docteur en anthropologie, Abomey-Calavi, le 23/06/2017
21. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales d'Abomey-Calavi, le 27/06/2017
22. Chargé de mission développement rural, Agence française de développement, le 27/06/2017
23. Régisseuse du Bureau communal du domaine et du Foncier, Cotonou, le 27/06/2017
24. Secrétaire permanent Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles, Cotonou, le 29/06/2017
25. Ancien maire de Savalou, Cotonou, le 29/06/2017
26. Agronome, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, le 30/06/2017
27. Expert foncier, Promotion du politique foncière responsable, le 03/07/2017
28. Agronome, universitaire, Abomey-Calavi, le 03/07/2017
29. *Country Director*, ACORD-Rwanda, Kigali, le 09/01/2018
30. *Environmental Inspection officier*, *Rwanda Environment Management Authority*, Kigali, le 25/01/2018
31. *Head of Land and Mapping Department of Land Titles*, Kigali, le 26/01/2018
32. Chargé de mission développement rural, Agence française de développement, Cotonou, le 21/03/2018
33. Géomètre expert, Cotonou, le 23/03/2018
34. Docteur en anthropologie, Abomey-Calavi, le 25/03/2018
35. Docteur en droit, Abomey-Calavi, le 04/04/2018
36. Docteur en droit, Abomey-Calavi, le 04/04/2018
37. Conseillère technique, Ministère de la décentralisation, Cotonou, le 04/04/2018
38. Directeur général de l'Institut géographique national du Bénin, Cotonou, le 05/04/2018
39. Géomètre expert, Cotonou le 05/04/2018
40. Expert Foncier, Association nationale des communes du Bénin, Cotonou, le 06/04/2018
41. Directeur de la programmation et de la prospective, ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Cotonou, le 06/04/2018
42. Directeur general de l'Agence béninoise pour l'environnement, Cotonou, le 09/04/2018
43. Secrétaire Permanent, Synergie paysanne, Abomey-Calavi, le 09/04/2018
44. Chargée de plaidoyer, Synergie paysanne, Abomey-Calavi, le 09/04/2018
45. Directeur de JINUKUN, Cotonou, le 11/04/2018
46. Administrateur de projet, Agence béninoise pour l'environnement, Cotonou, le 11/04/2018

47. Expert en environnement, ministère du Cadre de vie 11/04/2018
48. Ingénieur, Institut géographique national de France, Cotonou 12/04/2018
49. Planificateur, Observatoire d'analyse spatial, Délégation pour l'aménagement du territoire, Cotonou, 12/04/2018
50. Chef d'arrondissement de Tchetti, Savalou, 16/04/2018
51. Entrepreneur foncier, Dassa 17/04/2018
52. Entrepreneur foncier, Dassa 17/04/2018
53. Chef d'arrondissement de Kpingni, Dassa, 17/04/2018
54. Agent immobilier, Dassa, 17/04/2018
55. Chef d'arrondissement de Kéré, Dassa, 18/04/2018
56. Chef d'arrondissement de Paouignan, Dassa, 18/04/2018
57. Agriculteur, Logozohé, Dassa, 19/04/2018
58. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, Dassa, 19/04/2018
59. Directeur d'une usine d'égrenage de Coton, Dassa, 20/04/2018
60. Premier secrétaire de l'ambassade des Pays-Bas, Cotonou, 23/04/2018
61. Directeur du département des opérations foncières et techniques, Agence national du domaine et du foncier, 23/04/2018
62. Entrepreneur en agriculture biologique, Abomey Calavi, 24/04/2018
63. Secrétaire de la Commission national du domaine et du foncier, Cotonou 26/04/2018
64. Urbaniste à la Direction générale du développement urbain, ministère du Cadre de vie, Cotonou, 27/04/2018
65. Urbaniste à la Direction Général du Développement Urbain, ministère du Cadre de vie, 27/04/2018
66. Directeur de la cellule du Registre foncier urbain, mairie de Cotonou, 02/05/2018
67. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales, mairie de Cotonou, 03/04/2018
68. Chef du quartier de Fifadji, Cotonou, 04/05/2018
69. Directeur Général de Délégation pour l'Aménagement du territoire, Cotonou, 04/05/2018
70. Coordinateur de projet, Projet foncier local, VNG International, 07/05/2018
71. Expert foncier, Promotion d'une politique foncière responsable, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, 08/05/2018
72. Entrepreneurs en agro-écologie, Cotonou 09/05/2018
73. Chef opération lotissement et recasement, mairie de Cotonou, Cotonou 16/05/2018
74. Chef quartier, Avotrou-Gbego, Cotonou 17/05/2018
75. Chef quartier, Vossa-Kpodji, Cotonou 22/05/2018



