



HAL
open science

La transition foncière au Bénin : entre résilience et adaptation du foncier traditionnel dans les espaces urbains, périurbains et ruraux. Cas des communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou au Sud-Bénin

Coffi Fiacre Fortuné Nouwadjro

► To cite this version:

Coffi Fiacre Fortuné Nouwadjro. La transition foncière au Bénin : entre résilience et adaptation du foncier traditionnel dans les espaces urbains, périurbains et ruraux. Cas des communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou au Sud-Bénin. Histoire. Université de Bretagne occidentale - Brest, 2023. Français. NNT : 2023BRES0055 . tel-04551621

HAL Id: tel-04551621

<https://theses.hal.science/tel-04551621>

Submitted on 18 Apr 2024

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.

THESE DE DOCTORAT DE

L'UNIVERSITE
DE BRETAGNE OCCIDENTALE

ECOLE DOCTORALE N° 645

Espaces, Sociétés, Civilisations

Spécialité : *Aménagement de l'espace et Urbanisme*

Par

Coffi Fiacre Fortuné NOUWADJRO

**La transition foncière au Bénin : entre résilience et adaptation
du foncier traditionnel dans les espaces urbains, périurbains
et ruraux – cas des communes de Porto-Novo, Avrankou et
Bonou au Sud-Bénin.**

Thèse présentée et soutenue à Brest, le 10 novembre 2023
Unité de recherche : Laboratoire de géoarchitecture EA 7462

Rapporteurs avant soutenance :

Emile-Jules ABALOT : Professeur Titulaire du CAMES à l'Université d'Abomey-Calavi (UAC)/Bénin

Lionel PRIGENT : Professeur des universités à l'Université de Bretagne Occidentale (UBO)

Composition du Jury :

Membres du jury :

Présidente :	Yvette ONIBON DOUBOGAN	Professeure Titulaire, Université de Parakou
Examineurs :	Emile-Jules ABALOT	Professeur Titulaire, Université d'Abomey-Calavi
	Athanase BOPDA	Professeur, Université du Havre
	Lionel PRIGENT	Professeur, Université de Bretagne Occidentale
	Claire SIMONNEAU	Maîtresse de conférences, Université Gustave Eiffel
Dir. de thèse :	René-Paul DESSE	Professeur émérite, Université de Bretagne Occidentale

DEDICACE

Je dédie cette thèse

A mes filles : Bai Fany Marie-Glorieuse et Ayaba Romane Louange,

À ma mère Antoinette Zoé SOFONNOU et à mon père Joseph Gnimavo NOUWADJRO,

A ma sœur cadette Afiavie Alda Elvyre,

À ma sœur aînée Ablavie Micrette, un ange parti très tôt vers l'au-delà,

À mon regretté oncle Cyriaque SOFONNOU.

REMERCIEMENTS

Au moment où s'achève la rédaction de cette thèse, je voudrais témoigner ma profonde gratitude à toutes les personnes dont le concours a été indispensable pour sa réalisation.

Ainsi :

- je suis reconnaissant envers le Professeur René-Paul DESSE, mon Directeur de thèse qui m'a apporté un encadrement de proximité et l'accompagnement d'un père à son fils ;
- je remercie le Professeur Athanase BOPDA et Lionel PRIGENT dont les conseils dans le cadre de mon comité de suivi individuel ont été très utiles dans l'orientation de mes travaux ;
- je remercie les membres du jury qui m'ont fait l'honneur de siéger pour évaluer ce travail ;
- je tiens à remercier Rachel VILAR, Laurence GUENAN et Christophe RUNAVOT pour le soutien et les facilités administratives toutes les fois où nous étions dans le besoin ;
- je remercie Monsieur Armand VIGNON, Directeur de la Maison de la Société Civile au Bénin pour son encouragement pour la réalisation de ce projet ;
- j'ai une profonde pensée pour les chaleureuses personnes que j'ai rencontrées sur le terrain à Porto-Novo, Avrankou, Bonou et à Cotonou ;
- je tiens particulièrement à te dire un grand merci cher ami et frère Sylvestre EDJEKPOTO pour les moments de convivialité et de galère passés ensemble à Brest ;
- je tiens à remercier Madame Claire DESSE ;
- comment ne pas être reconnaissant envers toutes ces personnes qui m'ont soutenu et encouragé dans mon intégration. Je pense à Hector ZINSOU et Fortuné ORE et aux merveilleuses personnes que j'ai pu croiser à Lorient grâce à eux ;
- je remercie le Dr Paul LANDO, Marie son épouse et ses enfants ;
- je remercie Laurent POULIQUEN et son épouse Marie qui m'ont toujours gratifié de leur soutien ;
- je remercie Appolinaire OUSSOU LIO, mon oncle Patrice SOFONNOU, Monsieur Pascal HAZOUNME, qui m'ont encouragé dans la réalisation de ce projet ;
- je remercie Alfred BONOU-TIKA pour son assistance sur le terrain. J'exprime également ma gratitude à Agnès-Honorina EZIN ADJIBODOU pour son accompagnement dans les travaux de finition de la thèse.

Je prie toutes les personnes ayant contribué d'une quelconque manière à l'aboutissement de ce travail et dont les noms ne sont pas cités ici de savoir que je leur suis très reconnaissant.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ADC	: Attestation de Détention Coutumière
AFD	: Agence Française de Développement
AJFB	: Association des Femmes Juristes du Bénin
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
APAC	: Aires et Territoires du Patrimoine Autochtone et Communautaire
ARPN	: Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo
CGLU	: Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique
CoGeF	: Commission de gestion foncière
DGCS-ODD	: Direction Générale de Coordination et du Suivi des Objectifs du Développement Durable
ENI	: Ecole Normale d'Instituteurs
EPA	: Ecole du Patrimoine Africain
FFEM	: Fonds français pour l'environnement mondial
GRABE-BENIN	: Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Être au Bénin
IGL	: Indice de bonne Gouvernance Locale
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
INStAD	: Institut National de la Statistique et de la Démographie
IUCN	: Union Internationale pour la Conservation de la Nature
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCVDD	: Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
ODD	: Objectifs de Développement Durable
OSC	: Organisations de la Société Civile
PDC	: Plan de Développement Communal
PDES	: Plan de développement économique et social
PDM	: Plan de développement municipal
PDU	: Plan Directeur d'Urbanisme
PFR	: Plans Fonciers Ruraux
PIFSAP	: Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées
PISCCA	: Projets Innovants des Sociétés Civiles et des Coalitions d'Acteurs

PPP	: Partenariat Public-Privé
RADE	: Responsable des Affaires Domaniales et Environnementales
RECAFEM	: Renforcement des capacités d'Actions des Femmes
RGPH4	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RIFONGA	: Réseau pour l'Intégration des Femmes des Organisations Non Gouvernementales et Associations Africaines
SDAC	: Schéma d'aménagement communal
SUGF	: Section urbaine de gestion foncière
SVGF	: Section villageoise de gestion foncière
UAC	: Université d'Abomey-Calavi
UBO	: Université de Bretagne Occidentale
UNSTIM	: Université Nationale des Sciences, Technologies, Ingénierie et Mathématiques d'Abomey
WANEP	: West Africa Network for Peacebuilding
WILDAF	: Women in Law and Development in Africa

GLOSSAIRE

<i>Ahowé</i>	: Petit cola
<i>Akassa</i>	: Pâte blanche à base d'amidon de maïs
<i>Akowé</i>	: Intellectuel ou personne qui se fait passer comme détenteur de la connaissance
<i>Assen ou assin</i>	: Autel des ancêtres
<i>Atassi</i>	: Plat composé de riz et de haricot
<i>Cauri</i>	: Monnaie sous forme de petit coquillage blanc arrondi et dentelé vers l'intérieur
<i>Dah</i>	: <i>Leader</i> et chef d'une collectivité familiale ou d'une communauté religieuse
<i>Kouvito</i>	: Ancêtre décédé ou entité surnaturelle incarné dans un masque
<i>Kpatin</i>	: Borne d'une concession matérialisée par une grosse pierre ou une plante liturgique
<i>Lègba</i>	: Divinité installée à un carrefour ou à l'entrée d'une concession familiale pour filtrer ou purger les mauvaises intentions
<i>Sindo</i>	: Représentation de la fondation ou de la pierre angulaire socle de la maison
<i>Sodabi</i>	: Liqueur locale artisanalement fabriquée à base de vin de palme ou de raphia
<i>Tangninon</i>	: Tante ou femme adepte investie pour dire des prières ou exécuter des rituels spécifiques
<i>Té-Agbanlin</i>	: Fondateur du royaume de Hogbonou
<i>Toli</i>	: Groupe ethnique et linguistique venu de Tori-Bossito et établi dans les communes d'Adjarra, Avrankou et Akpro-Misséréte
<i>Vodoun ou vodun</i>	: Divinité et mode d'expression culturelle
<i>Wémè</i>	: Groupe ethnique et linguistique établi dans la basse vallée de l'Ouémé
<i>Zangbéto</i>	: Gardien de nuit
<i>Zémidjan</i>	: Moto-taxi

SOMMAIRE

Introduction générale	10
Première partie	
Le foncier : un enjeu de société	19
1- L'indéniable besoin de positionnement du foncier au cœur du développement territorial et approche méthodologique	23
2- Un terrain – trois territoires : Porto-Novvo, Avrankou et Bonou	67
3- Une approche diachronique de la gouvernance du foncier du Dahomey au Bénin	114
Deuxième partie	
Influences du jeu des acteurs sur le fonctionnement du foncier	155
4- La survivance du foncier traditionnel, entre héritage et influence du marché	159
5- L'expression et la croissance d'un foncier mixte	201
6- Les femmes entre contraintes et espoir dans l'accès à la terre	245
Troisième partie	
Perspectives de gouvernance foncière et projets de territoires à l'échelle locale	286
7- Développement territorial et relations identitaires au foncier	291
8- Vers un besoin de renforcement des capacités en gouvernance foncière des communes	322
9- Une nouvelle approche : vers la mixité des règles de gouvernance du foncier	361
Conclusion générale	397

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

La mutation foncière est une dynamique contemporaine vécue dans tous les territoires. Comme un effet de mode, elle se déploie aussi bien en milieu urbain que rural et influence le jeu des acteurs. Généralement, tout individu a une connexion avec la terre sur le plan social, économique ou culturel. Dans les collectivités locales, les logiques de développement inspirées par le consumérisme ont fortement impacté les modes de production et de gouvernance foncière. Les impacts sont autant positifs que négatifs, bien entendu, selon le type de communauté, son histoire et sa relation avec le patrimoine foncier. L'organisation de certaines communautés et le mythe fondateur qui caractérisent ces milieux¹ témoignent des bouleversements que subissent la plupart de ces espaces. Il existe bien évidemment une relation entre l'organisation d'un territoire et la représentation que les communautés qui l'habitent ont de leur espace, et de leur qualité de vie. Cette lecture interpelle les mécanismes de gouvernance du foncier et les jeux d'acteurs pour le contrôle de l'espace. C'est ce qu'on observe à travers le déferlement de l'urbain sur le rural ; où, dans certaines circonstances, la cohérence du territoire comme valeur de référence d'une communauté, autochtone ou non, est compromise et soumise aux logiques du marché. L'appréciation qu'on peut faire de la mutation foncière est alors différenciée. Il est évident qu'il existe une corrélation entre la mise en mutation du foncier et le modèle de développement promu par les gouvernants. Quand il n'est pas adapté, voire ancré dans les réalités du milieu, ce modèle de gouvernance de l'espace se révèle tout simplement inefficace, et peut même affecter la cohésion sociale et les relations entre les communes. Cela engendre des conflits, la compétition entre les espaces, la formation de coalitions et de nouveaux rapports de force ainsi que des options d'aménagement inappropriées. Le développement territorial que cette problématique appelle est fondé sur la gouvernance, et donc sur la valeur ajoutée que les mécanismes d'allocations foncières apportent. Autrement dit, il s'agit d'interroger l'efficacité des politiques foncières sur les espaces sur lesquels elles se déploient.

L'efficacité des politiques foncières revêt donc le sens que lui attribuent les pouvoirs publics à l'échelon local, national et au niveau international *via* les "financements du développement" et les acteurs locaux qui organisent le marché du foncier. Ainsi, face aux

¹ La plupart des communautés reposent leurs croyances et leurs pratiques sur l'histoire de l'installation des premiers occupants, telle que racontée et vécue. C'est le cas du mythe fondateur de la terre de *bo-nou* qui signifie en langue locale *tâis-toi* ; devenue commune de Bonou (voir la description au chapitre 4).

enjeux du développement territorial, la nécessité de reposer la gouvernance foncière sur le principe de subsidiarité² est de mise ; les décisions prises au niveau central ne pouvant être exécutées favorablement sans une mise en cohérence avec les réalités de chaque milieu. S'il existe une politique foncière au niveau national, il en existe également au niveau local, assise sur une codification traditionnelle non écrite, mais qui repose sur des valeurs partagées et sur des forces physiques que constituent l'eau, l'air, la terre et le feu selon les croyances. La gouvernance foncière fait donc appel à une approche qui mobilise une diversité d'acteurs et dont les intérêts sont tous aussi divergents. Autrement dit, face à la force du pouvoir régalién de l'Etat, l'attention aux différentes approches de gouvernance foncière devient indispensable. Elle fait appel aux mécanismes de prises de décisions qui agissent sur les systèmes en place et mobilise davantage d'acteurs du marché. On peut observer aisément le positionnement dans le marché foncier, de promoteurs immobiliers, de courtiers y compris des amateurs communément appelés "démarcheurs", des géomètres, des institutions de financement.

Pour les grands projets de l'Etat ou des Communes, la dynamique de partenariat public-privé promu par le gouvernement du Bénin³ s'observe. Cette politique est mise en œuvre dans le cadre, par exemple, de la construction de l'aéroport international de Glo-Djigbé, la réalisation de 20 000 logements sociaux et économiques, et la construction à Porto-Novo du nouveau siège de l'Assemblée Nationale prévue par le Programme d'Actions du Gouvernement. De plus, avec la démographie galopante, les besoins des populations en consommation de l'espace deviennent de plus en plus grands, ce qui amène l'Etat et les collectivités locales à opérer des choix. Dans le contexte de décentralisation que pratique le Bénin depuis 2003, la responsabilité des communes en matière d'orientation, de décision et d'aménagement de l'espace s'est accrue. Dans la mesure où elle doit contribuer au développement local, la gouvernance foncière est mise au service du bien-être social et économique. Elle traduit donc une interrelation entre différents acteurs et l'action publique à la base qui actionnent les curseurs de l'offre et de la demande. Cependant, la gouvernance foncière n'entraîne pas systématiquement la maîtrise des mutations foncières

² Selon le Dictionnaire le Robert, ce principe stipule « qu'une autorité centrale ne peut effectuer que les tâches qui ne peuvent pas être réalisées à l'échelon le plus bas ». Dans ce sens, les communes doivent assumer pleinement les compétences qui leurs sont propres en matière de promotion du développement territorial.

³ Le cadre législatif est ainsi renforcé par la loi N°2016-24 du 28 juin 2017 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin.

et une meilleure articulation des fonctions entre les espaces. La gestion du foncier au niveau local ne peut être efficiente que si elle intègre les réalités endogènes et compose avec les acteurs présents dans le cadre des décisions qui vont impacter le milieu.

Dans les communes de Porto-Novo, d'Avrankou et de Bonou, la réalité foncière repose sur la dualité entre les mécanismes modernes de gouvernance du foncier et les mécanismes traditionnels qui ont survécu dans le temps en favorisant l'émergence d'un foncier mixte. Il se manifeste comme un phénomène qui affecte tous les territoires. De nombreuses terres ont désormais un statut qui n'est ni plus traditionnel, ni moderne. Pour diverses raisons, les propriétaires de ces terres sont à la recherche d'un équilibre entre les avantages que procure le régime moderne de gestion du foncier et la sécurité qu'offre la soumission aux principes et aux valeurs du vodoun. D'autres par contre cherchent à se soustraire de cette culture, sans pouvoir satisfaire à toutes les exigences du cadre réglementaire pour doter leurs terres des attributs du foncier moderne. De ce fait, trois fonciers cohabitent : moderne, traditionnel et mixte.

Les communes sont appelées à cheminer avec ce foncier mixte dont les réalités, en fonction des pratiques cultuelles et culturelles des communautés, varient d'un espace à un autre. Les autorités locales arrivent à l'offre à la demande comme dans le cas de la création de lotissements. Ainsi, elles facilitent la mise en place de modèles qui participent à la conservation du patrimoine identitaire de la commune : le centre culturel OUADADA contribue à la restauration des places et placettes vodoun à Porto-Novo, GRABE-BENIN ONG appuie la restauration des forêts et sites sacrés dans la commune d'Avrankou et collabore avec d'autres organisations à Bonou pour la conservation durable de la biodiversité. Il convient donc de souligner que la gouvernance foncière dans le département de l'Ouémé articule les variables traditionnelles avec les nouveaux mécanismes d'action publique fondés sur la loi, tout en privilégiant ces derniers. La mutation foncière induite par cette forme de gouvernance des terres appelle une nouvelle façon d'appréhender le développement des territoires sur le plan social et économique : elle requiert un repositionnement de l'Etat central de même que sa volonté à s'ouvrir à la promotion du foncier mixte. Dans ce sens, les collectivités locales ont besoin d'outils adaptés de régulation qui facilitent l'opérationnalisation de cette forme intermédiaire de gestion foncière. C'est une démarche qui concilie les intérêts des différents acteurs et renforce l'efficacité des politiques foncières au niveau local. Il existe des réponses

d'assimilation du foncier traditionnel au foncier moderne. Cependant, l'absence de dispositifs publics favorisant la gouvernance du foncier mixte entraîne le piétinement des politiques locales de gestion de l'espace lorsqu'elles sont élaborées par les communes et la fragilisation du patrimoine foncier à la base.

Le système foncier et le jeu des acteurs, que les nouvelles lois incarnent sont à la quête d'efficacité ; objectif auquel les détenteurs de droits que constituent les communautés à la base sont très peu préparés et sensibilisés. Le mode de gouvernance du foncier moderne qui privilégie l'acte de propriété individuelle, introduit avec la colonisation, peine à rayer tout le protocole ancestral de mutation foncière qui défend la thèse selon laquelle la terre n'a pas une valeur marchande, mais qu'elle constitue un bien social et communautaire. Les mécanismes modernes de gouvernance foncière auxquels sont soumises toutes les communes : urbaines, péri-urbaines et rurales requièrent une adaptation et un besoin d'apprentissage permanent par l'ensemble des acteurs pour garantir l'efficacité de la gestion du territoire. Face à la mixité observée, les fonciers puisqu'il faut les évoquer au pluriel, sont en transition. En l'absence d'une prise en compte des réalités socio-économiques des communautés et de leurs croyances, un groupe de marginalisés, d'exclus sociaux va se mettre en place, tant, certaines communautés ne pourront pas suivre le rythme des réformes et ne disposeront pas des moyens pour se conformer. Dans le département de l'Ouémé, des mouvements identitaires des communautés se lèvent pour mobiliser et resserrer les liens autour d'un espace commun partagé : Wémèxwé⁴ et Tolikounkanxwé⁵ en sont des illustrations de ce qu'on appellera en langue fongbé : « houindonanboua » - littéralement le patrimoine familial commun va survivre à jamais. Ceci traduit bien évidemment cette vague de remontée d'un sentiment d'appartenance à un groupe socioculturel et de revendication du lien à un espace géographique qu'il est important que les détenteurs d'obligations à divers niveaux prennent en compte.

La gouvernance foncière renvoie donc à des formes variées de la perception de la relation des populations à la terre qui ne sont pas que marchandes ou politiques, mais qui articulent les intérêts de l'Etat et des institutions coutumières. La promotion du foncier mixte apparaît comme une approche avec des visées utilitaires pour la résilience et la gestion

⁴ Fête identitaire des wémènou qui mobilise depuis 13 éditions les communautés et alliés de la basse vallée de l'Ouémé : Aguégoués, Dangbo, Adjohoun et Bonou.

⁵ Fête de retrouvailles de la communauté toli et alliés de Tori-Bossito, Adjarra, Avrankou et Akpro-Misséréte.

durable du patrimoine autochtone des communautés. De nouvelles logiques basées sur l'identité des territoires et la recherche de l'efficacité dans les politiques locales de gouvernance du foncier sont à explorer. Mais le déploiement de cette nouvelle approche requiert des compétences que les acteurs qui assument des responsabilités dans l'animation du foncier territoriale devraient avoir. L'apprentissage de l'identité du foncier local devient nécessaire. Le renforcement des capacités est donc fondamental pour opérer des changements dans la gouvernance des fonciers en transition aussi bien en milieu urbain que rural pour mieux affronter les enjeux du marché foncier, relever le défi de protection de la relation des communautés à leur vodoun que représente la terre, puis mettre en œuvre la politique publique de gestion foncière de façon intelligente et adaptée aux réalités de chaque territoire. Souvent extrapolés, les enjeux du foncier doivent clairement apparaître dans les politiques locales de développement pour améliorer la gouvernance des territoires.