76. Directeur Service des affaires juridiques et domaniales, mairie de Cotonou, Cotonou, 23/05/2018
77. Cartographe, Méta-tech, Cotonou, 23/05/2018
78. Cartographe, Méta-tech, Cotonou, 23/05/2018
79. Directeur général adjoint, Agence national du domaine et du foncier, Cotonou, 24/05/2018
80. Charge de mission développement rural, Agence française de développement, Cotonou 09/10/2018
81. Chargé de projet, Promotion d'une politique foncière responsable, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* , Cotonou, le 16/10/2018
82. Project Manager, VNG International, Cotonou, le 17/10/2018
83. Chef quartier, Yenawa, Cotonou, le 17/10/2018
84. Chef quartier, Agbato, Cotonou, le 19/10/2018
85. Chef quartier, Ladji, Cotonou, le 19/10/2018
86. Juriste de l'Agence nationale du domaine et du foncier, Cotonou, le 22/10/2018
87. Directeur général du Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (Serhau), Cotonou, le 23/10/2018
88. Planificateur à la Délégation pour l'aménagement du territoire, ministère du Cadre de vie, Cotonou, le 25/10/2018
89. Expert Foncier à l'Association nationale des communes du Bénin, Cotonou, le 26/10/2018 (Bernard)
90. Chef du Service des affaires domaniales et environnementales de Ouessé, Ouessé, le 31/10/2018
91. Directeur général de l'Agence béninoise pour la gestion des espaces frontaliers, Cotonou, le 02/11/2018
92. Project manager Kadaster International, Cotonou, le 07/11/2018
93. Project Manager, Kadaster International, le 07/11/2018
94. Président de l'ordre des géomètres expert, Abomey-Calavi, le 08/11/2018
95. Officier conservateur des eaux et forêts, Direction générale des eaux et forêts, Cotonou, le 09/11/2018
96. Directeur du département des opérations foncières et techniques, Agence national du domaine et du foncier ANDF 19/11/2018
97. *Program Coordinator*, Banque Mondiale, 23/11/2018
98. Cartographe, Méta-tech, Cotonou, 26/11/2018
99. Cartographe, Méta-tech, Cotonou, 26/11/2018