Pour promouvoir une nouvelle vision du fonctionnement des territoires, il faut agir sur la proximité que partagent déjà les communes en luttant contre toutes les formes d'exclusion de certains espaces afin de renforcer le sentiment d'appartenance au territoire. Les scissions géographiques ne profitent pas à de nombreuses communes dont les peuples de part et d'autre des frontières qui les séparent ont la même identité et partagent les mêmes réalités et relations au foncier. Pour répondre aux besoins de ces communautés, les collectivités locales initient parfois sous l'impulsion des partenaires, des synergies dont le but est de coopérer pour satisfaire les attentes des populations surtout dans l'accès aux services essentiels de base. Ainsi se développent de micro-initiatives, parfois à relent indépendantiste, mais limitées dans la volonté, les ambitions et les moyens pour son déploiement comme on a pu le constater dans les micro-regroupements tels que la communauté de la basse vallée de l'Ouémé ou l'espace *tolì* formé par les communes d'Adjarra, d'Avrankou et d'Akpro-Missérété, dénommé « les trois A ». Face à la multiplicité des intercommunalités qui se soldent par l'inefficacité dans la mobilisation des territoires et la fragilisation de la cohésion sociale, le besoin de connecter les communes dans le cadre d'une métropole se révèle plus que pertinent et urgent. C'est une démarche qui vise à insuffler une nouvelle dynamique à la mise en œuvre de la décentralisation.

De nombreux travaux sur l'histoire, les potentialités de développement existent sur la ville de Porto-Novo. Ce n'est pas le cas pour Avrankou et Bonou. La plupart de ces études insistent sur l'importance du foncier dans le processus de développement économique.

Mais la question du lien entre le foncier traditionnel et le développement local, notamment l'impact de l'efficacité du foncier mixte sur le développement des communes est très peu exploré. Les recherches effectuées dans le cadre de cette thèse ont voulu aller à la rencontre de cette problématique. Le lien entre les terres traditionnelles que les communautés considèrent encore comme leur vodoun et le développement territorial prend de l'importance du fait des réformes et des conflits que génèrent les mécanismes modernes de production foncière.

Pour comprendre le fonctionnement de ces mécanismes et leurs incidences sur l'avenir des espaces, cette recherche soutenue par une démarche anthropologique a mis l'accent sur la méthode qualitative de collecte de données. Pour mieux comprendre les mutations du foncier, il faut être présent sur le terrain avec les communautés qui pratiquent et côtoient aussi bien les formes traditionnelles que modernes de transactions foncières. Ainsi, nous avons pu assister à des actes de donation de terres selon les rites du vodoun. Nous avons été également impliqués dans des processus d'achat de parcelles selon les procédures définies par la loi. Pour mieux comprendre les phénomènes de transformation des espaces observés ici et là et leurs influences sur les réticences et l'avenir des espaces, une série d'entretiens a été réalisée dans les communes d'Avrankou, de Bonou et de Porto-Novo. Des *focus group* ont par moment été nécessaires pour mieux cerner les perceptions collectives autour de l'évolution du foncier et notamment leurs influences sur la dynamique locale d'expression du genre dans l'accès à la terre. Ces perceptions fortement dépendantes de multiples variables dont la cohésion sociale, qui elle-même est liée à la relation au vodoun ont été questionnées à plusieurs reprises d'abord à travers un dialogue avec les communautés dans le village de Kotan à Avrankou, puis un atelier avec les cadres de l'administration et les chercheurs sur la thématique de « villes et communautés durables ». Ces lectures croisées de la dynamique du foncier dans le temps ont permis de dégager les défis auxquels font face aujourd'hui les communautés et les décideurs face au foncier mixte qui s'enracine et occupe du terrain en milieu urbain, périurbain et rural.

Cette thèse est organisée en trois parties qui ont permis d'analyser les contours de la transition en cours des fonciers dans un contexte de décentralisation. La première partie aborde la question du foncier en tant qu'enjeu de société. Elle est structurée autour de trois chapitres qui posent les bases de la recherche, clarifient l'approche méthodologique mise à contribution, présentent les trois terrains de recherche dans leurs dissemblances et

ressemblances, avant de dresser le portrait diachronique du foncier de l'époque du Dahomey au Bénin actuel. Face à cet environnement dynamique, quelles marges prennent les systèmes mis en place face au foncier moderne qui cherche à être dominant par rapport au foncier traditionnel. La deuxième partie de la thèse aborde ainsi l'influence du jeu des acteurs sur le fonctionnement du foncier à travers également trois chapitres qui abordent successivement : la question de la survivance du foncier traditionnel face au défi de perpétuer l'héritage reçu des ancêtres et l'influence du marché foncier en pleine croissance ; les formes d'expression du foncier mixte et les blocages auxquels il est confronté ; et les réalités que vivent les femmes dans l'accès à la terre. Pour aller au-delà des constats, la troisième partie de la thèse, aussi structurée en trois chapitres, s'ouvre aux remédiations. Ainsi elle met l'accent sur la nécessité de produire le développement territorial en se fondant sur les relations identitaires au foncier ; propose une approche de renforcement des capacités pour améliorer l'efficacité et l'inclusion des mécanismes de gouvernance du foncier à la base, avant de s'achever sur la projection d'une métropole qui s'ignore : la métropole de Porto-Novo dont la dynamisation pourrait contribuer à la promotion du foncier mixte et servir de cadre de référence à la mise en œuvre de la décentralisation dans d'autres territoires.

PREMIERE PARTIE : LE FONCIER : UN ENJEU DE SOCIETE

PLAN DE LA PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

CHAPITRE 1 : L'INDENIABLE BESOIN DE POSITIONNEMENT DU FONCIER AU CŒUR DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

INTRODUCTION

- 1.1 Le foncier, un pilier du développement territorial
- 1.2 Problématique
- 1.3 Le modèle d'analyse : Quand la cohésion sociale influence les mutations foncières
- 1.4 Revue de littérature
- 1.5 Objectifs de la recherche
- 1.6 La méthodologie de la recherche
- 1.7 Difficultés et limites de la recherche
- 1.8 Résumé des étapes méthodologiques

CONCLUSION

CHAPITRE 2 : UN TERRAIN – TROIS TERRITOIRES : PORTO-NOVO, AVRANKOU ET BONOU

INTRODUCTION

- 2.1 Le département de l'Ouémé : une réserve foncière en pleine croissance
- 2.2 Porto-Novo : ville du passé et du futur
- 2.3 La commune d'Avrankou : un marché foncier en pleine croissance
- 2.4 Un espace à visage traditionnel : la commune de Bonou

CONCLUSION

CHAPITRE 3 : UNE APPROCHE DIACHRONIQUE DE LA GOUVERNANCE DU FONCIER DU DAHOMEY AU BENIN

INTRODUCTION

- 3.1 L'amorce des évolutions des formes de relations à la terre
- 3.2 Portrait diachronique du foncier du Dahomey au Bénin
- 3.3 Le foncier du Dahomey après les indépendances
- 3.4 Une nouvelle vision réformatrice du foncier depuis 2016

CONCLUSION

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE

La problématique du foncier est au cœur de tous les enjeux contemporains de développement. Elle caractérise la nature des relations entre les acteurs en interaction sur un même territoire. Dans les rapports de force qui s'établissent, le besoin de clarification du positionnement des individus, des groupes organisés ainsi que des institutions s'impose. Sous certaines conditions le patrimoine foncier attribue à chaque communauté une référence identitaire. Mais le foncier prend dès lors, une nature changeante lorsqu'on passe du milieu urbain au périurbain et notamment lorsqu'on progresse vers les territoires ruraux. Il y a donc "des fonciers" qui se rencontrent, s'entremêlent et parfois s'opposent ou encore rivalisent selon les capacités d'influence ou d'ancrage du système qui les contrôle. C'est une réalité à laquelle se trouvent aujourd'hui confrontées toutes les communes du département de l'Ouémé. Pour analyser et comprendre la diversité et la richesse des mécanismes qui favorisent la coexistence des fonciers traditionnels et moderne, nous nous sommes intéressés à comprendre leur fonctionnement dans le contexte de décentralisation dans lequel le Bénin s'est engagé depuis 2003. Le chapitre 1 sert de cadre à ce positionnement.

Mais ce foncier contemporain béninois ou plus exactement cette diversité de foncier qu'on observe dans les territoires urbains, périurbains et ruraux soulève deux questions fondamentales. La première : comment le foncier traditionnel et le foncier moderne cohabitent-ils dans un contexte de décentralisation et de libéralisme économique ? La deuxième : comment articuler le foncier mixte comme réalité essentielle vécue par les communautés ? C'est alors pour questionner cette diversité que le besoin d'analyser les évolutions successives du foncier dans le noyau ancien de Porto-Novo comme zone d'étude en milieu urbain, dans la commune d'Avrankou en tant que territoire périurbain et Bonou en milieu rural s'est avéré indispensable ; trois terrains que nous décrivons dans le chapitre 2.

Le constat est que depuis l'introduction du titre de propriété individuelle, ce mécanisme dit moderne a généré des vagues successives de réformes tant dans le fond que sur la forme de la perception et de l'administration du foncier. Le foncier des puissants économiquement et administrativement méconnaît et méprise les logiques traditionnelles de production foncière ; c'est-à-dire celles encore détenues et conservées par les collectivités familiales à travers les pratiques héritées des ancêtres. Partout, on observe des valeurs traditionnelles en

train de s'éroder, mais surtout des adaptations du foncier moderne à travers les différents épisodes politiques connus par le pays, principalement ceux de 1972 à 1989 où les valeurs traditionnelles à caractère culturel ont été combattues. Dès l'année 1990, le Renouveau démocratique, en soumettant l'accès à la terre aux mêmes règles de liberté que sur le marché économique, a également constitué la période charnière pour l'éveil de conscience des sociétés traditionnelles mobilisées ou fragilisées par la nature de la cohésion sociale qui les caractérise.

C'est pour comprendre où nous en sommes aujourd'hui que la problématique de cette recherche que nous abordons dans le premier chapitre s'intéresse à l'analyse de l'influence des transitions politiques sur l'avenir des espaces, et ce dans un contexte de décentralisation où chaque commune dispose d'une autonomie relative.

Parce qu'on ne peut mesurer les progrès fait par les fonciers de part et d'autre sans prendre en compte ses évolutions dans le temps, le chapitre 3 de cette première partie s'intéresse à l'approche diachronique de la gouvernance du foncier du Dahomey au Bénin.

**CHAPITRE 1 : L'INDENIABLE BESOIN DE POSITIONNEMENT DU
FONCIER AU CŒUR DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 1.1. Le foncier, un pilier du développement territorial
- 1.2. Problématique
- 1.3. Le modèle d'analyse : Quand la cohésion sociale influence les mutations foncières
- 1.4. Revue de littérature
- 1.5. Objectifs de la recherche
- 1.6. La méthodologie de la recherche
- 1.7. Difficultés et limites de la recherche
- 1.8. Résumé des étapes méthodologiques

CONCLUSION

INTRODUCTION

Lorsqu'on aborde la problématique du développement territorial, l'articulation avec le foncier est à priori évidente. Le développement territorial est un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant tous les acteurs concernés dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimension spatiale⁶. Il traduit la volonté de l'Etat à fournir les services essentiels aux populations. Le foncier, ou plutôt sa connaissance n'est pas aussi évidente que l'on peut le croire. On peut le saisir à partir de plusieurs dimensions à savoir : « *l'état du foncier, l'appartenance des terrains, le type d'occupation, le classement dans les documents d'urbanisme, les spécificités géographiques et géotechniques, les évolutions passées, les mutations possibles et/ou envisagées*⁷ ». L'ensemble de ces éléments alimente une dynamique endogène du foncier qui vise à projeter l'espace autour des fonctions essentielles qu'il est appelé à assurer. Il existe bien évidemment des connexions entre la gouvernance locale et les processus de développement des espaces à la base, tout au moins parce que les communes y ont un rôle à jouer sur les plans économique et social, mais aussi parce que ces deux dynamiques sont mobilisatrices des mêmes acteurs du territoire. Mais ce qui fait le lien entre le développement territorial et la gouvernance foncière est plus profond. On peut l'appréhender à travers deux aspects analogues :

- premièrement, la mise en place des communes à travers l'adoption de la décentralisation est un pas, et mieux encore, un facteur de développement territorial. « *Dans le contexte de la décentralisation et de l'affirmation de la société civile en tant qu'acteur du développement, le territoire n'est plus le monopole de l'Etat ou des acteurs politiques. D'autres acteurs le revendiquent pour régler leurs problèmes, qu'ils soient d'origine économique, sociale ou environnementale. Le développement territorial s'appuie sur une double notion de territoire : le territoire « donné », issu de l'histoire administrative des pays, en opposition au territoire « construit*⁸ ».

⁶ Baudelle Guy, Guy Catherine, Mérenne-Schoumaker Bernadette (2011), « *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats* », Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Géographie, p. 281.

⁷ Cerema (2022)., « *Connaître le foncier* », *Outils de l'aménagement*, [en ligne]

⁸ Koop Kirsten, Landel Pierre-Antoine et Pecqueur Bernard, « *Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique* », *EchoGéo* [en ligne]

- deuxièmement, mais très peu mis en évidence, cet aspect met l'accent sur l'effet des mécanismes de gouvernance foncière sur l'essor de territoires durables animés par des institutions locales que forment les communautés et les élus dans ces nouvelles démocraties à la base.

Pour déchiffrer cette dynamique, notamment le deuxième aspect, il s'avère indispensable de souligner qu'on se trouve dans le cadre particulier, de communes, toutes situées dans la même région de l'Ouémé. « *La disponibilité en terre dans le Nord du département varie d'une localité à l'autre. Dans les régions suburbaines, on observe une forte pression démographique qui laisse peu de place à l'agriculture, les terres étant très émiettées et ayant une forte valeur marchande. Dans le Sud, la disponibilité en terre pour les activités agricoles est très faible* »⁹. Aussi, sur le plan historique, l'occupation de l'espace par les communautés est d'origine variable. L'installation des communautés dans la basse vallée de l'Ouémé par exemple « [...] *est liée aux guerres tribales et aux razzias esclavagistes du XVIII^e siècle. La création des villages lacustres de la Basse vallée de l'Ouémé répond à un réflexe de refuge des populations qui ont utilisé les ressources de la nature pour se protéger. Le lien de ces communautés avec certaines espèces animales et végétales est rendu sacré. Elle est, de fait, fonction de la conservation des paysages, des écosystèmes, des espèces et de la variation génétique, en un mot de la conservation de la biodiversité* »¹⁰. « *En harmonie avec l'environnement, les Tofin* et les Ouémè* ont développé les pratiques traditionnelles d'habitat, de mobilité, du commerce pour leur bien-être, bref pour un développement économique et humain durable des points de vue socioculturel et écologique*¹¹ ».

De plus, l'élaboration des documents de politique des communes et leur mise en œuvre sont facilitées par les différents partenaires : les agences de coopération et les ONG qui ont des lignes d'opérations ou des secteurs d'intervention qui s'imposent subtilement, à travers un cadrage et des lignes rouges dans l'accès à leur financement pour faire face à des dépenses de souveraineté dont l'élaboration du plan de développement communal (PDC), du schéma d'aménagement communal (SDAC), face à l'incapacité d'autofinancement des

⁹ INSAE (2004), Cahier village.

¹⁰ UNESCO (2022), *Basse vallée de l'Ouémé, Centre du patrimoine mondial* [en ligne].

¹¹ Idem.

collectivités territoriales. Comme le soulignent Adegbinni A., Chabi M., et Blalogoue P. (2019) :

« Faute de moyens financiers et techniques, la plupart des communes n'ont pas pu se doter à temps de tous ces outils de gestion spatiale que la loi met à leur disposition. Ainsi, le Conseil communal d'Adjarra s'est-il doté d'un Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) en 2004 et d'un Plan de Développement Communal (PDC) un an après, tandis celui d'Avrankou s'est doté d'un PDC en 2005 et d'un Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) en 2006¹² ».

Dans ces conditions de mise en place difficile des instruments de gouvernance du développement à la base, la question foncière, si elle n'est pas marginale, est bien laissée à la charge des communautés. Quelle valeur présente alors le foncier dans les mécanismes de soutien au développement territorial ?

¹² Adegbinni Adeothy, Chabi Moïse et Blalogoue Parfait Cocou, (2019), « Typologie des lotissements et implication des bénéficiaires à l'aménagement foncier de leur territoire au Bénin : cas de la région d'Adjarra et d'Avrankou », in *Revue espace géographique & société marocaine* n°26, p. 179.

1.1 Le foncier, un pilier du développement territorial

La question se pose ici en termes d'effet de la maîtrise foncière sur le développement socio-économique des espaces. L'accent est aussi mis sur l'utilité du foncier dans la création de territoires respectueux de l'histoire et de l'identité des communautés, comme des construits, aussi bien en milieu rural qu'urbain.

Dans la problématique de développement à laquelle sont confrontées les collectivités locales béninoises, le territoire est une variable assez importante nécessitant d'aller au-delà de la localisation pour toucher non seulement aux réalités de l'allocation optimale des terres, mais surtout aux jeux des acteurs en interaction. C'est le cas des trois territoires rural, périurbain et urbain qui nous intéressent dans cette recherche et que représentent respectivement les communes de Bonou, Avrankou et Porto-Novo. Il s'agit donc d'interroger au pluriel ces territoires, socialement organisés et présentant des potentialités aussi diverses que variées. Sous cette forme, le développement territorial est également le lieu d'expression des institutions endogènes qui définissent une sorte de dynamique et de culture locale. Le processus de décentralisation a, d'une certaine manière, accéléré la mise en développement des territoires. Ainsi, la question foncière ne peut être dissociée du développement territorial dans la mesure où elle en constitue un facteur essentiel d'appréciation, autrement, un actif majeur¹³. Dans quelle mesure le foncier constitue-t-il alors un moyen d'inclusion sociale ?

1.1.1 Un moyen d'aménagement et d'inclusion territorial

Au-delà des discours, le développement des espaces est au cœur des différentes actions de terrain qui visent la réduction de la pauvreté, le bien-être des communautés et la conservation durable de la biodiversité. De Porto-Novo à Bonou, en passant par Avrankou, les problèmes sont les mêmes mais vécus différemment selon les traits caractéristiques des communautés. Ces peuples, tous « *imprégnés par la culture vodoun* ont un rapport particulier à la terre et dans la trilogie homme, espace et aménagement, la nature prend une place tellement importante qu'elle ignore l'aménagement et écrase l'homme*¹⁴ ». A

¹³ Le foncier est défini comme un actif de développement par Anthopoulou Theodosia, Elloumi Mohamed, Koutsou Stavriani, Jean Christophe Paoli, Melot Romain, Nikolaidou Sophia et Vianey Gisèle, dans *Les Cahiers de la Méditerranée*, n°102/2021.

¹⁴ Lando Paul (2013). *Espaces et sociétés en milieu vodoun : aménagements et territoires de conflit*. Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne occidentale - Brest, p.13. [En ligne]

Porto-Novo, le « *centre ancien à l'est, site de la fondation de la ville, est caractérisé par la présence importante d'occupations coutumières. Elles concernent des maisons familiales, des palais royaux et des lieux de culte voduns**. Parmi les nombreux palais, certains sont encore habités, d'autres transformés en musées (musée Honmé, ancien palais royal central)¹⁵ ». Les actions qui accompagnent le développement des espaces dans ces communes laissent craindre que la perte de la culture vodoun et notamment l'érosion culturelle représentent à terme, une menace très importante pour les systèmes de production foncière déjà affectés. Une sorte de foncier des rêves et du possible se met en place par les autorités en charge de la politique de développement local. Ainsi, bâtir une gouvernance foncière solide comme l'indique Sidy Mohamed Seck (2016) revient à créer les conditions d'une gestion publique, transparente, participative, équitable (cherchant à optimiser la satisfaction des attentes des citoyens), et enfin durable des ressources foncières.

Mais ces formes d'interventions et d'attention ont toujours existé au sein des communautés. Aussi, la gestion traditionnelle du foncier, en cours de substitution progressive par les approches modernes plus introduites par la décentralisation apparaît-elle encore plus utile dans les espaces particulièrement marqués par la disponibilité de terres et la forte ruralité. Comme à Bonou, l'avenir de ces espaces repose sur son attrait agricole avec « *disponibilité en terre qui fait d'elle, l'un des importants greniers du département de l'Ouémé. Elle dispose de treize sites de bas-fond aménageables évalués à plus de trois mille hectares*¹⁶ ». Il s'agit là d'un potentiel pour le département de l'Ouémé, non seulement pour contrôler le flux migratoire, mais aussi pour réduire la pression sur la ville de Porto-Novo et optimiser la fonction de production agricole de cette commune. Les besoins en aménagement des espaces sont progressivement intégrés par les stratégies de développement local et mobilisent l'ensemble des acteurs intervenant à l'échelle d'un territoire. Cependant, l'échec de la plupart de ces mécanismes et leur manque de durabilité sont apparus patents, tant le contrôle de l'étalement urbain a été compromis.