# Table des matières

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
I. LA TERRE, LE FONCIER ET L'ENVIRONNEMENT : LES DE-LIAISONS DANGEREUSES .....	15
<i>La question foncière : un objet de l'anthropologie et d'économie .....</i>	<i>16</i>
<i>Terre, sol, nature, environnement : quelques définitions.....</i>	<i>21</i>
<i>Saisir la (dés)articulation entre foncier et environnement par la perception de la matérialité de la terre et la fabrique de l'action publique développementaliste .....</i>	<i>23</i>
II. PENSER LE NEXUS TERRE-FONCIER-ENVIRONNEMENT PAR LES SCIENCES SOCIALES .....	27
<i>Ce que la sociologie politique de l'action publique permet (ou pas) de saisir empiriquement.....</i>	<i>29</i>
<i>Politisation et institutionnalisation des enjeux environnementaux : articuler la sociologie politique à la political ecology.....</i>	<i>35</i>
III. SAISIR LE NEXUS TERRE-FONCIER-ENVIRONNEMENT. MATERIALITE, CADRAGE, TECHNIFICATION : TROIS ENSEMBLES D'HYPOTHESES EMBOITES .....	39
<i>Travailler et habiter la terre pour en saisir les contraintes.....</i>	<i>40</i>
<i>Sectorisation, travail de (dé-re)politisation et instrumentation d'un enjeu polysémique</i>	<i>41</i>
<i>L'industrie du développement participerait à renforcer l'autonomie sectoriel du foncier .....</i>	<i>42</i>
IV. METHODES ET CONDUITES DU TERRAIN DE RECHERCHE .....	43
<i>La commune de Dassa-Zoumé et le Département des Collines. Un foncier soumis à des conflits d'usages.....</i>	<i>44</i>
<i>La ville de Cotonou. Entre extension de l'urbanisation et inondations.....</i>	<i>48</i>
<i>Accès aux terrains, institutions de pouvoirs et courtoisie institutionnelle.....</i>	<i>50</i>
<i>« Apprendre de l'expérience rwandaise ». Le terrain avorté.....</i>	<i>53</i>
V. PLAN DE LA THESE .....	55
<b>CHAPITRE 1 – TERRE RURAL, TERRE URBAINE. POLITICAL ECOLOGY DES GOUVERNANCES PLURIELLES DU FONCIER.....</b>	<b>59</b>

1. « POUR LES AGRICULTEURS LE PLUS IMPORTANT C'EST DE MANGER ET DE PRODUIRE VITE ».	
MULTI-USAGE DU FONCIER ET CONTRAINTES MATERIELLES DANS LE DEPARTEMENT DES COLLINES.....	64
1.1 Une fertilité contrariée : les terres agricoles entre accroissement de la productivité et dégradations des sols.....	66
1.2 « Le paysan qui avait des indicateurs, il ne les retrouve plus ». Perceptions et adaptations paysannes aux changements pluviométriques.....	71
<i>Un territoire soumis à des pluies de plus en plus éparses</i> .....	72
<i>Stratégies paysannes d'adaptation aux contraintes climatiques et environnementales</i> ..	74
1.3 Zones forestières et zones humides : des dispositifs fonciers adaptatifs aux milieux.....	76
« C'est quoi un bas-fond ? ». Enjeu définitionnel et pression accrue sur les zones humides.....	78
« On ne peut pas dissocier la gestion des forêts du foncier ». Des régimes juridiques fonciers et forestiers imbriqués.....	80
<i>Une approche participative des aménagements du foncier-forestier ? Le cas de la Communauté forestière du Moyen-Ouémé</i> .....	86
1.4 « Mettre de l'argent dans la terre, c'est mieux que d'aller déposer dans une banque ». Une pression sur les terres renforcées par un marché foncier en plein essor.....	92
<i>Des dynamiques d'achats et de ventes marqués par les notabilités</i> .....	94
« Je suis pour le développement ». Des entrepreneurs urbains en quête de rentes et d'épargne. ....	97
1.5 « Les affaires domaniales au Bénin, ce n'est pas pour demain ! ». Des régimes d'appropriations multiples aux conflits fonciers.....	102
« Tout le monde cherche à revendiquer la paternité ». Des conflits ordinaires de limites parcellaires.....	104
« Vous ne pouvez pas créer des unités administratives sans consulter ». Des conflits de limites administratives.....	108
« C'est un problème radical ». Des conflits agro-pastoraux.....	112
2. « LES PIEDS DANS L'EAU ». GOUVERNER LE FONCIER URBAIN A COTONOU.....	117
2.1 L'évolution des lotissements cotonnois : une extension de la ville dans les zones humides. ....	118
2.2 Aménager le foncier urbain par les opérations de lotissement et remembrement	129
<i>Occupation illégale et modalités de viabilisation des habitations</i> .....	129