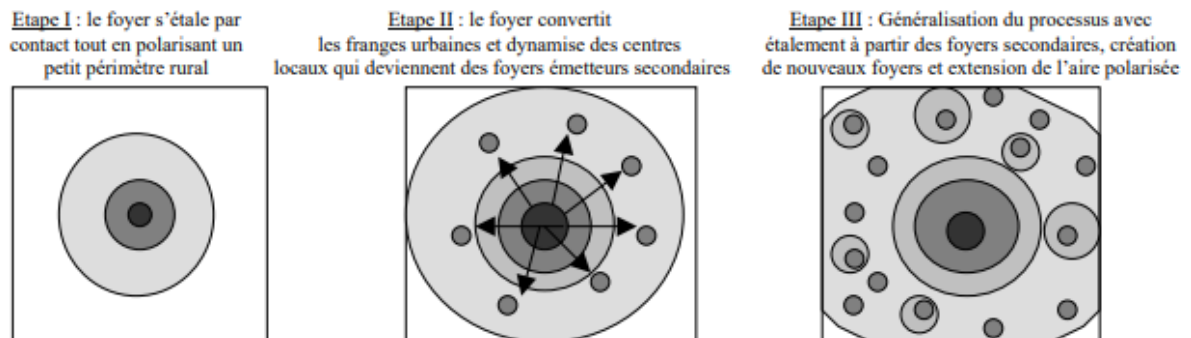
¹⁵ Simonneau Claire (2015), *Gérer la ville au Bénin : la mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*, Thèse en aménagement, Université de Montréal, p.158.

¹⁶ Commune de Bonou (2018), « *Plan de Développement Communal 3^e génération 2018-2022* », p.33.

1.1.2 La consommation de l'espace par l'étalement urbain : cas de la ville de Porto-Novo

Comme toutes les grandes villes, Porto-Novo connaît son faisceau d'étalement urbain dont les signaux atteignent sa périphérie. Comme l'illustre Enault (2003) cité par Rahim Aguejda (2009), parlant de la ville, « *la transformation s'opère par simple contact entre l'agglomération et la campagne mais également par « échauffement* ». Ainsi, le foyer urbain polarise un large périmètre rural dont le « potentiel de croissance » décroît à mesure que l'on s'éloigne du centre de la ville. Tel un feu de forêt, la ville consume les surfaces les plus proches tout en envoyant des mèches enflammées sur de longues distances. Ces dernières sont à l'origine de nouveaux feux secondaires agissant comme le foyer principal. Tout comme un processus de diffusion classique, l'étalement urbain procède donc par contagion¹⁷ ». La figure ci-dessous illustre le processus d'étalement urbain tel qu'évoqué par Enault (2003).

Figure 1 : Les étapes du processus d'étalement urbain



Source : Etapes de l'étalement urbain selon Enault, (2003), p.119

Porto-Novo présente une organisation spatiale à travers les quartiers fondés par les rois, les princes et les prêtres, ceux créés par des étrangers ou des commerçants ou encore ceux dessinés par l'administration coloniale¹⁸. « *Très tôt, l'installation de Té-Agbanlin* dans la vieille ville « se traduit par la création d'un nouveau quartier, à proximité d'Akron, où est construite sa résidence, « Hogbonou ». Sa demeure devient le centre du village et son nom le désigne. Devenu chef de terre, il distribue à ses compagnons des terrains en friche.*

¹⁷ Enault Cyril (2003)., « *Vitesse, accessibilité et étalement urbain ; analyse et application à l'aire urbaine dijonnaise* », Thèse de Géographie, Université de Bourgogne, p.118. [En ligne]

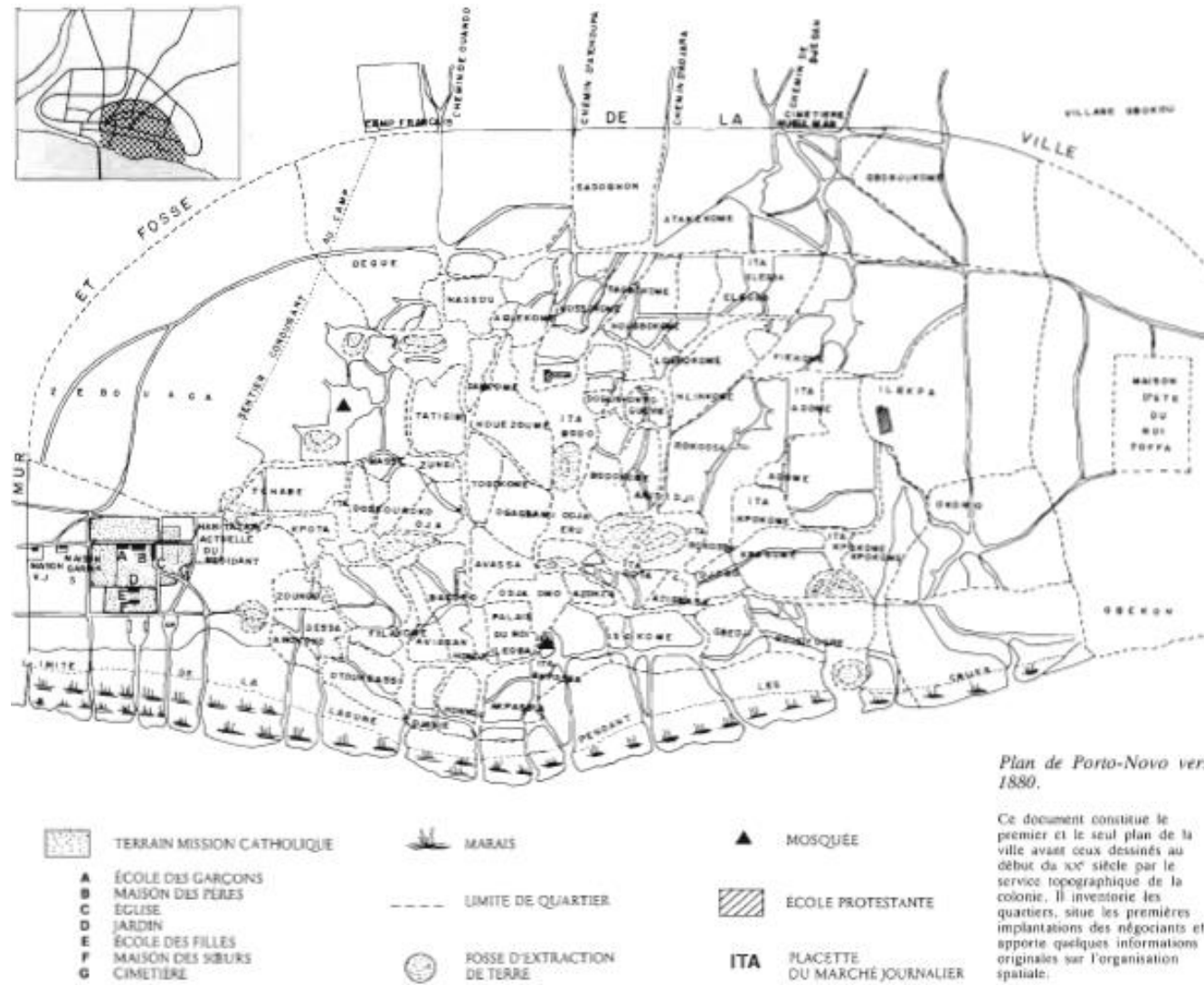
¹⁸ Sinou Alain et Olouédé Bachir (1988), *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire*, Editions Parenthèses/ORSTOM, p.17.

Dans tous ces futurs quartiers sont installés les vodoun apportés d'Allada. Enfin le roi crée un marché quotidien à proximité de sa résidence, conformément à la tradition yoruba. Le développement du royaume entraîne l'accroissement de la population de la ville. Le roi distribue aux chefs de lignage influents dont il souhaite la venue et aux dignitaires des portions de sol où ils se fixent après avoir installé leurs vodoun. De nouveaux quartiers apparaissent régulièrement sans ordre spatial géométrique »¹⁹. C'est ainsi que commence le développement de Porto-Novo en tant que ville compacte. Ainsi que le fait remarquer Agossou Noukpo (2010), l'administration coloniale s'est contentée de la ville africaine, sans grande infrastructure telle que bâtie par Tè-Agbanlin, sans plan d'urbanisme. Longtemps limitée à ses élans économiques, Porto-Novo, en tant que région a été la première porte économique du Dahomey en tant que producteur principal d'huile de palme et de produits vivriers. La tentative d'urbanisation par l'arrêté du 17 mai 1951, appelé « plan Calsat » dessiné en 1952, s'est vite éteinte après l'ouverture dans le centre-ville de quelques voies. Comme si la ville avait refusé le développement, « les Porto-Noviens, bien attachés à leurs traditions ancestrales encore vivaces, opposèrent une résistance farouche à l'ouverture des voies et à la modernisation de leur ville « par le bulldozer qui eût entraîné énormément de casses²⁰ ».

¹⁹ Sinou Alain et Oloué Bachir (1988), *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire*, Editions Parenthèses/ORSTOM, pp.40-41.

²⁰ Agossou Noukpo (2010), *Porto-Novo Décapitale du Bénin*, Editions Populaires Africaines, p.149.

Figure 2 : Plan de la ville de Porto-Novo des années 1980



Source : Alain Sinou et Bachir Ouldé (1988), p.70.

1.1.2.1 Porto-Novo, d'une ville compacte à la ville éparpillée

Les obstacles à l'urbanisation des anciens quartiers de Porto-Novo ont accéléré l'étalement urbain de la ville avec ses corollaires que sont la consommation de l'espace agricole et des espaces d'utilité publique, le retard dans l'extension des réseaux (électricité, eau, voirie, etc.).

« Les anciens villages suburbains sont régulièrement investis par les nouveaux citadins qui y trouvent facilement des terrains, le régime foncier relevant du droit coutumier. Les propriétaires terriens qui, jusqu'à présent, cultivaient le sol ou produisaient de l'huile de palme trouvent de nouveaux revenus en morcelant leurs propriétés et en vendant des portions de terre, aux limites souvent irrégulières, à des prix élevés, étant donné l'absence d'infrastructures. Les bénéficiaires de cette spéculation sont les chefs coutumiers du sol et les commerçants yorubas. Ces derniers, à partir du début du XX^e siècle, ont pratiqué l'usure à Porto-Novo et des propriétaires terriens, incapables de les rembourser, ont été amenés à leur céder des terrains en règlement de leurs dettes²¹». D'une manière générale, comme l'indique Simonneau Claire (2015), un investissement foncier de type nouveau émerge, à travers l'acquisition massive de terres périurbaines dans une perspective de rente spéculative.

1.1.2.2 Pourquoi la mutation des espaces est-elle source de contraintes ?

Contrairement à la France où la loi-cadre Defferre²² a mis l'accent très tôt sur le transfert aux collectivités territoriales d'un ensemble de compétences accompagnées des moyens de mise en œuvre, notamment les moyens financiers en se fondant sur le principe de compensation, la bataille des communes du Sud, comme c'est le cas pour le Bénin, est liée aux transferts des compétences. L'organisation des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU)²³ après une évaluation réalisée en 2019 où le Bénin a obtenu un score de 29 sur 48, reconnaît que la première réforme à opérer est celle du transfert effectif aux collectivités locales des moyens pour leur permettre de mettre en œuvre les compétences

²¹ Alain Sinou et Bachir Oloué (1988), *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire*, Editions Parenthèses/ORSTOM, p.151.

²² La loi n° 56-619 du 23 juin 1956, dite loi-cadre Defferre, premières lois de la décentralisation en France, reposent sur trois principes : l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre ; le maintien des différentes structures d'administration locale existantes, et la compensation financière des transferts de compétences.

²³ Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique : organisation faîtière des gouvernements locaux africains fondée en 2005 et réunissant plus de 40 associations et d'organisations de collectivités locales de plus de 2000 villes.

qui leurs sont transférées par la loi et dont la finalité est l'amélioration des conditions de vie des populations à la base. Dans la commune d'Avrankou, porte de Porto-Novo, en sillonnant les sept arrondissements, le contraste entre l'aisance et la précarité est permanent et palpable. L'aménagement et la gestion de l'espace communal font partie des difficultés majeures auxquelles le Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC) dans son application devrait apporter des solutions idoines. Le SDAC de la commune d'Avrankou est désuet, et elle ne dispose pas d'un plan d'urbanisme. Le taux d'urbanisation est faible, voire quasi nul. Il est presque impossible de dégager un pôle urbain dans la commune. Même l'arrondissement d'Avrankou qui pourrait être assimilé au centre urbain de la commune n'est pas suffisamment aménagé et équipé.

Tels que mis en œuvre, les aménagements des espaces ne répondent pas bien souvent aux attentes des communautés dont ils sont appelés à satisfaire les besoins. Mal réalisés ou en déphasage avec les besoins cruciaux des bénéficiaires, ils deviennent inappropriés à la limite, car bien souvent délaissés par les utilisateurs potentiels. La création de richesse attendue de ces investissements tourne parfois en éléphant blanc ou en champ de ruine. Nous l'évoquons, la réalisation des documents de politiques est bien souvent faite sous le joug des priorités et des lignes rouges définies par les partenaires qui les financent, et bien parfois au détriment des réels besoins des communautés. Le résultat de cette forme d'opérationnalisation de politiques de développement extroverties à la base est l'absence de durabilité des actions mises en œuvre. Bien souvent, la faible inclusion et la non prise en compte de l'intérêt des communautés en constitue la cause fondamentale.

1.1.3 Le marché foncier, un régulateur

Lorsqu'on observe de près le fonctionnement des espaces et leur mode d'évolution dans les communes, on remarque qu'ils sont sous l'influence d'une triple dimension physique, sociale et politique. La dernière influence fortement l'avenir des espaces et détermine le degré d'implication des communautés dans la conception de leur territoire. D'après Jouve (2005), la démocratie locale est prétendue « *développer un sentiment d'appartenance à une communauté, l'engagement, la générosité, le sens de la moralité, l'intérêt pour les affaires publiques, le dépassement des intérêts individuels, etc., autant de vertus et de*

« *compétences civiques*²⁴ ». Malheureusement, la participation, telle que déployée par l'action publique a pris une allure perverse. Les intérêts individuels rentrent, en effet, dans une démarche de défiance des intérêts collectifs et compromettent ainsi la qualité de l'action publique sur les territoires. Dans ces conditions, une sorte de coexistence entre « espace idéal » et « espace subi » se développe. Et comme en politique, l'espace est un élément d'instrumentalisation. Il permet à un groupe, généralement une minorité capitaliste d'exercer de l'hégémonie sur le grand groupe et ses valeurs. « *L'hégémonie s'exerce sur la société entière, culture et savoir inclus, le plus souvent par personnes interposées : les politiques, personnalités et partis, mais aussi beaucoup d'intellectuels, de savants. Elle s'exerce donc sur les institutions et sur les représentations* »²⁵. L'espace subi est alors la forme d'expression du vécu quotidien des populations. Mais le choix ne se trouve qu'entre admettre cela ou contester ce mode de gouvernance, avec comme conséquence une dévitalisation du milieu par le jeu politique égoïste. Toutefois, cette option ne peut s'opérer qu'entre l'ouverture à l'ensemble ou le rejet ; le refus ayant pour conséquence l'isolement, c'est-à-dire de faire passer la commune à côté des opportunités. Aucune commune n'est disposée à faire face aux conséquences d'une telle renonciation. Aussi, les intervenants à divers niveaux font-ils leur possible pour sensibiliser les populations sur les avantages des options d'aménagement qu'ils apportent.

1.1.3.1 L'ancrage des investissements dans le territoire

Avant l'introduction de la colonisation française au Dahomey en 1890, le foncier jouait un rôle assez important dans la vie des communautés et son administration relevait, selon l'organisation socio-culturelle à l'époque, du chef de terre²⁶. Comme l'indiquent Alain Sinou et Bachir Oloudé (1988) la valeur de la terre était bien autre chose que celle marchande. Ceci a renforcé la complexité de l'organisation foncière traditionnelle à Porto-Novo. Pour y faire face, l'administration coloniale a mis en place « *un nouveau régime qui enlève aux responsables traditionnels du sol toute autorité sur les terres « vacantes et sans maîtres »*. *Au nom de ce principe qui oblige le responsable du sol à prouver son droit de propriété (par la mise en valeur du sol), il est facile pour l'administration de prendre*

²⁴ Jouve, B. (2005). La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique*, 55, p.324.

²⁵ Lefebvre Henri., (1974) « La production de l'espace ». In *L'Homme et la société*, n° 31-32, Sociologie de la connaissance marxisme et anthropologie. p.22.

²⁶ Le chef de terre est dans le sens de famille au sens large. N'est pas chef de terre qui veut, mais celui qui est désigné par le Fâ.

possession d'une grande part des terres non cultivées et non construites »²⁷. Cette pratique a continué à influencer l'organisation foncière jusqu'à ce jour en arborant un déni de reconnaissance du foncier traditionnel. C'est ainsi que de nombreuses actions visant la mutation des espaces se heurtent à des problèmes de blocages. Certes, la recherche de l'ancrage amène à opérer des choix qui bousculent les habitudes, mais lorsqu'elles interviennent de manière à éroder des cultures, elles se terminent avec une posture aussi fragile que les systèmes qui les ont engendrées et entretenues. En zone urbaine et péri-urbaine, « *Le lotissement est parfois à l'origine des conflits fonciers ou contribue à leur éclosion du fait de la mauvaise application des textes du droit moderne* »²⁸. Ces mutations des formes de gouvernance de l'espace peuvent avoir un ancrage solide si elles ont pour fondement les réalités socioculturelles des communautés auxquelles elles s'appliquent, et pour lesquelles, dans une certaine mesure, elles constituent des relais de leur identité. Mais l'architecture des réformes foncières est bien souvent calquée sur le modèle français, et donc importé ; il y a donc très peu de chances qu'y survivent les modes traditionnels de définition et d'administration des espaces. « *Ayant très tôt compris l'importance du foncier dans les colonies, l'administration coloniale a pris des mesures pour s'assurer son contrôle, désorganisant ainsi l'ordre établi. Elle a introduit des mécanismes techniques et juridiques qui visent à protéger ses intérêts. Dès lors, une série de textes juridiques a été prise pour réorganiser le droit foncier traditionnel. C'est dans ce contexte que le régime de l'immatriculation foncière fut introduit au Dahomey*²⁹ ». Mais c'est sans compter avec la résilience et la survivance des pratiques endogènes des communautés. « *Ainsi, le colonisateur a dû se résoudre à l'acceptation de la coexistence de deux régimes fonciers opposés : le régime foncier dit de droit moderne et le régime foncier dit coutumier. De ce fait, on a assisté à l'introduction de nouvelles pratiques incompatibles avec les intérêts des populations locales. Dès lors, commence l'avènement d'un système foncier dualiste : le régime foncier de droit moderne fondé sur des textes écrits et le régime coutumier caractérisé par l'oralité*³⁰ ». Ces modes de fonctionnement n'ont pas amélioré la situation de la gouvernance foncière aussi bien à Porto-Novo que dans ses périphéries. Les problèmes de gouvernance foncière se sont plutôt accumulés dans le temps et dans l'espace sans que des solutions viables et cohérentes ne soient assurées. Les mécanismes *ad hoc*,

²⁷ Sinou Alain et Oloude Bachir (1988), *Porto-Novo Ville d'Afrique Noire*, Editions Parenthèses/ORSTORM, p.103.

²⁸ Selon le livre blanc de politique foncière et domaniale (2011), p.25.

²⁹ *Idem*, p.22.

³⁰ *Ibid.*, p.23.

mis en place par les différents gouvernements qui se sont succédés, ont évolué vers des approches plus complexes ou modernes de gestion du foncier ; ce qui n'a pas pour autant réglé le problème de l'avenir des réformes foncières entreprises.

Il a toujours été question de la cohabitation de ces deux mécanismes presque différents par leur nature :

- Il s'agit, dans un premier temps, de la promotion avec le soutien de certains partenaires de mesures visant l'introduction des approches du foncier moderne en milieu rural, une sorte de conquête de l'espace rural et de sécurisation des intérêts des investisseurs à travers la valorisation du plan foncier rural (PFR) soutenu par la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin. L'adhésion au PFR, quoique marginale, semble avoir capté l'attention des communautés. En effet, comme le révèle Adegbinni Adeothy (2022), dans la commune d'Avrankou, « *environ 1 160 hectares de terre appartenant à 4 757 ayants droit sont sous occupation foncière fondée sur le PFR à Avrankou. Bien que localisé dans sept villages seulement de la commune, le PFR [...] a une emprise foncière d'environ six fois plus grande que celle du titre foncier dont l'institution a été créée depuis plus d'un siècle dans cette commune. Cette observation témoigne de l'importance de la prise en compte des réalités locales dans la gestion foncière étant donné que le PFR innove en donnant une forme juridique officielle aux valeurs coutumières* »³¹.
- Dans un deuxième temps, il y a cette volonté de l'Etat de mettre en place à travers la décentralisation, des formes simplifiées de gestion de l'action publique. Cette dynamique s'est tout de même trouvée confrontée à la manifestation du jeu des acteurs, limitant les attentes attendues d'une telle démarche.

Quelle est donc la problématique au cœur de cette recherche ?

³¹ Adegbinni Adeothy (2022), *Interactions entre lotissement, Urbanisation et activités agricoles dans les communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou*, Rapport d'étude, Comité Technique Foncier et Développement, Agence Française de Développement, p.17.

1.2 Problématique

1.2.1 L'influence des transitions politiques sur l'avenir des espaces

Le début des années soixante a consacré l'accession à la souveraineté internationale de la plupart des Etats africains. Cette autonomie a été fortement marquée par l'avènement du modèle étatique dans la gestion des sociétés africaines. Ce modèle de gestion, importé des sociétés industrielles qui n'a pas épargné le foncier, a été une source de violence et de remise en cause. Plus tard, les transitions démocratiques avec une accélération de la mise en place des processus de décentralisation ont facilité l'émergence de la démocratie participative à la base. Dans ce contexte, le taux de croissance économique décennal moyen est de 5% alors que la croissance démographique dans les villes africaines galope et sera de 50% d'ici 2035³². Elle expose les espaces à une multitude de défis de développement. Ainsi, alors que les populations urbaines continuent d'augmenter à des rythmes soutenus, les dynamiques foncières deviennent également préoccupantes.

Ces 30 dernières années, 4900 nouvelles villes à populations moyennes de 22 000 habitants sont apparues en Afrique³³, défiant la capacité de ces espaces à offrir un cadre de vie décent à leurs habitants. Dans les 30 prochaines années, sa population devrait s'accroître pour atteindre 2,5 milliards de personnes avec 950 millions d'habitants supplémentaires dans ses agglomérations³⁴.

Dans ces conditions, les territoires dans les pays en développement présentent aujourd'hui de nombreux contrastes qui contribuent tant au développement humain qu'elles l'inhibent. Ces espaces accumulent frustrations et dangers, dans un contexte où les politiques publiques, notamment les plans de développement local ne sont bien souvent pas à la hauteur en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des populations. Les espaces en transition par le choix politique de la décentralisation ne pourraient éclore que dans un système où les acteurs, notamment les citoyens expriment leurs aspirations. Ce type de gouvernance basé sur la « participation » et l'« empowerment » étant nouveau en Afrique, la mutation des espaces qu'engendrent ces transitions y est

³² Kuwonu Franck (2017) « Croissance urbaine : une aubaine pour l'industrialisation » in *Afrique Renouveau*, Nations Unies, p.14

³³ OCDE/NATIONS UNIES (2022), « Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : le rayonnement économique des villes africaines », *Cahiers de l'Afrique de l'Ouest*, p.47

³⁴ <https://www.oecd.org/fr/csao/themes/villes-et-urbanisation/>

encore fragile et n'a pas fini de structurer tous ses contours. C'est pourquoi les collectivités locales y éprouvent une difficulté à déployer leurs outils réglementaires et d'urbanisme. La maîtrise du foncier dans les collectivités locales est alors un des défis majeurs pour un développement local harmonieux.

Ce type d'espace est assimilé à une organisation poursuivant des objectifs utilitaires de développement, et orienté vers la recherche de l'efficacité. Malgré cela, dans l'animation et la gestion au quotidien de l'espace communal, et face aux intérêts des acteurs en interaction, la résilience, la durabilité des choix et des interventions ne sont pas au rendez-vous, faisant des collectivités locales d'une même région, partageant même des frontières, des entités cloisonnées, déconnectées, concurrentes et en même temps limitées, voire enclavées. C'est dans un tel contexte que l'analyse des mutations foncières trouve son fondement et sa justification. Par ailleurs, le principe de démocratie à la base adopté dans la mise en œuvre du processus de décentralisation confie au citoyen un rôle déterminant à jouer. "Ne laisser personne de côté³⁵" devient alors un principe fondamental pour une meilleure gouvernance de l'espace.

Le développement de l'espace prend dès lors la posture de cadre de promotion des droits humains. Il s'agit ainsi pour le citoyen, de participer non seulement à la définition et à la formulation holistique des politiques de développement de son espace de vie en tant que détenteur de droits, mais aussi, dans la gestion du processus de la démocratisation, de la construction de la cité et de la conservation du patrimoine qui fonde l'identité de l'espace. Le respect des droits humains appelle également à la non-discrimination des espaces dans l'aménagement du territoire. Ceci fait évidemment appel à la responsabilisation du citoyen découlant du pacte social tacite entre les citoyens et leurs représentants élus que sont les conseils communaux, autrement dit, les détenteurs d'obligations. On se retrouve alors dans un cadre systémique de redevabilité autour de la gestion de l'espace.

Citoyens et élus sont alors tous devenus des acteurs appelés à agir dans un système pour le développement durable. Ainsi, dans la sociologie qui privilégie l'acteur, le système est influencé, voire transformé par l'action des acteurs y compris traditionnels qui peuvent agir selon les lois de la mobilisation collective ou encore par l'action individuelle. Dans ce jeu

³⁵ Ce principe est érigé au rang des fondamentaux par les Nations-Unies pour atteindre les objectifs de l'ambitieux *Agenda de développement* d'ici 2030.

des acteurs, on est amené à se demander comment la mutation du foncier traditionnel et du foncier moderne est-elle appréhendée, planifiée et mise en œuvre par les acteurs à la base dans les jeunes démocraties locales ?

Ce questionnement justifie cette recherche intitulée : « *La transition foncière au Bénin : entre résilience et adaptation du foncier traditionnel dans les espaces urbains, périurbains et ruraux : cas des communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou au Sud-Bénin* ». La maîtrise de la mutation foncière doit-être considérée comme un des défis majeurs pour une gouvernance locale de qualité. Il s'agit en effet d'un moyen de positionnement et de revendication de la bonne gouvernance du patrimoine foncier, de promotion de la sécurité humaine³⁶ et de l'efficacité croissante du développement local. L'analyse des facteurs sociologiques constituant des entraves à la coproduction durable de la maîtrise du foncier dans les communes tant rurales, péri-urbaines que urbaines du Bénin s'avère indispensable. Pour donc diagnostiquer le handicap à un réel contrôle de la planification et de la transformation de l'espace local, le cadre de référence que constituent les communes de Bonou, d'Avrankou, et de Porto-Novo sera étudié.

Faut-il souligner que la nécessité de produire des espaces durables sur le plan social, économique et environnemental est particulièrement urgente. En observant de près les contributions théoriques ou empiriques autour de la durabilité du foncier et de la sécurité humaine, on remarque que les travaux existants ont pour la plupart appréhendé l'espace suivant une approche systémique, bien sûr à travers des regards disciplinaires variés, qui apportent des éclairages complémentaires sur les enjeux et les stratégies à mettre en œuvre pour assurer un développement durable. Le rôle des mutations dans la participation à la dynamique de la durabilité est presque absent des travaux. Les opérations de lotissement, outils de gestion et de sécurisation du foncier, quant à eux se sont progressivement imposées dans l'esprit des populations locales et des techniciens, et même des élus comme une approche d'aménagement et de développement durable de l'espace.

³⁶ Selon le rapport national 2016 de suivi de la *Sécurité humaine au Bénin* (page 5), « *la Sécurité Humaine vise un état de protection des dimensions essentielles de la vie humaine de manière à élever les niveaux de libertés et d'épanouissement des individus. Ainsi, sur le plan économique par exemple, les risques d'insécurité humaine peuvent provenir de la perte des terres, des conflits liés à l'affectation et à l'usage des sols, l'inaccessibilité de certaines personnes aux ressources essentielles comme l'eau, la forêt. Au Bénin, la population étant essentiellement agricole, les difficultés pour accéder à la terre engendrent un faible pouvoir d'achat et même l'incapacité pour de nombreux jeunes de contracter un mariage* ».

Alors, dans un contexte de quasi bouleversement de l'organisation des espaces, il convient de s'attaquer aux vulnérabilités sous-jacentes et au renforcement des capacités des espaces à surmonter de futurs chocs liés aux rôles et aux défis qu'ils sont appelés à assumer. La question ne porte pas sur la taille des espaces, ni sur le type d'espaces, mais sur leur capacité à se développer, non spontanément, mais d'une manière bien conçue et bien structurée de manière à ne pas accumuler les problèmes suite à une urbanisation non planifiée, mais aussi sur leur capacité à conserver des fonctions essentielles pour les espaces environnants comme la culture des communautés autochtones et à garantir la sécurité humaine. L'urbanisation rapide, surtout dans les villes des pays en développement, pose des défis en matière de répartition des ressources, ainsi que d'utilisation des sols, ce qui conduit à des modes inefficaces d'affectation des espaces ; ce qui pourrait engendrer des problèmes dont la désagrégation sociale³⁷.

Ainsi, marquées par la mise en évidence, de problèmes liés à la définition et à la gestion des politiques de planification au niveau local, les difficultés rencontrées par les collectivités locales sont souvent liées à l'inefficacité des orientations nationales et à l'incapacité de l'Etat à prendre en compte les intérêts de la population³⁸ ; ce qui interpelle la qualité de l'offre et de la demande de services publics donc de la redevabilité dans les collectivités locales. Pour ce faire, la construction d'un dialogue social permanent entre les détenteurs du pouvoir (les élus locaux) et leurs mandants (les citoyens) est nécessaire (Malena, 2003). En tant que processus démocratique, la décentralisation avec les réformes qui y sont associées au Bénin devrait donc offrir les conditions propices à la participation de toutes les composantes de la société en quête de mieux-être et d'une meilleure organisation de l'espace. Depuis 1990, la participation des citoyens aux prises de décisions s'est limitée à l'organisation des élections des représentants dans certaines institutions de la République. On remarque en effet, qu'aux termes de l'article 54 nouveau alinéa 1 de la loi N°2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990³⁹, portant constitution de la République du Bénin, il revient stricto sensu au Président de la République, seul détenteur du pouvoir exécutif, la prérogative de déterminer et de

³⁷ Selon ONU-Habitat cité par Busani Bafana (2016). En effet, l'urbanisation a pour corollaire la promotion de l'individualisme, la perte des valeurs, la décomposition des relations et des valeurs sociales anciennement entretenues par les communautés. L'individualisme prend le pas sur le collectif et engendre une attention poussée à la protection du bien personnel.

³⁸ Ambert Michel (2003) qualifie ces difficultés de *problèmes de gouvernance*.

³⁹ Au même titre que l'article 54 ancien de la constitution du 11 décembre 1990

conduire la politique de la nation. C'est alors à lui que revient l'orientation politique de la gouvernance foncière. Ce procédé, peu inclusif, qui a prévalu depuis les indépendances n'a pas permis de combler efficacement le vide entre le foncier traditionnel et le foncier moderne, malgré tous les discours programmes de développement au Bénin⁴⁰. Généralement, la démarche des fonctionnaires se traduit par une information en lien bien souvent avec les aspirations des partenaires financiers de l'Etat; en lieu et place d'une ouverture à la prise en compte des réalités endogènes vécues par les communautés et préconisées par elles, car fondées sur des constructions sociales de longue date qui devraient inspirer la décentralisation.

1.2.2 La décentralisation dans les communes béninoises

Le processus de décentralisation amorcé par le Bénin depuis 2003⁴¹ repose sur deux objectifs à savoir : *(i) le développement à la base entendu par l'amélioration des conditions de vie des communautés sur le plan monétaire et non monétaire, et (ii) la démocratie à la base qui s'exprime par la gouvernance de la cité par les représentants des habitants de la cité (les élus locaux) et pour les habitants de la cité.*

La bonne gouvernance de l'espace local devrait alors correspondre à la transformation des approches de l'action publique à l'échelle locale et nationale. L'approche centralisée de décisions ne peut donc être dissociée des interférences, des antagonismes remarquables sur le foncier entre le niveau local et l'Etat, de même que sur les préjugés que peuvent porter les populations sur le foncier moderne.

Si l'ambition de la décentralisation est de construire de nouveaux modes de régulation favorisant les relations entre les acteurs d'un même espace géographique, il n'en demeure pas moins que cette volonté à elle seule reste insuffisante, tant le processus exige du temps, de l'adaptation par tous les acteurs (administrateurs et administrés), des textes à la hauteur de l'ambition, mais aussi et surtout de la prospective et de l'invention du futur dans un dépassement de l'intérêt personnel. Ce processus tel une machine devrait s'appuyer sur la

⁴⁰ Selon le Rapport sur le Développement Durable pour le Bénin 2022, publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement, 39% de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté (page 61)

⁴¹ Ce processus a été renforcé par la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin. Article 24 : *La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.*

prospective et des stratégies qui favorisent la participation⁴² notamment dans les mutations foncières.

Faut-il le rappeler, le deuxième objectif de la décentralisation béninoise évoqué plus haut investit le citoyen (l'habitant de la cité), d'une partie de la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Ceci est fortement traduit par la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin qui stipule en son article 24 « *La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* ». Un écosystème sous forme de marché foncier se développe autour des terres quel que soit le type d'espace auquel on a à faire. Ce marché est abstrait, mais fonctionne comme un acteur libre et dynamique qui évolue dans le temps et influence aussi bien le foncier traditionnel que moderne.

Alors la question de départ est de savoir comment le marché et l'ensemble des acteurs y compris ceux traditionnels, appréhendent la gouvernance des terres, jouent et assurent leurs fonctions de manière à entretenir l'interdépendance des fonciers traditionnels et modernes dans les espaces urbains, péri-urbains et ruraux dans le département de l'Ouémé ?

1.3 Le modèle d'analyse : Quand la cohésion sociale influence les mutations foncières

Ce modèle d'analyse est inspiré de la théorie du suicide développée par Emile Durkheim (1897). En effet, les mutations du foncier, dans leur forme d'expression, représentent un phénomène social lié notamment à l'état d'esprit d'appropriation de la décentralisation⁴³ par les communautés. Nous pensons en effet que chaque communauté ou société (urbaine, périurbaine ou rurale) prédispose fortement ou faiblement son foncier à la mutation, même si ce dernier reste également soumis à de nombreuses tendances lourdes comme le marché foncier structuré par l'offre et la demande. Il est alors nécessaire pour nous de clarifier la notion de mutation foncière, bien sûr en nous intéressant aux causes et aux effets produits.

⁴² Nous ne l'abordons pas ici, mais la question est aussi de savoir comment est définie et mise en œuvre la notion de participation par les décideurs et les autorités publiques.

⁴³ Décentralisation, parce que nous travaillons certes sur la période de 1960 à nos jours, mais nous focalisons nos recherches sur la décentralisation qui court de 2003 à ce jour.

Dans le contexte de la décentralisation et donc des collectivités locales qui est celui de notre recherche, la mutation foncière est complémentaire avec le développement local et donc avec la cohésion sociale. C'est le cadre d'ancrage de notre problématique et l'objet de notre recherche. Nous appellerons « mutations foncières » : les transformations ou affections planifiées, ou non, subies par un territoire donné avec ou sans l'implication des communautés ou des peuples (autochtones ou non) qui y sont attachés. Ces transformations affectent positivement ou négativement l'organisation de l'espace, le mode de vie des communautés et les fonctions dédiées à cet espace. La définition projetée de la mutation foncière nous permettra de comparer la qualité des mutations foncières dans différents types d'espaces (urbain, péri-urbain, rural) du département de l'Ouémé.

Dans un premier temps, nous nous posons alors la question de connaître les causes de la mutation foncière dans un contexte de décentralisation politique imposée par l'Etat aux populations qui ignorent parfois son existence quoiqu'elles la vivent au quotidien. Ainsi, peut-on remarquer qu'elles profitent dans la gestion du foncier de l'absence prononcée de l'Etat notamment lorsqu'on s'éloigne des grandes villes. Et si la vision de la décentralisation était plutôt ascendante ? Ainsi, encadrons-nous notre problématique de recherche. La qualité des mutations foncières dans une commune serait donc liée au degré de cohésion sociale.

Ainsi, on établit une relation étroite entre la qualité de la mutation foncière et celle de la cohésion sociale. Dans ses travaux sur le suicide, Emile Durkheim retient que le degré de cohésion d'une société peut être apprécié aussi sous l'angle de la cohésion sociale. Ainsi, il développe deux dimensions fondamentales qui intéressent fortement notre cadre de recherche et d'analyse. Il s'agit de la *cohésion religieuse* et de la *cohésion familiale*. La cohésion religieuse nous a permis d'apprécier dans le fond, l'influence du vodoun et des religions nouvelles (cas du christianisme) dans les mutations foncières. Quant à la cohésion familiale, elle ne s'écarte pas pour autant de la première et nous permet de sonder et d'aller au cœur des vécus des collectivités familiales et des pratiques tant traditionnelles que modernes qui influencent les mutations foncières. A ces deux dimensions, nous avons associé l'anomie⁴⁴, comme fait social, ce qui nous a permis alors de bâtir notre système d'hypothèses en nous inspirant du modèle développé par Durkheim à travers son célèbre

⁴⁴ On peut définir l'anomie comme l'affaiblissement de la conscience morale provenant des crises sociales, économiques, politiques ou période d'essor particulier (selon Luc Van Camperhout, 2013).

ouvrage « Le suicide⁴⁵ ». Dans la mesure où le jeu des acteurs repose sur l'intégration ou sur la régulation, il détermine le comportement des acteurs et donc la direction prise par les mutations des fonciers, tant dans une société purement traditionnelle, moderne que mixte.

Les variables explicatives de ces paramètres ont essentiellement été tirées dans l'approfondissement de la littérature sur le foncier en Afrique, notamment sur l'Afrique de l'Ouest et le Bénin en particulier. Autrement dit, nous avons africanisé nos indicateurs en faisant appel aux travaux allant dans ce sens et provenant d'historiens, de géographes, de sociologues et d'ethnologues⁴⁶.

Les croyances religieuses, les pratiques coutumières traditionnelles et certaines dispositions régaliennes sont de nature à protéger les mutations des terres. Ce sont des mesures d'intégration des espaces qui les protègent contre les mutations, tout au moins sauvage en mettant en évidence, un ensemble de valeurs socialement admises et avertissant par la même occasion contre toute forme de déviance. Le "zangbéto"⁴⁷ est bien souvent sollicité pour faire respecter les règles au sein de la société. Le "oman"⁴⁸ et le "azan" ou "agban"⁴⁹ constituent des instruments du code de valeurs traditionnelles qui permettent également de protéger contre des décisions tous azimuts des mutations des espaces. Les gens auront moins intérêt à s'ouvrir à la mutation de leur espace s'ils se sentent intégrés,

⁴⁵ A travers cet ouvrage publié en 1897, Emile Durkheim montre que le suicide est un fait social qui exerce un pouvoir coercitif sur les individus. En s'appuyant sur l'intégration et la régulation par la société comme causes déterminantes du suicide, il dégage une typologie du suicide axée sur quatre variables : le suicide égoïste (défaut d'intégration), le suicide altruiste (excès d'intégration), le suicide anémique (défaut de régulation) et le suicide fataliste (excès de régulation).

⁴⁶ Les travaux de Marcello Monteleone (2013) sur le culte de la terre au pays dogon (Mali) et ceux de Assima-Kpatcha Esoham, Mouckaga Hugues et Tsigbé Koffi Nutefé sur les sources orales en Afrique (2015) ont constitué une importante base dans la démarche d'exploitation des données collectées.

⁴⁷ Le *zangbéto* ou gardien de la nuit est un masque au pouvoir surnaturel très présent dans le quotidien des communautés au Sud du Bénin. Il est souvent mis à contribution au sein de la société pour faire respecter les règles, marquer une interdiction, dénoncer, avertir et même punir des déviances. En cas de conflits, les autorités traditionnelles ont recours au *zangbéto* pour mettre une parcelle, une propriété sous scellés, tel un huissier de justice, à l'aide de nervure de palme ou de rameaux.

⁴⁸ Le *oman* est une pratique qui consiste à dénoncer publiquement une personne ou ses agissements. C'est également un rituel lorsqu'il est exécuté par les adeptes du *zangbéto*. Dans ce cas, les conséquences sont fâcheuses et peuvent conduire à bannir le sujet de la communauté. Un récidiviste qui outrepassé les règles coutumières applicables aux terres et aux ressources naturelles dans une communauté peut être soumis à ce rituel. Son efficacité amène très souvent les populations et les mouvements syndicalistes à y recourir pour faire plier une autorité politique. Branchages à la main, le nom de l'auteur du crime ou de l'autorité ciblée est scandé.

⁴⁹ Le *agban* ou dot n'est rien d'autre que l'amende à laquelle est soumis le fautif, soit en réparation de la faute commise, en dédommagement, ou encore sous forme de reconnaissance ou de remerciements. Sa composition varie en fonction de la faute commise et des nécessités des rituels ou sacrifices à faire. Il comprend donc des boissons, des animaux, etc.

acceptés, s'ils partagent les valeurs communes liées à cette terre qui fait vivre en eux le sentiment d'appartenance et d'affiliation à cette société. Ainsi, l'intégration ou le sentiment d'appartenance peut constituer une cause profonde de la mutation du foncier. Il s'agit là d'un facteur de protection contre les tendances mutationnistes du foncier. La mutation des espaces se développe donc à l'opposé du degré d'intégration des acteurs. En dehors de l'intégration, la deuxième cause à la mutation foncière est la régulation. Elle tend même à devenir la principale avec les règlements mis en place pour la gestion du foncier moderne. En effet, les modes de régulation, codifiés ou non fournissent aux acteurs du marché, les arguments et les moyens appropriés pour se positionner et opérer des mutations en toute légalité. Se fondant sur les travaux de Durkheim, quatre types essentiels de mutations se déclinent. Il s'agit de :

1. La **mutation foncière égoïste** : elle est produite à partir d'un affaiblissement du sentiment d'appartenance à un espace, ou d'un *défaut d'intégration* : l'acteur, qu'il s'agisse de l'individu ou de la communauté, n'est plus suffisamment rattaché aux autres ou aux valeurs qui caractérisent ce milieu.
2. La **mutation foncière altruiste** : à l'inverse de celle égoïste, elle est déterminée par un fort sentiment d'appartenance, soit « un *excès d'intégration* ». La relation de l'individu et de sa communauté à sa terre et aux divinités qui l'organisent est très forte et presque inaliénable. Y toucher, c'est comme rechercher la guerre. Les acteurs ici sont prêts à déployer tous les moyens possibles pour défendre la terre de leurs ancêtres, leur patrimoine. Certains y évoqueront un attachement par le cordon ombilical, etc., qu'ils sont prêts à défendre jusqu'au sacrifice suprême⁵⁰.
3. La **mutation foncière anémique** intervient quant à elle du fait d'un *défaut de régulation*. Dans le jeu des acteurs, les plus dynamiques exploitent les faiblesses pour ne pas dire les failles de la réglementation, voir la perte de valeur au sein des communautés pour saisir les fenêtres d'opportunités qui s'offrent. Ici, le marché dicte sa loi. La dérégulation, le contournement des normes et le pouvoir

⁵⁰ Le don de soi par la mort, des conflits sanglants ou mystiques tels sur des terres brûlées sont souvent observés sur certains territoires.