<i>Privatisation et marchandisation des procédures de reconnaissances formelles</i> .....	132
2.3 Des aménagements fonciers difficiles à concrétiser .....	141
Conclusion du chapitre.....	146
<b>CHAPITRE 2 – QUESTIONS FONCIERES ET ENVIRONNEMENTALES. SOCIOHISTOIRE INSTITUTIONNELLE ET ITINERAIRE CROISES D’UNE MISE EN POLITIQUES PUBLIQUES. ....</b>	<b>149</b>
1. PALMERAIE DAHOMEENNE ET GENESE CADASTRALE AU TEMPS COLONIAL.....	155
1.1 Définir les droits fonciers pour développer l’économie extractive de la palmeraie	
155	
1.2 Un récit modernisateur ancré en superposition des normes coutumière locales	160
2. L’EMERGENCE DES POLITIQUES FONCIERES A L’AGENDA DES POLITIQUES DE L’AIDE INTERNATIONALE (1990 - 2007).....	165
2.1 En milieu urbain, une offre politique structurée autour de la fiscalité.....	169
<i>Les registres fonciers urbains : un instrument pour élargir l’assiette fiscale</i> .....	169
<i>Scenarii et projection d’une hypothétique réforme foncière</i> .....	171
2.2 En zone rurale, sécuriser les pratiques coutumières pour soutenir l’agriculture vivrière .....	174
<i>Les Plans fonciers ruraux : un recueil d’enregistrement des droits coutumiers</i> .....	176
<i>Des projets de gestion des ressources naturelles à l’avant-garde d’une réforme du foncier rural</i> .....	178
3. CONCURRENCE ENTRE PROJETS DE REFORMES FONCIERES ET CACOPHONIES INSTITUTIONNELLES (2007 - 2013).....	182
3.1 La formulation d’un projet de réforme foncière globale.....	182
<i>L’argument de la privatisation comme moteur de développement économique</i> .....	183
<i>Un cadrage global pour créer un marché de l’immatriculation foncière</i> .....	188
3.2 De la lutte contre les accaparements de terre à la mobilisation contre le projet de Code foncier : Synergie paysanne, carrière d’un syndicat paysan. ....	190
<i>Constitution du syndicat et lutte contre les accaparements de terres</i> .....	191
<i>De l’arène syndicale à l’arène institutionnelle, le plaidoyer de Synergie Paysanne contre le projet de Code Foncier</i> .....	194
4. L’ENVIRONNEMENT, UN SECTEUR D’ACTION PUBLIQUE TRONQUE ET FRAGMENTE (1974 - 2018).....	200

4.1 L'institutionnalisation progressive d'un secteur de l'environnement (1974-2018)	201
4.2 Institutionnaliser une gestion économique de l'environnement : le rôle de l'Agence Béninoise pour l'Environnement	205
4.3 Foncier et environnement : limites budgétaires et mésentente institutionnelle	211
Conclusion du chapitre	213
<b>CHAPITRE 3 – LES TERRITOIRES PARCELLAIRES DU FONCIER. INSTRUMENTATION ET TERRITORIALISATION DIFFERENCIEE DE LA GESTION FONCIERE</b>	<b>217</b>
1. LES INSTRUMENTS DE POLITIQUES FONCIERES A L'EPREUVE DES TERRITOIRES	223
1.1 Les Plans Fonciers Ruraux : entre spatialisation des droits et enjeux politiques locaux	223
<i>« La peur de l'insécurité foncière qui règne sur notre pays a disparu de notre village ». Un instrument perçu entre enthousiasme et frustration</i>	225
<i>L'échec du Plan foncier rural à Itagui : enchevêtrement des droits et légitimité de la propriété contesté</i>	229
<i>« C'est de la politique ». Penser les ambiguïtés territoriales par les plans fonciers ruraux</i>	236
1.2 Le Registre foncier urbain, un instrument de détermination de l'assiette fiscale à l'épreuve de la gouvernance foncière urbaine	238
<i>Un outil fonctionnel à défaut d'un déploiement optimal</i>	238
<i>« Parler le même langage ». Une administration en quête de synergie</i>	242
2. L'ACTION PUBLIQUE FONCIERE EN RECOMPOSITION	248
2.1 Les projets de développement : acteur intermédiaire et relai d'application territoriale de la réforme foncière	249
<i>Des projets pilotés par des experts</i>	250
<i>Une ingénierie sociale marqué par le recours aux normes internationales et aux indicateurs de performances</i>	252
2.2 Négocier et déployer la réforme par son expérimentation territoriale	264
<i>Sensibiliser. Faire connaître le Code foncier auprès des populations rurales</i>	264
<i>Administrer. Mettre en place les structures de gestion foncière locale</i>	269
<i>Formaliser. Mettre en règle les droits d'usages et les transactions foncières</i>	271