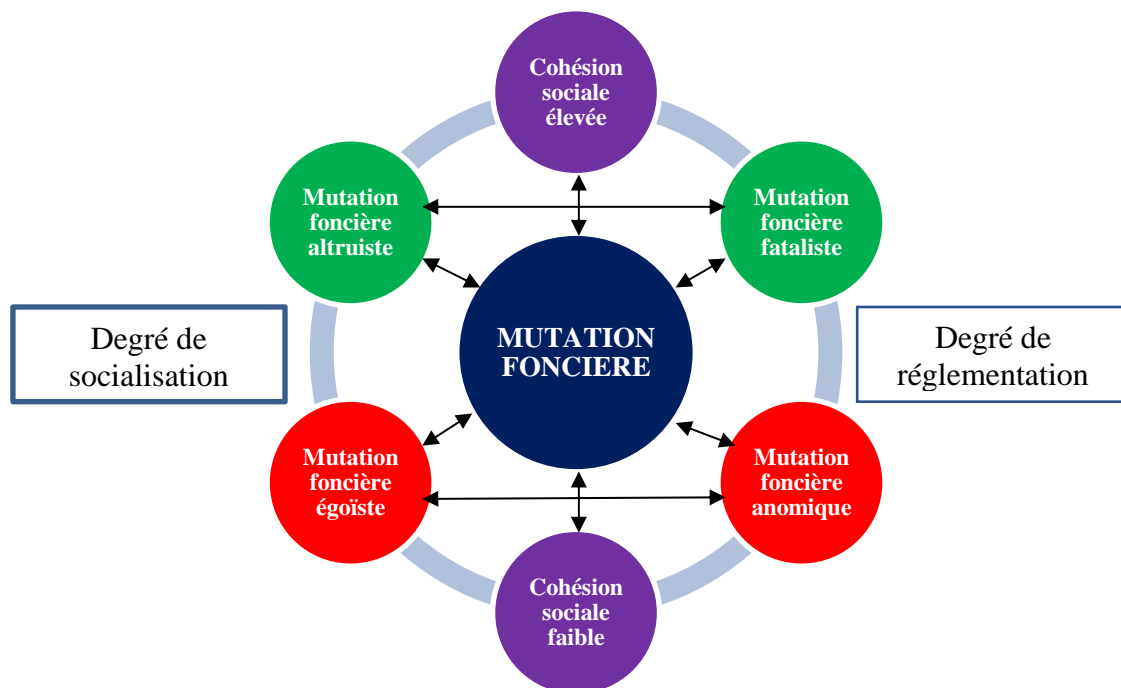
financier pour contrôler le marché foncier s'expriment et se côtoient. L'accaparement des terres au profit de gros investissement y trouve sa place.

4. **La mutation foncière fataliste** provient d'une réglementation trop forte, voir démesurée du foncier, limitant ainsi les marges de manœuvre des détenteurs de terres. Des réformes excessives et contraignantes influencent le jeu des acteurs qui n'ont de choix que de s'aligner. Nous ne l'évoquons pas dans le cadre de ce travail, mais elle peut subvenir lorsque les orientations politiques ou d'autres hypothèses critiques telles que les effets des changements climatiques engendrent une dégradation de la vie sur le plan économique et social et amènent les communautés à céder leurs terres ou à la quitter à la recherche de sécurité ou de moyens de survie. Les cas d'expropriation forcée pour cause d'utilité publique peuvent être également rangés dans ce registre.

Tableau 1 : Relation entre la cohésion sociale et les mutations foncières

Cohésion sociale	<i>Faible</i>	<i>Elevée</i>
<i>Degré de socialisation</i>	Mutation foncière égoïste	Mutation foncière altruiste
<i>Degré de réglementation</i>	Mutation foncière anomique	Mutation foncière fataliste

Figure 3 : Représentation du modèle conceptuel et d'analyse de la mutation foncière basée sur la cohésion sociale



Réalisée par Nouwadjro Coffi Fiacre, juin 2023.

1.4 Revue de littérature

Analyser les mécanismes de mutations foncières amène à s'intéresser successivement aux questions de la gouvernance, des jeux des acteurs et du développement territorial. Une documentation abondante et riche existe sur ces concepts. A travers une analyse des différents travaux, nous ressortons les articulations évidentes ou non entre ces différentes notions afin de dégager les variables qui depuis, la gouvernance foncière dans son ensemble, influencent les mécanismes des mutations du foncier traditionnel ou moderne dans les villes et les espaces ruraux.

1.4.1 L'évolution de la gouvernance

Différents auteurs ont mené des réflexions sur la question de la gouvernance. Selon Anderson Krister (2021), « *la gouvernance désigne la manière dont les décisions sont prises et les règles établies et par qui*⁵¹ ». Elle paraît simple, mais renvoie à un système complexe qui mobilise des acteurs, des institutions qui ne sont pas forcément impliqués dans le cercle de décisions. Elle traduit également une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. Ainsi, la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir de l'État. C'est pourquoi, Pecqueur Bernard, spécialiste du développement local, définit, la gouvernance comme « *un processus institutionnel et organisationnel de construction, d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires*⁵² ». La gouvernance est alors un concept qui a beaucoup évolué depuis son apparition dans les débats entourant la problématique du développement vers la fin des années 1980. Elle aborde maintenant des questions liées aux mécanismes nécessaires à la négociation des différents intérêts dans la société. C'est cet aspect du concept qui nous intéresse. Elle est de plus en plus perçue comme englobant une série de mécanismes et de processus susceptibles de maintenir le système, de responsabiliser la population et de faire en sorte que la société s'approprie le processus. C'est en effet, cette appropriation qui est le fer de lance du développement local durable. Il convient donc de

⁵¹ Krister Anderson (2021)., « *Gouvernance des paysages, qu'est-ce que c'est et à quoi ça sert* » ? CGIAR, p.1. [En ligne]

⁵² Pecqueur Bernard (2000)., « *Le développement local* », Syros, 2^e édition revue et augmentée.

clarifier l'action responsable des acteurs dans l'espace « territoire » ; d'où la nécessité de s'intéresser à la question de la responsabilisation des acteurs dans la gouvernance locale.

1.4.2 Gouvernance locale et responsabilisation des acteurs

Dans nos travaux de recherches en 2008 sur la gouvernance et la pérennisation des projets de développement villageois, nous soulignons que « *La gouvernance locale est généralement comprise comme la démocratisation des processus de décisions pour la gestion d'un territoire. Elle implique l'exercice de leurs responsabilités par l'Etat et les collectivités territoriales quand elles en ont les capacités, mais également la participation des populations, des ONG et des organisations communautaires de base aux processus de prise de décisions. Elle doit contribuer de façon significative à la "décentralisation démocratique", à la réduction de la pauvreté et à la gestion durable des ressources naturelles locales*⁵³ », Il est évident que la terre constitue la première ressource sur laquelle une collectivité locale devrait compter. « *La mise en œuvre concrète de la gouvernance locale suppose donc que chacun des acteurs appréhende correctement le cadre institutionnel et sociétal dans lequel il évolue, connaît son rôle, ses responsabilités et les marges de manœuvres dont il dispose et qu'il peut exploiter*⁵⁴ ». Il s'avère alors indispensable de prendre appui sur les rôles que peuvent jouer chaque acteur, y compris les groupes exclus ou marginalisés. En effet, selon Vion et Le Galès (1998), l'analyse de la gouvernance nécessite de porter « *le regard sur les politiques culturelles locales en mettant en évidence des transformations qui ne sont pas ou peu liées à ce secteur. Dans certains cas, les politiques culturelles municipales de villes marquées par des modes de gouvernance relativement structurés n'ont de sens que par rapport à un ensemble plus vaste de variables*⁵⁵ ». C'est pourquoi selon Hounmenou G. (2003), la gouvernance participe aussi bien à des actions collectives, qu'à une responsabilisation des différents acteurs et à la coopération entre eux dans une démarche de promotion économique et sociale du terroir. En mettant l'accent sur la « *proximité géographique*⁵⁶ », il promeut la cohabitation entre élus et citoyens dans un esprit de démocratie participative afin que les

⁵³ Nouwadjro Coffi Fiacre (2008), Gouvernance et pérennisation des actions de développement villageois », Mémoire de maîtrise [en ligne] https://www.memoireonline.com/07/12/6079/m_Gouvernance-et-perennisation-des-actions-de-developpement-villageois-au-Benin-cas-de-la-commune6.html

⁵⁴ Idem

⁵⁵ Vion Antoine et le Galès Patrick (1998), « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », In: *Politiques et management public*, vol. 16, n° 1, 1998. La gouvernance urbaine. p.4.

⁵⁶ Hounmenou Bernard (2003), « Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local : cas des zones rurales au Bénin » *Développement durable et territoires*, p.4 [En ligne]

actions publiques répondent au plus près aux besoins réels définis par les populations elles-mêmes. La décentralisation correspond donc à ce modèle de gouvernance. Prônée par les élites africaines, cette nouvelle forme d'administration des collectivités territoriales a été définie au prisme des réalités des pays développés, alors que les sociétés africaines ont aussi des modes traditionnels de gouvernance du territoire. Adegbinni A. (2015) présente alors la gouvernance foncière traditionnelle comme étant « *un héritage transmis d'une génération à l'autre, et dans lequel les acteurs coutumiers se complètent ou se contournent pour produire des biens fonciers*⁵⁷ ».

1.4.3 Gouvernance locale : facteur de réduction de la pauvreté

Bonfiglioli A. (2003) met l'accent sur des facteurs essentiels à la bonne gouvernance. Il relève entre autres : « *la participation d'individus, organisés ou non, qu'il désigne encore par le terme d'« acteurs locaux » devant disposer de moyens d'actions dans le processus décisionnel local concernant le secteur public (cela inclut le partenariat avec tous les acteurs locaux) ; de la transparence ou partage de l'information, impliquant un comportement ouvert des procédures de décisions prises ; de l'équité de la part des autorités locales ; de la sensibilité à la dimension genre ; de l'obligation redditionnelle des élus et des fonctionnaires et de l'efficacité des autorités locales dans la réalisation des objectifs ou la gestion des ressources publiques*⁵⁸ ». De même, il souligne que la notion de gouvernement local créée par la loi repose sur « collectivité territoriale » ou « collectivité locale ». La commune est donc un espace créé. Ainsi, la gouvernance locale vise à transférer le pouvoir aux populations locales par le biais des principes de libéralisation et d'équité, en vue de réaliser un développement économique et politique qui soit mené par les populations elles-mêmes et qui met l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ainsi, dans le contexte de mutation des espaces, les communautés doivent être en mesure de décider des transformations futures de leurs terres ou y être implicitement associées. De ce fait, un système performant de planification de l'organisation et de la gestion du foncier pour le bien-être des communautés à la base est à rechercher en permanence ; autrement dit la réduction de la pauvreté devient un résultat imputable à la bonne gouvernance foncière. La gouvernance foncière locale implique alors le « transfert vertical » de responsabilités. C'est

⁵⁷ Adegbinni Adeothy (2015), « *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou* » Thèse en urbanisme, Université de Bretagne occidentale, p.433. [En ligne]

⁵⁸ Bonfiglioli Angelo. (2003), « *Le pouvoir des pauvres : La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté* », Fonds d'Équipement des Nations Unies, p.19.

dans ce cadre que les individus et les communautés auxquelles ils appartiennent sont appelés à affronter les influences du contexte institutionnel dans lequel ils se retrouvent. Pour Talbot Damien (2006), à l'échelle d'un territoire « *le mode de gouvernance est une expression collective de la volonté des acteurs [...], un consentement issu de processus de conflits et de compromis, un arrangement sur les objectifs de l'action collective et sur les actions à mener afin de les réaliser*⁵⁹ ».

Il faut alors appréhender la reddition des comptes⁶⁰ comme un mécanisme qui favorise la bonne gouvernance et contribue à éviter les crises de légitimité de la collectivité locale et de ses services. C'est donc une démarche facilitatrice de l'expression des groupes défavorisés et vulnérables. C'est d'ailleurs ce qui incite l'auteur à mettre l'accent sur les conditions de réussite de la démarche. Il s'agit entre autres du contexte politique favorable à l'expression des droits des communautés, de la participation élitiste des différents acteurs, l'existence aussi bien de structures formelles qu'informelles et des cadres de concertation.

Que se passe-t-il donc dans ces espaces ruraux confrontés à l'expansion de nouvelles modes de gouvernance ?

1.4.4 La gouvernance dans les zones rurales en Afrique

C'est en se fondant sur les problèmes de développement que rencontrent les communautés dans les zones rurales en Afrique, que Hubert de Milly (2003), aborde la problématique de la gouvernance⁶¹ en se fondant sur le développement local qu'il voit comme étant comme une dynamique de groupes locaux destinée à améliorer les conditions économiques et sociales de l'espace où ils vivent ; ce processus est même temps, un objectif, mais aussi un moyen de gouvernance locale dans les collectivités territoriales en l'Afrique subsaharienne. Il y perçoit notamment une démarche d'exhumation des contraintes auxquelles les espaces ont été confrontés depuis toujours dans cette région d'Afrique. Il

⁵⁹ Talbot Damien (2006), « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires*, p.6. [En ligne]

⁶⁰ La reddition des comptes est l'obligation faite à une personne physique ou morale investie d'une mission ou d'une responsabilité, d'informer sur son action, les résultats atteints et les limites, en restant ouverte au contrôle et à l'interpellation. C'est une démarche orientée vers la transparence.

⁶¹ de Milly Hubert (2003), « Le développement local : pour ou contre la décentralisation », in Mayoukou Célestin, Thuillier Jean-Pierre, Albagli Claude, Torquebiau Emmanuel., *Gouvernance du développement local*, Paris : L'Harmattan, pp.59-79.

met ainsi l'accent sur la nécessité de bâtir de nouveaux cadres de partenariats tournés vers l'inclusion à la base. Alors, au-delà de la simple implication des communautés, comment peuvent-elles influencer les décisions et les approches de gouvernance foncière de manière à garantir la protection du patrimoine communautaire ? Celui-ci a une identité traditionnelle et repose sur la terre, un héritage et un objet sacré, qui est ancrée dans la relation avec les ancêtres.

Dans les collectivités locales, trois types d'acteurs⁶² cohabitent et sont co-responsables de la qualité de l'action publique et des options de développement de l'espace. Leurs rôles peuvent, selon le cas et le milieu, être passifs ou actifs en fonction de la force de la tradition. Il convient donc d'évoquer ici, les élus locaux comme autorités reconnues par la loi. Les fonctionnaires communaux et autres techniciens sont comme des agents soumis aux directives émanant des élus et chargés de l'application de la loi. C'est aussi le cas des communautés et leurs représentants que sont les chefs de famille, les dignitaires vodoun, etc. Ils sont quant à eux bénéficiaires d'une part de l'action publique et donc des interventions des deux premières catégories d'acteurs, et d'autre part ils sont garants du maintien de l'ordre social établi.

1.4.5 Le jeu des acteurs dans la manipulation de l'ordre social

La théorie de l'acteur stratégique⁶³, élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), suppose qu'il n'est pas possible de considérer que le jeu des acteurs n'est déterminé que par la cohérence du système ou par les contraintes environnementales. On doit chercher en priorité à comprendre comment se construisent les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires entre eux. Donc, au lieu de relier la structure organisationnelle à un ensemble de facteurs externes, cette théorie l'appréhende comme un construit humain, rejoignant en cela une démarche qui situe les déterminants comme allant principalement de l'individu vers la structure (l'individualisme méthodologique) et non de la structure vers l'individu (structuralisme). Ainsi, pour assurer la bonne marche des mécanismes de la transition foncière, il est indispensable d'identifier toutes les parties prenantes qui vont intervenir dans sa mise en œuvre, les activités de chacun d'eux, mais aussi le rôle de chaque partie en lien avec le processus de mutation. Il

⁶² Les acteurs en interaction sont les élus, les fonctionnaires et la société civile qui représente les communautés à travers les ONG, les associations, les groupes organisés ou non.

⁶³ Crozier Michel et Friedberg Erhard (1977), « *L'acteur et le système* », Le Seuil, 436 p.

faut également mettre en place les modalités de coopération entre les acteurs en construisant sur l'existant issu de la tradition, même si à ce niveau, il y a des évolutions évidentes avec le temps. Ce travail d'analyse doit mettre l'accent sur :

- l'apport de chaque acteur au bon déroulement de la mutation foncière ;
- le type d'information à recueillir ou à diffuser entre les acteurs ;
- la contribution de chaque acteur à tous les niveaux du processus de prise de décisions ;
- la responsabilisation de chaque partie prenante (rôles délégués par exemple avec le pouvoir traditionnel, etc.).

Il est donc souhaitable que les divergences entre acteurs puissent être contenues le plus rapidement possible avant qu'elles ne donnent lieu à des confrontations et ce, afin qu'elles permettent aux différentes parties d'entrer en négociation. Comme un système d'action concret, les communautés, en tant qu'ensemble humain structuré telle une organisation, ne fonctionnent pas comme un corps humain : la recherche d'ajustements est permanente, puisqu'elles sont des constructions humaines sur le plan de l'histoire, de la religion, de la politique, etc., en quête permanente de repères. L'analyse stratégique des acteurs suppose alors la planification de l'implication de chaque acteur dans les différentes phases de prises de décisions. En effet, face à une mutation à opérer, il y a le plus souvent plusieurs possibilités. Elles sont liées aux intérêts et aux objectifs des acteurs eux-mêmes ainsi qu'aux représentations qu'ils se font du contexte. Il faut toutefois se garder de penser que les perceptions sont homogènes à l'intérieur d'une catégorie d'acteurs. Dans les communautés encore sous le poids de la tradition, les conduites ne sont plus forcément univoques et rigoureusement suivies, tant l'effet générationnel, l'ouverture à de nouvelles religions, le désir de possession de propriété individuelle, etc. érodent la cohésion sociale. *A contrario*, l'approche contemporaine pour essayer de définir l'acteur et ses activités se positionne plutôt face à un acteur complexe soumis à de multiples facteurs qui influencent ses choix. Il s'agit :

- de « *l'habitus*⁶⁴ », comme modes de penser et d'actions formels ou non. Ces dispositions sont acquises, intériorisées et transmises par la famille, la religion, l'environnement et forment les réflexes de l'acteur socialisé ;

⁶⁴ Ce terme est fortement employé par la sociologie de Pierre Bourdieu (1930-2002).

- du système de valeurs sur lequel repose le positionnement de l'acteur par rapport à son action ;
- de l'environnement dans lequel les acteurs vont développer des stratégies pour exploiter les marges de manœuvres et les espaces de liberté qui s'offrent à eux. Les acteurs sont ainsi en interrelation avec le système dans lequel ils se retrouvent, tel que développé par Crozier et Friedberg (1977).

C'est dans cet environnement aussi complexe que l'acteur évolue, prend des décisions et développe des interactions permettant de saisir leurs approches à partir de trois postulats. Il s'agit de :

- **premier postulat** : en milieu urbain, comme en milieu rural, chaque communauté et chacun de ses membres a ses intérêts propres (révélés ou non) et des marges de manœuvres qui s'offrent à lui. La vie dans la communauté repose sur des constructions sociales, toujours dynamiques et évolutives, mais jamais statiques ;
- **deuxième postulat** : les acteurs organisés ou non disposent d'une autonomie relative face à l'offre et à la demande liées à la mutation de leurs espaces. Dans un environnement régi par des textes qui comportent eux-mêmes leurs limites et des zones d'incertitudes, les acteurs exploitent les possibilités de contournement qui leur sont offertes ;
- **troisième postulat** : les acteurs évoluent et s'influencent mutuellement par le jeu de pouvoir. L'accessibilité de l'information, la fracture numérique, l'analphabétisme, l'éloignement de certains ou encore la proximité des autres avec la périphérie et les centres de décisions, les croyances religieuses et ethniques, l'appartenance à une génération qu'elle soit ancienne ou récente, etc., sont autant d'éléments qui participent au système de contrôle du foncier dont les acteurs sont les animateurs.

1.5 Objectifs de la recherche

1.5.1 Objectif général

La finalité de cette étude est d'analyser les dynamiques issues des représentations sociales liées aux mutations foncières, et qui influencent la coproduction du développement et l'identité des espaces dans les communes du Bénin à travers cette phase de transition foncière qui génère progressivement le foncier mixte. La transition foncière désigne le passage d'un régime traditionnel où la cohésion sociale et la régulation autour du foncier sont élevées et s'équilibrent à peu près, à un régime moderne où l'intégration et la régulation sont faibles et s'équilibrent également. Cette démarche nous permet de mieux introduire les systèmes qui gouvernent cette transformation du foncier traditionnel que sont en train de subir les espaces, presque comme un passage obligé vers le foncier moderne.

1.5.2 Objectifs spécifiques

De façon spécifique, il s'agit de :

- définir et analyser le foncier traditionnel, moderne, et mixte ;
- appréhender la signification que revêt la mutation du foncier traditionnel pour les acteurs de l'arène locale, y compris les acteurs du marché foncier dans le contexte de la décentralisation tel que mis en œuvre et vécu par les communautés ;
- capitaliser les pratiques qui promeuvent une transition foncière de qualité dans les communes ;
- analyser le jeu de pouvoirs et les stratégies d'acteurs développées autour de la mutation du foncier traditionnel et toutes ses formes mixtes.

1.6 La méthodologie de la recherche

Cette recherche a mobilisé une démarche plurielle de collecte de données en milieu, périurbain et rural, ainsi que des acteurs dont les intérêts et la relation au foncier sont diversifiés.

1.6.1 Le cadre général de la recherche

L'approche méthodologique a consisté à s'appuyer sur une démarche empirique permettant de collecter des données essentiellement qualitatives. Pour ce faire, un cadre logique des axes de collecte a été mis en place dans une démarche d'auto-analyse de la perception par les acteurs, des mécanismes et finalités des évolutions subies par le foncier dans le temps sur leur territoire. Ces axes de collecte ont été identifiés à partir de notre plan de thèse, du modèle d'analyse centré sur la cohésion sociale, des évolutions spatiales du foncier et de l'histoire d'origine des différentes communautés étudiées dans le cadre de cette recherche. En s'appuyant sur notre modèle d'analyse (voir 1.3), il a été question de produire un « effet miroir » permettant également aux acteurs rencontrés de questionner les transformations subies par leur cadre de vie, l'érosion des modèles et des valeurs socioculturelles ou identitaires des espaces en question.

Ce choix méthodologique a permis, au-delà de la revue documentaire, de réaliser des entretiens, d'organiser des *focus group*, d'animer un atelier thématique et un dialogue avec les communautés. De plus, cette démarche a nécessité surtout d'observer des faits et gestes en situation réelle et d'écouter les témoignages et récits sur le terrain.

Ces méthodes de collecte ont été aussi complémentaires qu'utiles, dans la mesure où les sources orales constituent le cœur des données collectées. Ainsi, les acteurs qui ont été touchés dans les communautés sont aussi bien des autochtones que des allochtones. Des organisations de la société civile, des chercheurs, des décideurs, et des intervenants dans les opérations foncières ont été aussi touchés. Notre approche a donc été aussi bien déductive qu'inductive à travers la recherche du positionnement des acteurs sur la question de la mutation foncière. Ainsi, au sein des communautés, et à partir d'un choix raisonné, nous avons, avec une attention particulière à la variation intergénérationnelle, pu toucher des sages, des notables, des chefs de collectivité familiale, des jeunes ; des femmes, des chefs religieux, des acquéreurs de parcelle. Plusieurs autres acteurs ont été contactés dans les mairies, l'administration publique et des projets de développement comme « Porto-Novo : ville verte » pour nous fournir des informations utiles et de la documentation.

1.6.2 La collecte de données

1.6.2.1 La revue documentaire

Elle s'est traduite par la mobilisation, durant tout le parcours de la thèse, de la documentation de base sur internet, dans les bibliothèques au Bénin et à l'Université de Bretagne Occidentale. Notre directeur de thèse a également mis à notre disposition, et ce, de manière permanente, de nombreuses ressources documentaires physiques et numériques. L'ensemble des ressources consultées est articulé autour d'ouvrages, d'articles, de revues et de thèses. Les archives nationales ont été également consultées. Ainsi, des textes de lois, des décrets, des arrêtés et autres actes réglementaires en lien avec la gestion foncière, de la période coloniale à ce jour ont été explorés et ont permis de cerner l'évolution des normes dans le temps.

L'analyse croisée des thèses, des ouvrages et des articles sur le foncier a été utile dans l'étude des mécanismes de gouvernance foncière, des logiques qui soutiennent les perceptions des acteurs et déterminent leurs actions dans le cadre des mutations. Les écrits centrés sur l'Afrique et particulièrement le Bénin ont focalisé notre attention.

Dans ce registre, nous avons également réalisé sous forme de veille, une revue de presse périodique, centrée essentiellement sur les relevés du Conseil des Ministres du Gouvernement du Bénin. En effet, depuis 2016, environ un Conseil des ministres sur deux aborde un dossier ayant trait au foncier. Ceci s'explique par tous les grands chantiers d'infrastructures ouverts dans le pays et qui sont mobilisateurs et consommateurs d'espace.

1.6.2.2 Les entretiens et focus group sur le terrain

a. Les entretiens

Sur la base de la problématique, du modèle d'analyse, des objectifs, des hypothèses et des données de base issues de la recherche documentaire, nous avons construit un guide d'entretien général, avec des fenêtres d'ouverture spécifique sur chaque catégorie d'acteurs ciblés. A travers le protocole d'entretien (ANNEXE n° 1) mis en place, nous avons cherché à comprendre : les tendances lourdes qui affectent les mutations du foncier dans chaque type d'espace (urbain, péri-urbain et rural) ; les influences de la religion, notamment le vodoun, l'effet du foncier moderne sur les juridictions traditionnelles ; la perception que les uns et les autres ont encore aujourd'hui du foncier traditionnel et du droit de propriété

individuelle avec une attention particulière à la différence entre les générations et au statut social de la femme. Sur cette base, des entretiens ont été réalisés à Porto-Novo, Avrankou et Bonou. En marge de ces entretiens individualisés qui se sont déroulés soit au domicile, soit sur le lieu de travail (atelier ou lieu de commerce), soit sur une place publique, deux *focus group* ont été également organisés. La technique « *boule de neige* » était la caractéristique principale de la démarche qui a permis d'aller vers les sujets rencontrés : le précédent pouvant recommander le suivant en fonction de sa connaissance du milieu et du sujet. Le déploiement de cette technique a cependant pris en compte certaines variables :

- l'**âge** : ce critère était important pour croiser le regard de différentes générations sur les mutations foncières. Trois sous-groupes ont été pris en compte à ce niveau. Il s'agit des personnes qui ont connu le foncier en période coloniale et au lendemain de l'indépendance (1960). La deuxième catégorie est composée majoritairement de jeunes qui ont connu le fonctionnement du foncier à l'ère du renouveau démocratique (1990), et notamment depuis l'avènement de la décentralisation (2002). La catégorie intermédiaire est celle qui a suivi l'évolution du foncier depuis la période marxiste (1972) ;
- le **sexe** : ce critère a été déterminant dans la collecte. Les réalités coutumières positionnent différemment les hommes et les femmes dans la relation au foncier. De même, selon qu'on s'éloigne de Porto-Novo vers Bonou, le poids de la tradition est de plus en plus fort et sélectif dans les rôles liés au foncier, notamment aux modes d'accès dont l'héritage ;
- la **localisation** : ce travail est intéressant dans la mesure où nos entretiens se sont déroulés dans une oscillation entre le milieu rural, urbain et périurbain. Nous avons pu, à l'occasion de nos travaux, croiser d'un terrain à l'autre, les positionnements des acteurs pour mieux apprécier les évolutions, les résistances, mais aussi les fenêtres d'ouverture ;
- la **religion** : la relation au foncier est fortement influencée par la religion. La terre en tant qu'objet sacré est traitée comme tel par une frange encore importante de la population. La percée des religions nouvelles modifie par endroits le lien et la

perception de la terre, notamment les logiques qui portent la valeur culturelle du foncier ;

- le *statut* (allochtone ou autochtone) : le positionnement de l'acteur sur la mutation de l'espace varie selon qu'il est héritier, acquéreur, propriétaire ou non.

52 entretiens individuels (voir la liste en annexe N°2) prenant en compte ces variables ont été réalisés. La plupart en langue locale, puis retranscrits en français. Tous les entretiens ne se ressemblent pas ; chacun présentant ses problèmes de passation. Certaines personnes du troisième âge ou chef religieux s'expriment en paraboles qu'il faut décoder en les relançant. Ailleurs, l'entretien a été réalisé après plusieurs allers-retours et des relances. Par endroits, il fallait souscrire au rituel symbolique pour obtenir le rendez-vous. Cependant, tous les entretiens se sont déroulés dans de bonnes conditions et de façon satisfaisantes. Pour faciliter leur traitement et analyse, une grille de dépouillement a été conçue pour accueillir les entretiens ordonnés et classés. Cette grille a mis l'accent sur les éléments de réponse, les affirmations, les doutes et les contradictions.

b. Les focus group

Deux focus group ont été réalisés, un à Bonou sur la place publique du village d'Agbonan et l'autre à Avrankou sur la place publique du village de Houndomey. Ces *focus group* n'étaient pas prévus à la base dans notre approche de collecte de données. Ils ont été spontanément développés sur le terrain et se sont avérés aussi efficaces que les entretiens de base. A Bonou, alors que nous déployions nos entretiens avec la technique de boule de neige, c'est en quittant un interviewé pour rejoindre un autre qui nous a été recommandé, que nous avons décidé d'engager la discussion avec ce groupe de sept femmes à qui nous demandions au départ des renseignements pour nous rendre au domicile de l'informateur recommandé. Leur ouverture d'esprit et leur accord spontané à répondre à nos préoccupations ont été d'une grande utilité et une richesse pour la discussion qui a eu comme support, le guide d'entretien.

A Avrankou, alors que nous étions allés à la rencontre de dame X qui nous a été recommandée, après l'introduction de l'objet de notre présence, cette dernière a sollicité la participation des autres femmes avec qui elle se trouvait. L'entretien s'est donc transformé en focus group très actif et dynamique. Le même protocole d'entretien a été appliqué.

En dehors de quelques rares personnes au sein des communautés rencontrées qui pouvaient échanger avec nous en français, la plupart des échanges avec nos interviewés se sont déroulées en langues locales. Ainsi à Porto-Novo : il s'est agi du *goun*, à Avrankou : du *goun* et du *toli*, puis du *wémè* et du *fon* à Bonou. Nous n'avons pas eu besoin d'interprètes pour réaliser ces entrevues ainsi que leur traduction de la langue locale vers le français pour leur exploitation. En effet, nous sommes nés et avons grandi dans le département de l'Ouémé. Malgré nos origines *adja*, nos premiers métiers de facilitateur communautaire dans ces localités ont forgé notre maîtrise des différentes langues du milieu d'étude. Sur la base de la grille de dépouillement que nous avons conçue, les données issues de notre collecte sur le terrain ont été organisées. Nous n'avons pas connu de problème majeur de traduction, car nous comprenons les différentes langues locales de nos trois terrains. Il a fallu cependant confirmer auprès de sachants, quelques noms de plantes et d'animaux relevés au cours de nos entretiens.

1.6.2.3 L'observation de la mutation foncière sur le terrain

En dehors des transactions foncières modernes dans lesquelles nous avons été impliqué pendant le déroulement de la thèse, nous avons eu l'opportunité de participer en avril 2023, à une donation de terre selon les rites traditionnels. En effet, les chefs traditionnels à Bonou informés des orientations de nos travaux, n'ont pas manqué de nous associer à une cérémonie de donation traditionnelle de la terre (voir chapitre 5). Pour ce faire, nous avons mobilisé l'équipe d'une web TV professionnelle⁶⁵ qui nous accompagné sur le terrain, et a facilité la prise d'images de qualité et le montage d'un film professionnel qui résume le processus de donation de terre encore d'actualité dans des communautés autochtones gardiennes des valeurs ancestrales. Ce terrain a permis d'aller au-delà des entretiens, des informations collectées à travers la documentation et de vivre effectivement une donation, en étant proche des gestes et des matériaux qui entrent en ligne de compte pour cette forme de transaction.

⁶⁵ MORID TV qui a son siège à Porto-Novo.

Pour croiser les données issues de la littérature et du positionnement des acteurs rencontrés, deux ateliers ont été organisés. Le premier sous la forme d'atelier thématique et le deuxième sous la forme d'un dialogue avec les communautés.

1.6.2.4 L'atelier thématique sur les villes et communautés durables

C'est autour du thème « Villes et communautés durables » en lien avec l'objectif de développement durable numéro 11 de l'Agenda 2030 des Nations Unies que cet atelier a été organisé en janvier 2020 dans les locaux de la Maison de la Société Civile à Cotonou. Vingt participants identifiés avec la technique de choix raisonnée ont été conviés à cet atelier. Ce sont : le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD), représenté par la Direction de l'Urbanisme ; la Direction Générale de Coordination et du Suivi des Objectifs du Développement Durable (DGCS-ODD) ; du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ; de l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo (ARPN) ; de l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA) ; des chercheurs de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) ; de l'Université Nationale des Sciences, Technologies, Ingénierie et Mathématique d'Abomey (UNSTIM) ; de l'Université de Bretagne Occidentale ; des Organisations de la Société Civile (OSC), des partenaires de soutien à l'action de la société civile au Bénin et des personnes ressources.

Au cours de cet atelier qui a duré une journée, le débat sur l'avenir des fonciers a été posé sans fard dans un contexte marqué par de profondes mutations et, où le rapport relève aussi bien du culturel que du cultuel. Trois panels articulés autour du rôle des acteurs, des logiques de production foncière et des moyens de résilience, ont meublé cet atelier. L'objectif de l'atelier thématique a été de mettre en débat la problématique de la ville durable en lien avec les mutations foncières et la conservation du patrimoine afin de mieux cerner les défis liés au développement et à la résilience des espaces au Bénin. Les termes de références de l'atelier ont été nourris par les connaissances produites à partir des entretiens préliminaires et de la revue documentaire.

Dans la recherche de l'équilibre, un regard avec les communautés a été organisé au village pour confronter le regard des technocrates sur le foncier traditionnel.

1.6.2.5 Le dialogue avec les communautés

C'est dans une atmosphère de donner et de recevoir que s'est déroulée cette séance d'échanges avec les communautés en octobre 2022 dans le village de Kotan à Avrankou sur la ferme-école « Graine future » du Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Être au Bénin. Une trentaine de participants, 15 hommes et 15 femmes venus de différentes communautés des communes d'Adjarra, Avrankou et d'Ifangni ont répondu à notre invitation. Le Responsable des Affaires Domaniales et Environnementales (RADE) de la commune d'Avrankou s'est également associé à l'exercice. Ce dialogue a permis de questionner l'état actuel de leur relation avec la terre-vodoun, les réticences à adopter le foncier moderne, les écarts de perception entre les générations⁶⁶.

1.6.3 Autres activités de soutien à la méthodologie

1.6.3.1 Du comité de suivi...

Nous avons régulièrement bénéficié de l'accompagnement du comité de suivi de notre thèse. Quatre réunions annuelles ont eu lieu en ligne. Ces moments d'échanges ont été très utiles pour façonner, notre démarche d'intervention, affiner les angles de lecture de notre problématique et des données collectées, mais surtout de progresser dans l'architecture du plan de rédaction de la thèse.

1.6.3.2 ...aux formations doctorales...

Trois formations majeures caractérisent notre parcours de thèse. Il s'agit de (i) *Usages des méthodes ethnographiques en sciences humaines et sociales* à Rennes ; (ii) *Aide à la rédaction de la thèse : du plagiat à la rédaction* à Brest ; et (iii) *l'éthique dans la rédaction scientifique* (en ligne). La participation aux journées doctorales et au café Géoarchi (activité de notre laboratoire) n'ont pas été des moindres dans notre formation et notre intégration.

1.6.3.3 ...en passant par les rencontres périodiques avec notre directeur de thèse

A Brest tout comme au Bénin ou en ligne, des séances régulières de travail ont été tenues avec notre directeur de thèse. Avec lui, nous avons parcouru nos trois terrains, échangé sur chaque étape du processus de réalisation de la thèse.

⁶⁶ Voir chapitre 6

1.7 Difficultés et limites de la recherche

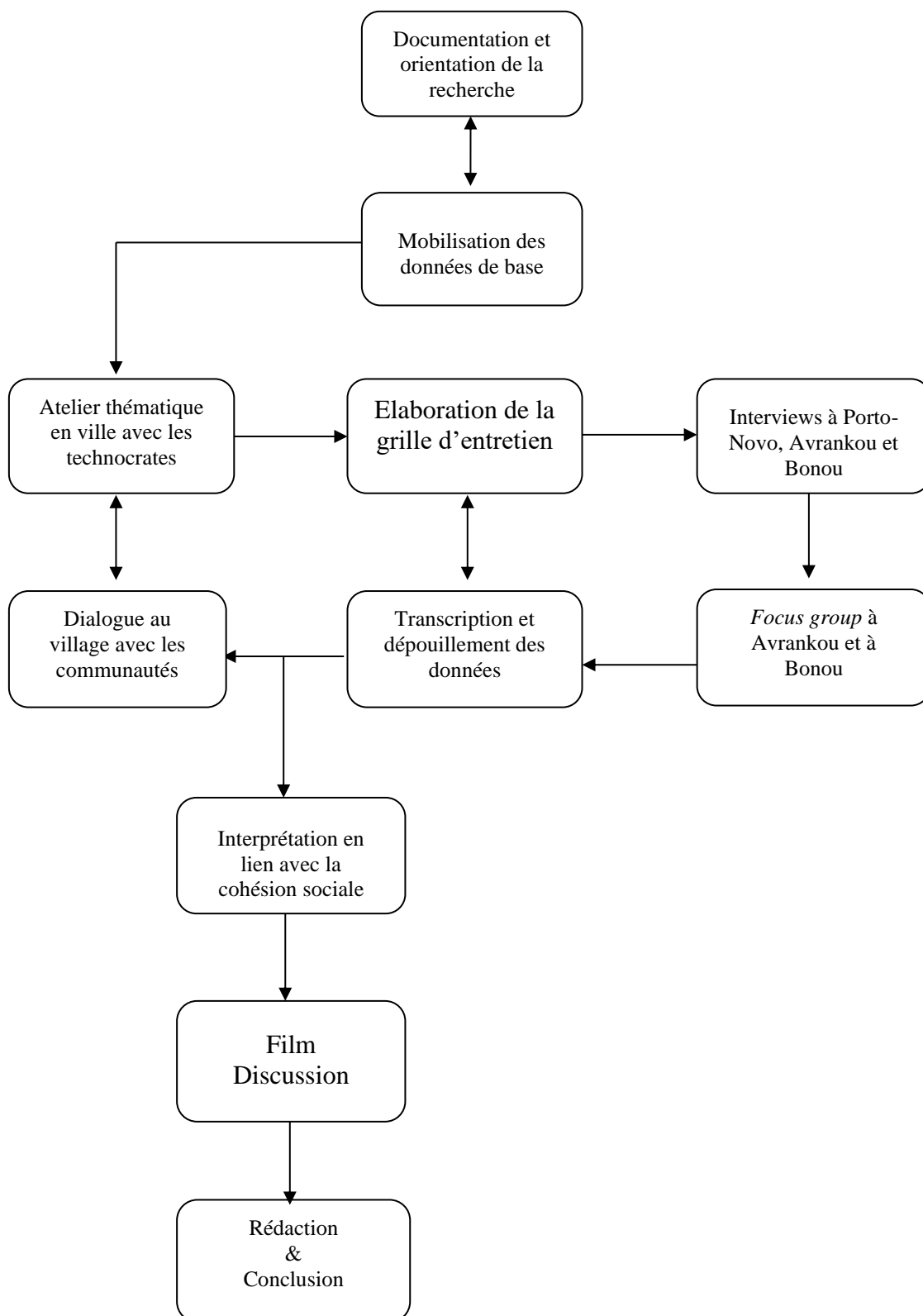
Cette thèse a été influencée par plusieurs facteurs aussi bien exogènes qu'endogènes. Il faut d'abord souligner que nous avons réalisé la thèse, cumulativement avec nos responsabilités de Chargé de Programmes de la Maison de la Société Civile du Bénin. Les charges de travail imposées par ces deux agendas ont été très difficiles à concilier, appelant de part et d'autre des sacrifices. Le deuxième niveau de difficultés est lié au financement de la thèse. Il a été intégralement réalisé sur financement personnel. Il faut cependant souligner que nous avons bénéficié d'une bourse de mobilité de l'UBO comme complément aux frais de billet d'avion.

La pandémie de Covid-19 a été la contrainte majeure à affecter nos travaux. Dans un premier temps, la crise sanitaire a démarré avec les restrictions de voyage à un moment où nous nous apprêtions à aller en séjour de mobilité au Mali, pays qui conserve une longue tradition avec le foncier traditionnel, cas particulier des *dogon*, peuple d'agriculteurs. Toujours liée à la pandémie, nos activités de terrain ont été ralenties, de même que notre retour à Brest.

1.8 Résumé des étapes méthodologiques

La figure ci-après fait la synthèse de la démarche de réalisation de la thèse.