2.3 Renégocier les champs de compétence entre acteurs décentralisés et déconcentrés .....	274
<i>L'Attestation de détention coutumière, catalyseur de la gronde des communes</i> .....	275
<i>Le blocage des Plans foncier ruraux, une opportunité de renégocier l'ordre institutionnel établi par le Code foncier.</i> .....	278
Conclusion du chapitre .....	284
<b>CHAPITRE 4 – LES FORUMS DU FONCIER. SOCIALISER LES MODALITES ET CONTROVERSE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE. ....</b>	<b>287</b>
1. LES MISES EN SCENE DE LA REFORME FONCIERE .....	294
1.1 Le sous-groupe foncier, un forum de professionnels pour stabiliser la trame de l'action publique foncière.....	296
1.2 Le Forum national sur le foncier : un forum participatif pour mettre en scène les avancements de l'expérimentation de la réforme foncière.....	299
2. « FAIRE AVANCER LE SCHMILBLICK ». BUREAUCRATISATION ET REPOLITISATION DES ENJEUX DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	304
2.1 Signifier des initiatives disparates sur le secteur foncier .....	305
2.2 Partager et mettre en sens des interrogations techniques .....	308
2.3 « Les PTF sont les catalyseurs de la clarification des procédures ». L'enjeu d'établissement d'une feuille de route commune aux acteurs de l'action publique foncière.....	315
<i>Séquence d'analyse au sous-groupe foncier du 22 mars 2019, ambassade des Pays-Bas.</i> .....	315
<i>Séquence d'analyse au Forum national sur le foncier, 11 octobre 2018, Hôtel Royal de Cotonou.</i> .....	317
2.4 Impulser la trans-sectorisation du foncier. ....	324
3. MISE EN SCENE DES RAPPORTS DE FORCE ET CANALISATION DES CONFLICTUALITES. LES FORUMS A L'EPREUVE DE LA (DE-RE-)POLITISATION DE LA POLITIQUE FONCIERE.....	330
3.1 « La matière foncière est sur notre territoire ». Pour les communes, affirmer la décentralisation et dénoncer la déconcentration de la gestion foncière. ....	330
<i>Dénoncer l'absence de moyens financiers.</i> .....	331
<i>« Je suis maire et je ne peux accepter qu'un fonctionnaire me face la loi ». Affirmer la légitimité électorale face au pouvoir bureaucratique.</i> .....	333