Figure 4 : Etapes méthodologiques de la recherche



CONCLUSION

La coproduction de l'aménagement de l'espace que le foncier moderne impose au foncier traditionnel exige que l'on s'intéresse aux possibilités de survie qui s'offrent à ces deux registres fonciers. Les réformes politiques, l'histoire de peuplement des espaces et le poids de la tradition sont autant de facteurs qui ont généré des mécanismes endogènes de régulation foncière que les approches récentes introduites par la colonisation ont du mal à remplacer, même si elles parviennent à éroder les systèmes de valeurs en place. Le marché foncier et les acteurs qui gravitent autour ont influencé la cohésion sociale, déterminant essentiel dans les mutations foncières au sein de populations traditionnellement soumises aux règles de vie communautaire. Pour comprendre la transition foncière en cours au Bénin, notamment dans les espaces urbains, périurbains et ruraux, cette thèse s'intéresse aux cas particuliers de trois communes du département de l'Ouémé. La démarche méthodologique exposée a été appliquée à ces trois communes dont les présentations sont faites au chapitre 2. La méthodologie a été participative et axée sur la coproduction des résultats avec les différentes parties prenantes.

**CHAPITRE 2 : UN TERRAIN – TROIS TERRITOIRES :
PORTO-NOVO, AVRANKOU ET BONOU**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 2.1 Le département de l’Ouémé : une réserve foncière en pleine croissance
- 2.2 Porto-Novo : ville du passé et du futur
- 2.3 La commune d’Avrankou : un marché foncier en pleine croissance
- 2.4 Un espace à visage traditionnel : la commune de Bonou

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'étude des mutations foncières au cœur de cette thèse s'intéresse particulièrement à trois espaces. Il s'agit de la ville de Porto-Novo en tant qu'espace urbain, la ville d'Avrankou comme espace périurbain et la commune de Bonou comme espace rural. A Porto-Novo, c'est le noyau ancien, précurseur de la cité, qui nous intéresse dans cette démarche d'exploration de la survivance du foncier traditionnel. Ces trois territoires sont situés dans le département de l'Ouémé, au Sud du Bénin. Ils présentent des caractéristiques proches et des spécificités liées à leur statut et à leur position géographique par rapport au corridor Abidjan-Lagos. Nous aborderons dans ce chapitre la présentation de chacune des communes à partir de l'histoire des origines de ces espaces. Les faits marquant de leur fondation ont en effet des répercussions encore vivaces sur le fonctionnement du foncier traditionnel dans ces communes ; d'où l'intérêt que nous portons à leur étude. L'origine de ces espaces est transmise fondamentalement à travers la tradition orale, à partir des entretiens réalisés sur le terrain auprès des différents groupes cibles appartenant à différentes générations. Les récits recueillis ont par ailleurs été confrontés avec la documentation disponible. L'accent a également été mis sur les facteurs de production et autres variables liés à la terre dans ces communes étudiées. Pendant longtemps en effet, les modes de vie des populations ont permis d'organiser et de gérer l'accès et la relation à la terre. Le foncier traditionnel a longtemps prévalu et les formes de sa survivance aujourd'hui à côté du foncier moderne sont particulièrement intéressantes. Il se présente non seulement comme un héritage, mais également comme un marqueur des évolutions successives de la relation des communautés à la terre ; d'où l'intérêt pour l'analyse de la transition foncière en cours.

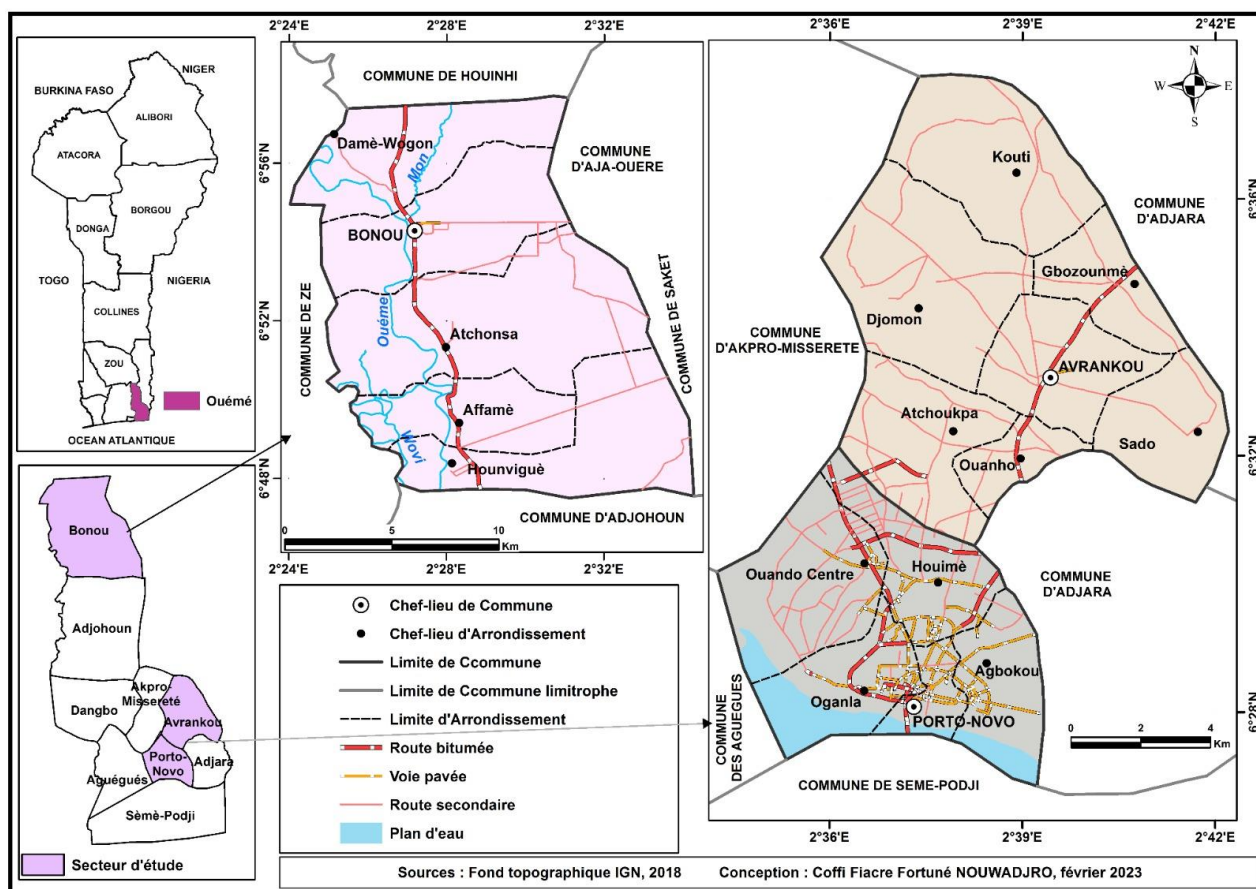
2.1 Le département de l’Ouémé : une réserve foncière en pleine croissance

Situé au sud-est du Bénin, le département de l’Ouémé est en pleine croissance. Selon l’INSAE⁶⁷, sa population est passée de 730 772 habitants en 2002 à 1 100 404 habitants en 2013. Avec 11 % de la population béninoise, l’Ouémé est ainsi le second département après celui de l’Atlantique. Présentant une densité de 859 habitants au km² en 2013 contre 570 habitants au km² en 2002, des disparités considérables s’observent à l’intérieur du département et encouragent à s’intéresser à cette région pour notre étude sur la mutation foncière. En effet, on passe de 177 habitants au km² dans la commune rurale de Bonou à 5 286 habitants au km² dans la ville de Porto-Novo.

Cette étude se déroule donc dans trois communes du département de l’Ouémé à savoir : la commune de Porto-Novo, la commune d’Avrankou et la commune de Bonou. Les deux premières communes font partie du bloc des quatre communes à forte concentration humaine du département dont la croissance n’est pas sans conséquence sur la réserve foncière de Bonou. Limité au Sud par l’océan Atlantique et le département du Littoral, au Nord par le département du Plateau, à l’Ouest par le département de l’Atlantique et à l’Est par la République Fédérale du Nigéria, le département de l’Ouémé est situé au Sud-Est du Bénin. D’une superficie d’environ 1296 km², le département de l’Ouémé compte neuf communes à savoir : Adjarra, Akpro-Misséréte, Avrankou, Adjohoun, Bonou, Dangbo, Sèmè-Kpodji, les Aguégues et Porto-Novo qui a également la fonction de capitale administrative du Bénin.

⁶⁷ Institut National de la Statistique et de l’Analyse Economique (INSAE) devenu en 2021 Institut National de la Statistique et de la Démographie (INStAD)

Document 1 : Carte de situation des trois terrains d'étude dans le département de l'Ouémé



Les mutations foncières au-delà des enjeux sociaux, économiques, politiques et techniques révèlent les nouvelles dynamiques de fonctionnement du marché foncier. Chaque espace, qu'il soit urbain, péri-urbain ou rural subit à sa façon cette métamorphose. En partant de l'idée centrale que la ville influence sa périphérie et le milieu rural, le choix de réaliser cette étude sur la ville de Porto-Novo, précisément sur le noyau ancien comme espace de centre-ville s'est imposé. La ville a en effet, « *l'épaisseur et la diversité sociale d'une ancienne cité [...]. Ville royale et comptoir de traite négrière, puis centre commercial et administratif de la première implantation coloniale, elle se développe à la fin du XIX^e siècle grâce aux immigrations afro-brésilienne et yoruba. L'ancienne ville est encore repérable aujourd'hui grâce à ses ruelles tortueuses ou ses placettes de collectivités familiales*⁶⁸ ». Les autres communes du département de l'Ouémé évoluent au prisme de la croissance de la ville capitale. Située au nord-ouest, la commune rurale d'Avrankou, qu'elle touche Porto-Novo ou qu'elle s'en éloigne selon le chemin d'accès, n'échappe pas

⁶⁸ Dorier-Apprill Elisabeth et Domingo Étienne (2004) « Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique » Métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois, *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 2004/1 n°81, p.43

à cette envolée du marché foncier. Elle nous intéresse dans le cadre de cette recherche comme zone périurbaine dont les frontières avec la ville capitale sont difficilement perceptibles par une personne étrangère à ce territoire. Dans le contexte de décentralisation, avec le redéploiement des rapports sociaux et la pression du marché foncier sur les espaces, dont ceux entre temps oubliés, il y a un intérêt d'apprécier les assauts du marché foncier sur la commune rurale de Bonou.

Cette lecture plurielle de l'analyse du marché foncier et de sa gestion institutionnelle par les acteurs, y compris les « collectivités traditionnelles » locales sont au cœur de nos travaux sur les trois communes de ce département au Sud-Bénin. Les facteurs de pénétration du marché foncier dans ces espaces anciennement traditionnels et ses formes de diffusion, les logiques marchandes qui organisent ces propensions en dépit de la réglementation, la survivance des pratiques endogènes sont autant de facteurs inhérents à chacun de ces trois types d'espaces qui nous intéressent dans leur fonctionnement à l'échelle locale. Cette dernière se révèle comme un creuset de mutations qui facilite l'« *observation empirique du contraste entre les grandes prescriptions internationales véhiculées par les réformes et leurs traductions multiples à l'échelle des villes, entre discours et pratiques, entre objectifs et résultats*⁶⁹ ». Autant que les espaces, les formes que prennent les mutations sont susceptibles de variations et impactent les croyances et les relations à la terre dans chacune de ces communes ; en témoigne l'histoire d'origine ou le mythe fondateur de chaque espace étudié. L'intérêt de l'étude dans cette région se trouve également dans le positionnement des villes de Porto-Novo et d'Avrankou sur l'axe du corridor Abidjan-Lagos qu'Armelle Choplin entrevoit déjà comme un agglomérat très vaste, une « *énorme conurbation pour les prochaines décennies*⁷⁰ ».

⁶⁹ Dorier-Apprill Élisabeth et Jaglin Sylvie (2002) Introduction. Gestion urbaine en mutation : du modèle aux arrangements locaux, Presse de SciencePo « *Autrepart* » 2002/1 n°21 p.7.

⁷⁰ Choplin Armelle et Ciavolletta Riccardo (2018) « *Cotonou-Histoire d'une ville sans histoire* » Les cahiers de la Fondation Zinsou, p.6.

2.2 Porto-Novo : ville du passé et du futur

La ville aux trois noms, « Adjatchê », « Hogbonou » ou « Porto-Novo » est la capitale du Bénin. « Contrairement à de nombreuses villes d'Afrique noire qui furent à l'origine des comptoirs, Porto-Novo n'est pas située sur la côte ; elle en est distante d'une dizaine de kilomètres. La ville borde une lagune qui communique avec l'océan à Lagos et Cotonou⁷¹ ». Fondée vers la fin du XVIII^e siècle, cet ancien comptoir de la traite négrière, porte encore les stigmates du passé. A travers son noyau ancien, l'antériorité de la ville est toujours visible aujourd'hui « grâce à ses ruelles tortueuses ou ses placettes de collectivités familiales⁷² ».

Photo 1 : Réhabilitation de la clôture des collectivités familiales



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août 2023)

⁷¹ Alain Sinou et Bachir Oloudé (1988) *Porto-Novo ville d'Afrique noire*, ORSTOM Editions Parenthèses, p.15.

⁷² Dorier-Apprill Élisabeth et Domingo Étienne (2004) « *Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique* » Métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois, Vingtième siècle. Revue d'Histoire, 2004/1 n°81, p.43.

Photo 2 : Ruelle réhabilitée desservant la cour d'une collectivité familiale



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août 2023)

Légende : Cette ruelle a été réhabilitée par des artistes de la ville sous la supervision du centre culturel Ouadada.

L'héritage de modernité que conserve la ville a été possible dès le XIX^e siècle avec le retour des Afro-brésiliens, la floraison du commerce et des investissements par les Yorubas, et le rôle de centre névralgique de l'administration du Dahomey assumé en tant que capitale. Espace de rencontre de la culture yoruba et adja, la ville repose sur un patrimoine matériel et immatériel assez riche et varié articulé autour de la culture vodoun. La soumission à ses valeurs est toujours présente dans les modes de vie d'une bonne partie des habitants, notamment les autochtones, et détermine encore pour de nombreuses personnes, les croyances et les relations à la terre.

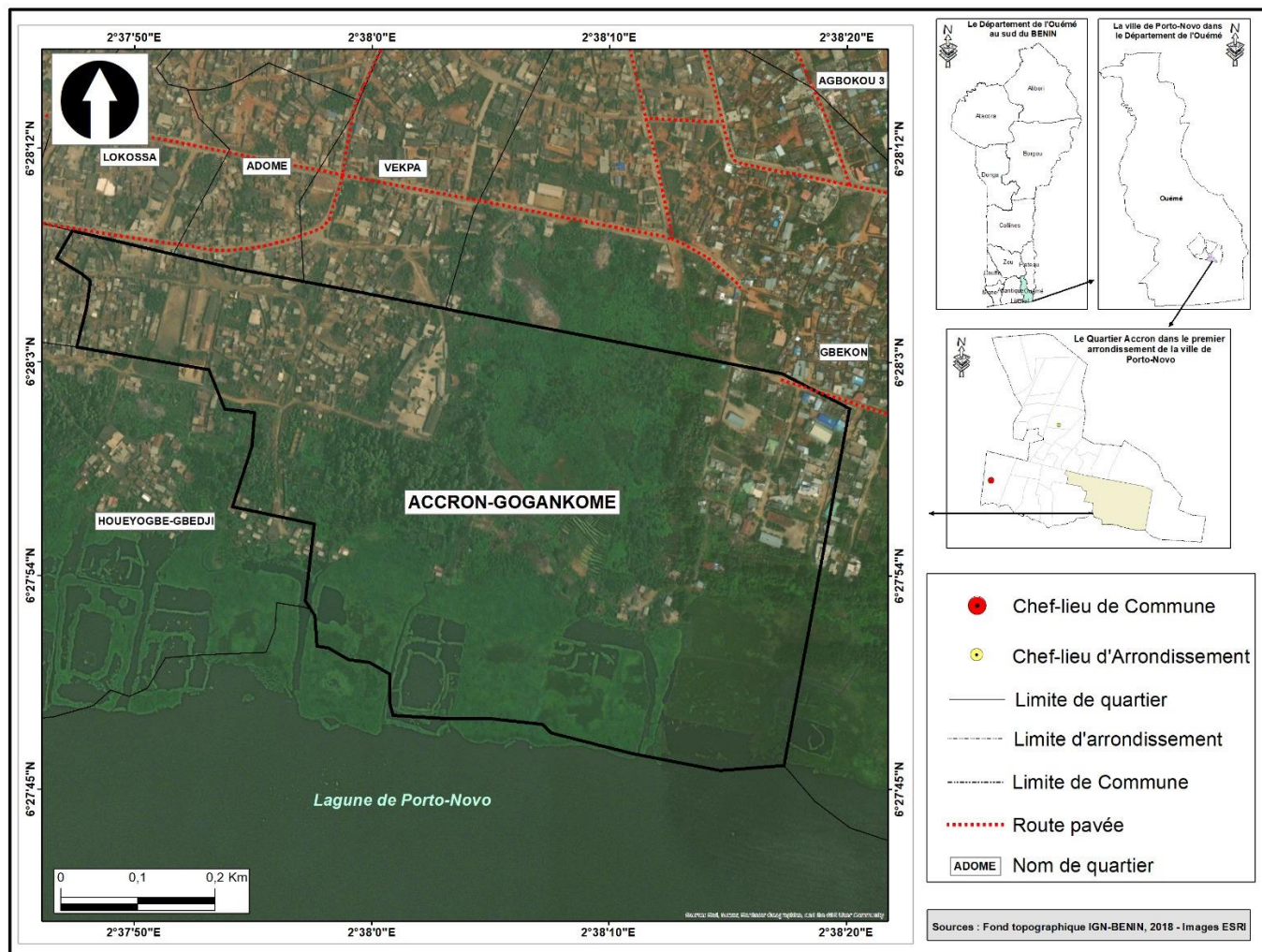
2.2.1 Des terres agricoles, peut-on encore en parler à Porto-Novo ?

Le noyau ancien de la ville s'est vidé au détriment de sa périphérie. Située sur la rive gauche de la lagune éponyme, il porte encore les stigmates de la vieille ville, porte d'entrée à cet emblématique espace jadis reconnu pour ses atouts agricoles. En effet, la région de Porto-Novo était la plus grande pourvoyeuse de noix de palme du Danhomey, autour de 1905. Alain Sinou et Bachir Oloudé rappellent que l'origine de l'occupation de cet espace remonte au XVI^e siècle par une communauté yoruba agricole. Les différents travaux sur l'histoire de la ville indiquent qu'après l'installation des trois frères chasseurs à Akron, la communauté qui s'est constituée progressivement pour s'élargir jusqu'à Djassin a vécu pendant plusieurs années de l'agriculture. Même si le rôle de comptoir de la traite négrière

a fini par ravir la vedette à l'agriculture, la fonction agricole n'avait pas que l'économie comme finalité, elle servait également à sécuriser les espaces libres et marquer ainsi les limites des territoires par des cultures. Aujourd'hui encore, une agriculture urbaine dominée par le maraîchage semble donner l'illusion de la disponibilité de terres agricoles. Les travaux du projet Porto-Novo « ville verte » font état de sites cultivés de petites tailles, entre 0,5 et 1,5 hectares⁷³ montrant ainsi la disparition avancée de la terre agricole à Porto-Novo.

⁷³ Groupe Huit (2015) *Etude de faisabilité complémentaire Porto-Novo ville verte*, p.40.

Document 2 : Aperçu du quartier étudié dans le noyau ancien de Porto-Novo



Réalisée par : Coffi Fiacre Fortuné NOUWADJRO, août 2023

2.2.2 Aperçu géographique de la ville de Porto-Novo

La ville de Porto-Novo, capitale politique du Bénin est située à 30 km de Cotonou, la capitale économique. Etendue sur une superficie de 52 km², elle est limitée au sud par la commune de Sèmè-Kpodji qui la sépare de la métropole de Cotonou ; à l'ouest par la Commune des Aguégus (une commune lacustre), à l'est par la commune d'Adjarra, et au nord par les communes d'Akpro-Missérété et d'Avrankou. Située dans la plaine côtière après le plateau latéritique de terre de barre de Pobè, le relief de la ville présente des zones hautes mais également des zones basses, sous forme de bas-fonds souvent inondés qui servent de lit aux eaux pluviales. Quoiqu'impropre à l'installation humaine, il n'est pas rare de remarquer le comblement ou l'occupation anarchique de ces zones de dépressions ou réceptacles naturels. Dans la ville, « *la végétation cohabite avec les agglomérations urbaines. Les interdictions liées à la sacralisation vodoun de certaines forêts a aussi un rôle de protection des espaces verts et des arbres centenaires qu'ils abritent. Le paysage est dominé par des palmiers de toutes formes, de cocotiers, de manguiers, d'arbres à palabre, d'hysopes et d'autres arbres centenaires de hauteur supérieure à dix (10) mètres, tels que l'iroko, le fromager, le kapokier*⁷⁴ ».