3.2 « Le bébé est né, même si c'est un bébé mal en point ». Politique foncière du flou et de l'incertitude.....	338
Conclusion du chapitre.....	343
<b>CHAPITRE 5 – UN FONCIER TRANSVERSAL ? INTEGRER ET COORDONNER LES POLITIQUES DE LA TERRE.....</b>	<b>347</b>
1. BATIR UNE COOPERATION TRANS-SECTORIELLE : PROCESSUS DISCURSIFS ET CADRES POLITIQUES INSTITUANTS. ....	353
1.1 Entre foncier agricole et foncier urbain : la prospective et la planification comme stratégie de détermination de l'usage des sols. ....	354
1.2 Planifier pour mettre en cohérence l'occupation de l'espace.....	360
<i>De quoi la « cohérence » est-elle le nom ?</i> .....	361
<i>Une intégration par la planification encore limitée</i> .....	366
2. PRODUIRE UN CADASTRE POUR CONTROLER L'INFORMATION FONCIERE .....	371
2.1 « Une locomotive du développement durable ». Légitimation envers un dispositif de domination bureaucratique.....	372
<i>Intégrer et coordonner par le cadastre ?</i> .....	373
<i>Apprendre du modèle rwandais</i> .....	376
2.2 Faire l'inventaire de la documentation foncière.....	381
<i>Récupérer la documentation foncière</i> .....	382
<i>Trier, ordonner et actualiser</i> .....	386
Conclusion du chapitre.....	399
<b>CONCLUSION GENERALE DE LA THESE.....</b>	<b>403</b>
<i>Affirmer la matérialité de la terre dans les études foncières</i> .....	405
<i>Historiciser la réforme foncière pour en saisir les points de ruptures et de transformations</i> .....	406
<i>Technicisation et (dé-re-)politisation : saisir les effets d'abstraction de la matérialité par les instruments de politique foncière</i> .....	407
<i>Politique environnementale du foncier</i> .....	409
<i>Quatre pistes de recherche</i> .....	410
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>413</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>451</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>456</b>







## Terre, foncier et environnement.

Matérialité, transversalité et action publique de développement au Bénin.

### Résumé

Cette thèse, à la croisée de la sociologie politique de l'action publique et de la *political ecology*, prend pour objet de recherche le *nexus* terre-foncier-environnement et analyse les perceptions, représentations, pratiques et usages politiques qui lui sont adossés. L'enquête repose sur des entretiens semi-directifs, complétés par des observations ethnographiques et une immersion sur près de 12 mois échelonnées entre 2016 et 2018 sur trois terrains principaux : le département des Collines, la commune de Cotonou et les institutions de pouvoirs et de développement. Cette recherche souligne d'une part l'ambivalence du concept de foncier et l'importance à articuler ensemble construction sociale et caractéristiques matérielles autour de ce dernier ; et d'autre part, la thèse insiste sur la place centrale que tient l'imaginaire d'une modernisation du cadre légal de gestion administrative par des changements organisationnels et instrumentaux impulsés par l'ingénierie sociale du développement. De manière plus générale, la thèse analyse en quoi toute une somme d'enjeux transversaux à la gestion des terres se voit dépolitisée, reléguée ou invisibilisée par les dispositifs techniques et experts de mise en œuvre de la politique foncière, entraînant l'absence de débats autour de ces questions.

### Mots clefs français :

Foncier, environnement, secteur, expertise, (dé)politisation, bureaucratie, développement.

### Abstract

This thesis, at the crossroads of the political sociology of public action and political ecology, takes as its research object the nexus of land, land tenure and the environment and analyses the perceptions, representations, practices and political uses that are linked to it. The study is based on semi-structured interviews, supplemented by ethnographic observations and an immersion period of almost 12 months between 2016 and 2018 in three main areas: the Collines department, the commune of Cotonou and the institutions of power and development. This research highlights the ambivalence of the concept of land and the importance of articulating the social construction and material characteristics of land together. The thesis also emphasises the centrality of the imaginary of a modernisation of the legal framework of administrative management through organisational and instrumental changes driven by social engineering for development. More generally, the thesis analyses how a whole range of issues that cut across land management are depoliticised, relegated or invisibilised by the technical and expert mechanisms for implementing land policy, resulting in a lack of debate around these issues.

**Keywords :** Land, environment, sector, expertise, (de)politicisation, bureaucracy, development

Unité de recherche/Research unit : *Ceraps, 1 place Déliot, CS 10629, 59024, Lille Cedex, <https://ceraps.univ-lille.fr/>*

Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, [ecodoc.univ-lille2.fr](mailto:ecodoc.univ-lille2.fr), <http://edoctrale74.univ-lille2.fr>*

Université/University : *Université de Lille, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>*