Photo 3 : Arbre sacré conservé dans l'aménagement d'un ancien quartier

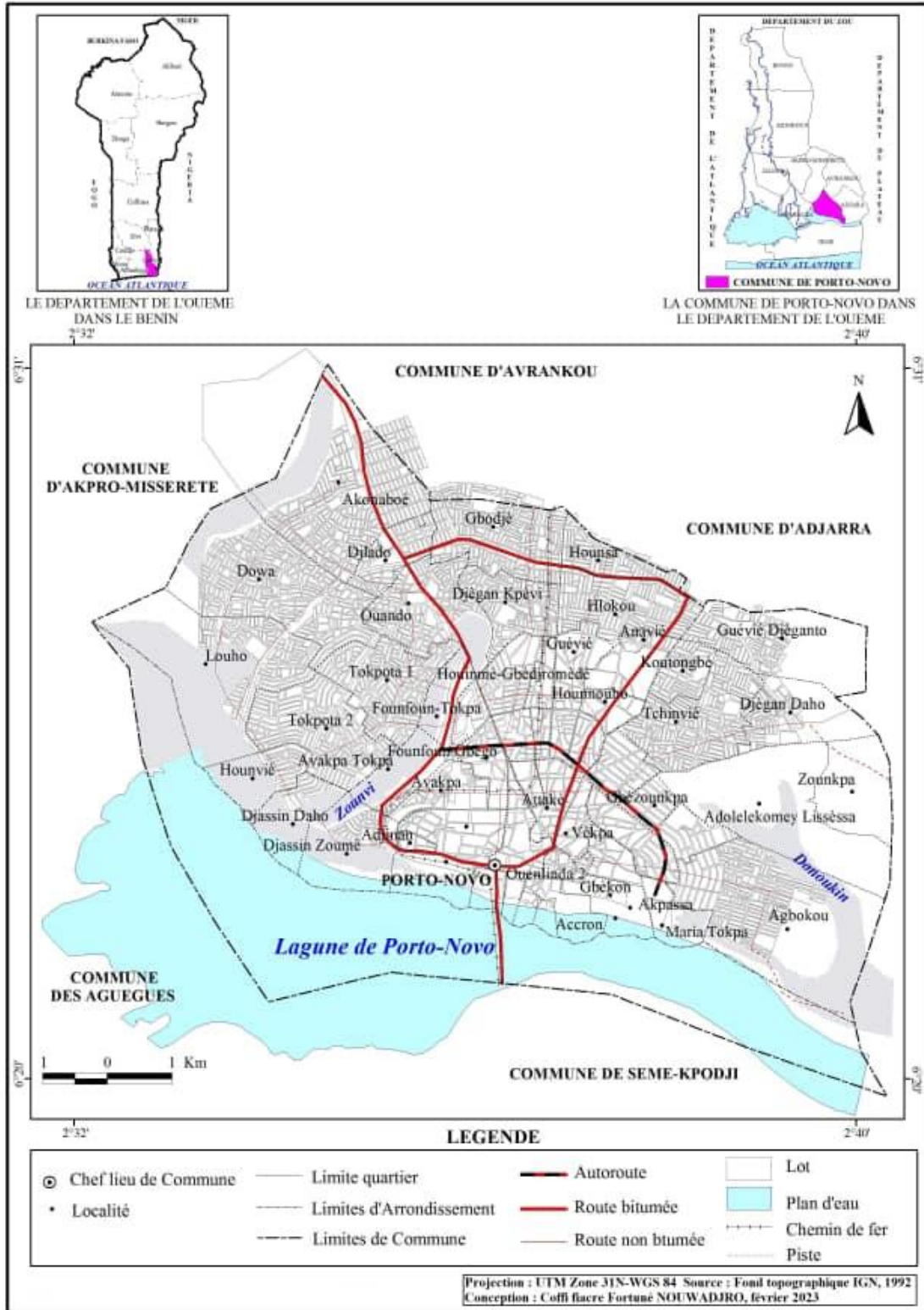


Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août 2023)

Légende : Sur la place Agassa Honto, on observe l'iroko drapé d'une toile blanche, au pied de l'arbre, c'est un mélange d'objets offerts en sacrifice. Sur la place, un commerce.

⁷⁴ Mairie de Porto-Novo, *Plan de développement municipal (PDM) de la ville de Porto-Novo 2021-2026*, p.16.

Document 3 : Carte de situation de la Commune de Porto-Novo



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (2023)

Légende : C'est le quartier Akron, précurseur du royaume de Hogbonou devenu vile de Porto-Novo qui nous intéresse dans le cadre de cette recherche. C'est autour de ce quartier que s'est d'abord développé le noyau ancien avant les autres phases d'évolution de la ville.

2.2.3 Histoire et organisation administrative de Porto-Novo

2.2.3.1 Histoire d'origine de Porto-Novo

L'histoire du peuplement du royaume de Hogbonou illustre les différents courants de transformation subis par la ville. Il s'inspire des travaux de terrain basés sur les entretiens. Nous avons, à chaque fois, soumis nos enquêtés à l'exercice de nous dire l'histoire d'origine de la ville. Il y a eu des constantes, mais aussi des variantes, et une perte de charge en cascade lorsqu'on passe des générations anciennes aux plus récentes. Cela s'explique surtout par la transmission de cette connaissance par la tradition orale. Nous avons tenté une synthèse globale qui a été confirmée par la littérature.

Ainsi, l'antériorité de la présence de trois chasseurs yorubas dont les origines remontent à Ilé-Ifè sur le territoire du Nigéria actuel ; à celle de l'occupation de l'espace par les Adjas venus de Tado laisse planer l'existence de deux mythes fondateurs du royaume. Cependant, tous les récits s'accordent presque sur l'histoire de la ville à partir du règne de Tè-Agbanlin. On peut retenir en effet, que ce dernier, parti d'Allada vers la fin du XVII^e siècle, a transité par Calavi, Ganvié et Louho avant de se fixer à Akron où on lui accorda l'hospitalité. Le chef de terre lui ayant permis de s'installer sur un terrain à la taille d'une peau d'antilope, il usa de ruse en transformant sous formes d'une chaîne de fines lianes, la peau d'antilope pour délimiter un vaste espace où il fit construire sa demeure appelée en langue adja « Hogbonou », autrement dit, au seuil de la grande porte ou entrée de la grande case. Bien évidemment, sa malice qui ne s'est pas arrêtée là n'a pas favorisé une cohabitation pacifique.

Devenu chef de terre de l'espace occupé, il proposa à son hôte une délimitation optimale des terres pour réduire les conflits. L'accord de bon voisinage conclut, Tè-Agbanlin n'en respectera les clauses que pour un temps, entraînant ainsi un affaiblissement du pouvoir de son hôte, le chef de terre Awana. Cette situation occasionna une démobilisation des sujets de ce dernier à son profit. Trahi, déçu et déshonoré, Awana prit la décision de disparaître. Il est rapporté qu'il s'est transformé en étang, après s'être fait ensevelir. Mais avant, Awana aurait proféré des malédictions sur Té-Agbanlin et son trône. Ainsi aurait-il déclaré : *“tes descendants et toi-même ne serez jamais fidèle à vos promesses”*. C'est alors, après sa disparition que le royaume de Hogbonou prit son envol avec l'implantation des divinités vodoun du nouveau chef de terre.

L'histoire d'origine de Porto-Novo montre que la problématique de la propriété de la terre et de sa gestion est ancienne et a commencé avec la pénétration adja sur ce territoire. Aujourd'hui encore, elle est d'actualité et constitue un sujet important pour les personnes interrogées dans le cadre de nos travaux. En effet les modalités ancestrales d'organisation de l'espace ont impacté aussi bien l'aménagement de l'espace que les relations entre les groupes humains.

Comme de nombreux royaumes à l'époque, Hogbonou n'a pas échappé aux vicissitudes de la traite des noirs et de la colonisation. Ce pan de son histoire est accessible à travers une abondante documentation. En effet, la traite des noirs qui s'est développée au XVIIIe siècle a introduit de nombreuses transformations dans la société traditionnelle, notamment la transformation de l'économie locale. Des négriers portugais qui traversaient la région à la recherche d'esclaves l'ont baptisé « Porto-Novo » parce que le milieu présentait les traits similaires d'une ville éponyme dans leurs pays d'origine. La colonisation qui succéda à la traite des noirs va accélérer la mutation des relations des populations et notamment des pouvoirs des souverains sur les terres dans cet espace devenu pôle d'échanges commerciaux de produits agricoles.

Pour assurer sa sécurité, la ville signa le premier traité de protectorat avec les Français en 1863 sous le règne du roi Sôdji, suite aux vellétés de conquête orchestrées par les Anglais en 1861. Un deuxième traité de protectorat intervenu en 1882 sous le règne du roi Toffa, a consacré l'implantation de l'administration coloniale française. Porto-Novo devient la capitale de la colonie du Dahomey, titre qu'il va garder jusqu'à ce jour ; bien qu'ayant été vidé des attributs et autres signes distinctifs d'une vraie capitale au profit de Cotonou, au lendemain de son indépendance. La ville « *dispose d'un palais, qui permet de célébrer sa royauté. Faute de fort, il constitue, avec l'établissement originel d'Akron, tout proche, dont le nom d'un quartier perpétue la mémoire, le noyau de développement de la cité, d'autant qu'il jouxte le marché où sont vendus les esclaves. Ce lieu de résidence et d'exercice des souverains sera dénommé « Honmè », terme traduit de deux façons différentes, l'une politique, « la demeure royale », l'autre spatiale, « à l'intérieur du portail*⁷⁵ ».

⁷⁵ Sinou Alain. (2013), « *Les singularités des formes spatiales à Porto-Novo* », in Porto-Novo : patrimoine et développement, sous la direction de Christine Mengin et Alain Godonou, Publications de Sorbone, p.160.

2.2.3.2 Organisation administrative de la ville

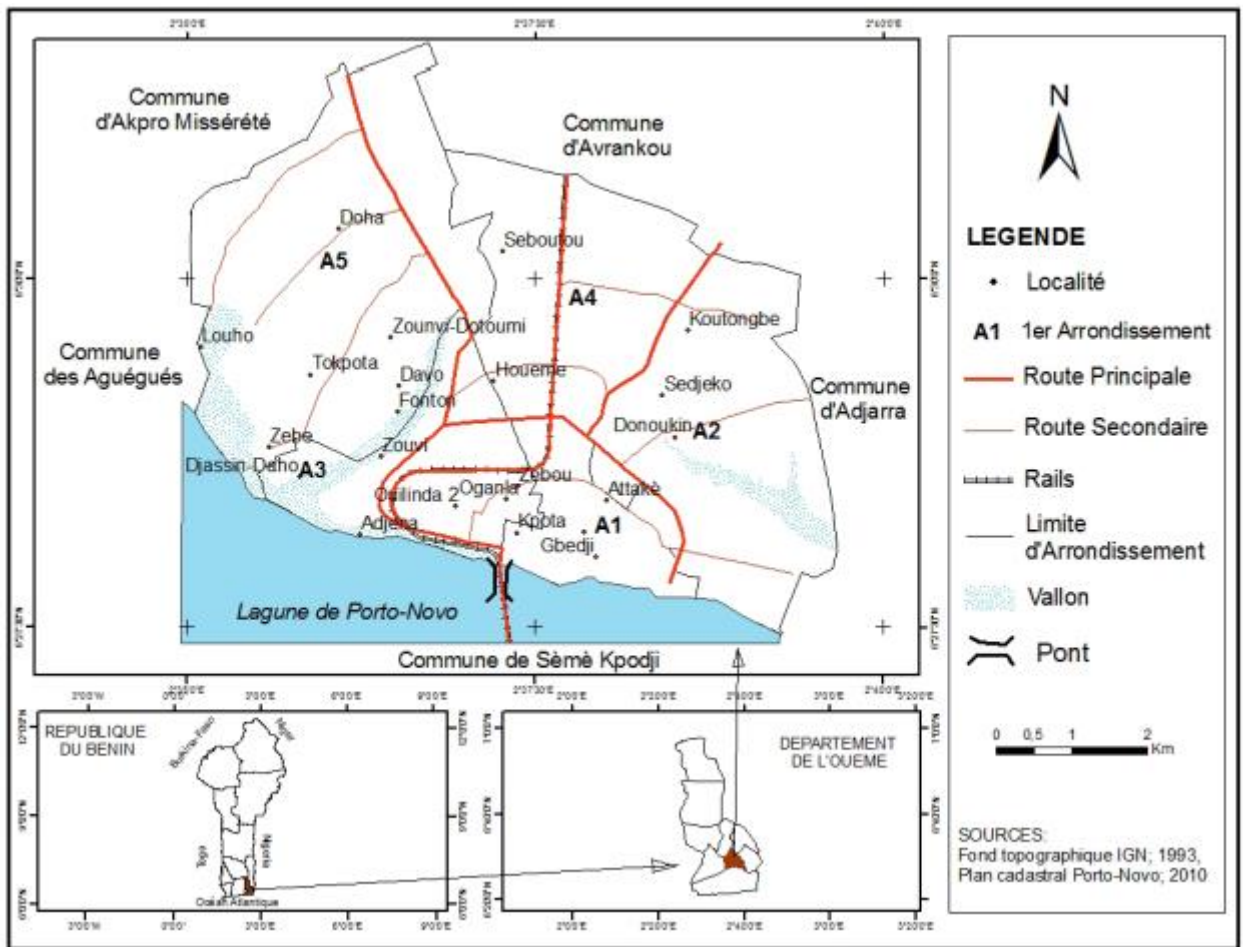
La ville de Porto-Novo fait partie du cercle restreint des communes bénéficiant, dès le démarrage de l'ère de la décentralisation en 2003, de la posture de commune à statut particulier. Elle est subdivisée en cinq arrondissements et 100 quartiers de ville. Sa population au RGPH4 est estimée en 2013 à 264 320 habitants⁷⁶ pour une densité de 5 286 habitants au km².

Ces dernières années, de nombreux quartiers en périphérie ont connu un regain d'attraction accélérant la mutation des pratiques et l'animation du marché foncier. Le constat des nouvelles installations et constructions se fait aisément dans les quartiers de Djègan-daho, Hinkoudé et Koutongbé dans le 2^e arrondissement, Hounsa, Kpogbonmè et Sèto-Gbodjè dans le 4^e arrondissement, et les quartiers de Akonaboè, Djlado, Dowa et Tokpota-davo dans le 5^e arrondissement (voir document 4). Le 1^{er} et le 3^e arrondissement qui portent la charge historique, traditionnelle et patrimoniale de la ville, se vident peu à peu des jeunes et des allochtones à la recherche d'espaces nouveaux, de modernité, d'intimité. Ce faisant, ils cherchent également à s'éloigner de certaines pratiques coutumières liées au vodoun auxquelles ils ne peuvent se soustraire ou marquer de l'indifférence en vivant dans la grande cour des nombreuses concessions familiales qu'on rencontre ici et là, à travers les ruelles en lacis de ces anciens quartiers conduisant bien souvent sur des impasses. Elles sont, selon Paul Lando (2013) « *un espace en milieu urbain ou rural qui est généralement clos (concession fermée) ou ouvert (concession ouverte) qui regroupe autour d'une cour ou de plusieurs cours un ensemble d'habitations occupées par les membres d'une même souche familiale*⁷⁷ ». Dans le premier arrondissement de la ville, le noyau ancien est notre cadre d'étude. Il est intéressant particulièrement pour l'héritage traditionnel qu'il porte et qui s'efforce de répondre aux exigences d'un espace en quête à la fois de mutations de conservation, et confronté à l'évolution de l'environnement qui l'entoure. Les plus jeunes cherchent à modifier leur rapport à l'espace et à l'habitation dans ce secteur de la ville.

⁷⁶ Selon la 4^e édition du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH4).

⁷⁷ Lando Paul (2013). *Espaces et sociétés en milieu vodoun : aménagements et territoires de conflit*. Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne occidentale - Brest, p.221. [En ligne]

Document 4 : Carte administrative de la Commune de Porto-Novo



Source : Abdel Aziz Osseni, Inoussa Toko Mouhamadou, Bernadin Tohozin et Brice Sinsin (2020), *Analyse de la distribution spatiale et de la répartition des avantages socio-écologiques des espaces verts dans la ville de Porto-Novo au Bénin*, Actes du 4ème Colloque des Sciences, Cultures et Technologies de l’UAC-Bénin, p.35.

Le premier arrondissement de la ville, noyau ancien de Hogbonou, présente différentes strates du développement de la ville fondée autour du palais royal « Honmè ». Le paysage urbain de la cité se caractérise ainsi par une diversité d’architectures aussi expressives les unes que les autres, tel que nous l’indiquent nos observations sur le terrain et le PDM de la ville⁷⁸. En effet, le noyau ancien de la ville (notre terrain d’étude) est marqué par l’architecture traditionnelle. On y retrouve de grandes concessions familiales construites en terre de barre avec des murs lézardés, des toitures aux feuilles de tôles aux couleurs ocres héritées de la rouille. Ce secteur traditionnel est occupé par les gouns et les yorubas dont les habitations sont organisées autour du palais royal de Honmè.

⁷⁸ Mairie de Porto-Novo, *Plan de développement municipal (PDM) de la ville de Porto-Novo 2021-2026*, p.18.

Photo 4 : Maison en terre de bas dans le quartier Akron



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août, 2023)

L'architecture afro-brésilienne quant à elle se rencontre essentiellement à l'ouest entre le noyau ancien et le secteur administratif mis en place par l'administration coloniale. Les édifices qui la caractérisent sont inspirés de modèles brésiliens ou portugais réalisés sur place par des esclaves affranchis. Le bâtiment de l'ancienne mosquée centrale de la ville de Porto-Novo en constitue le modèle.

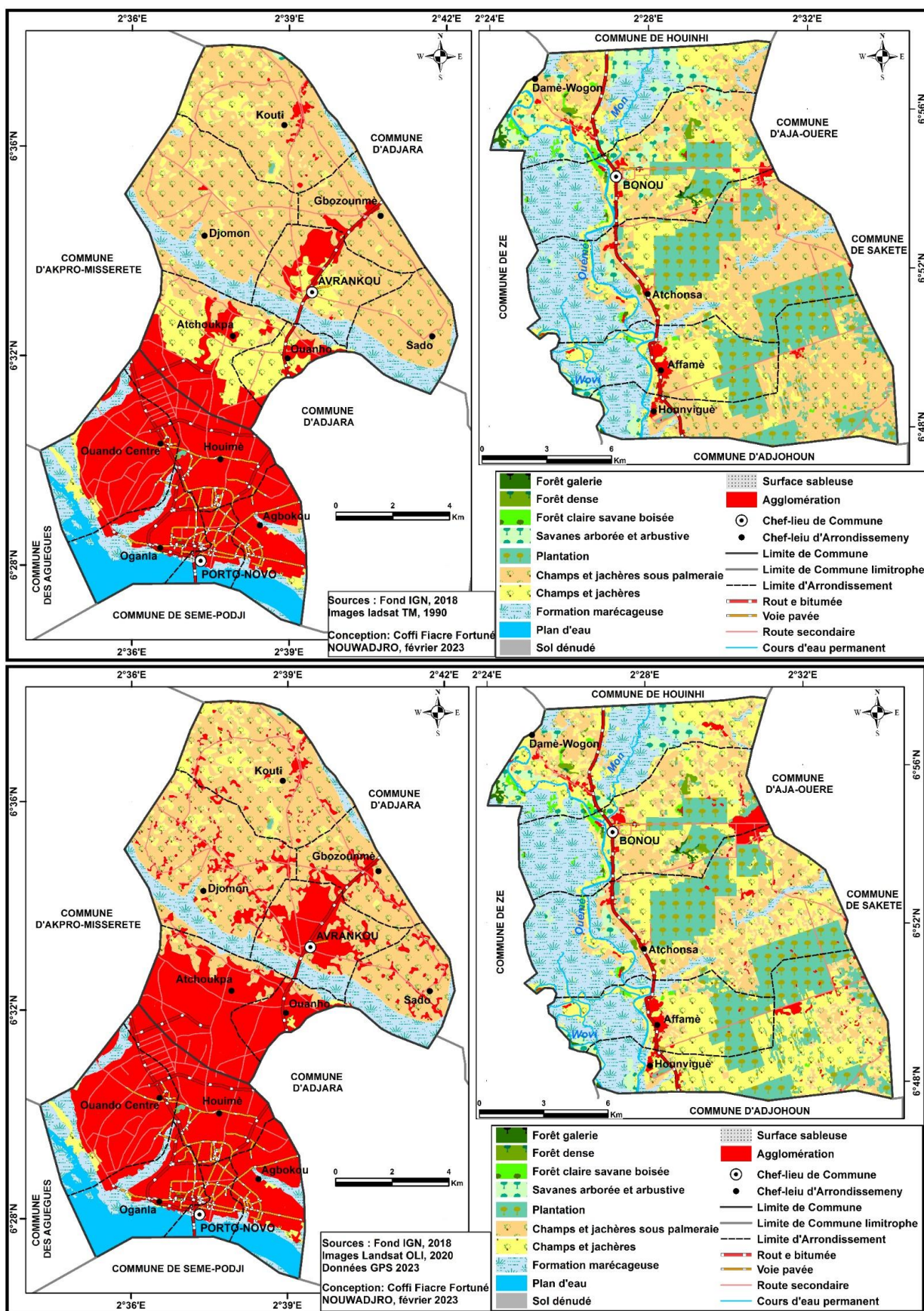
Photo 5 : Ancienne mosquée centrale de Porto-Novo



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août, 2023)

La ville de Porto-Novo s'inscrit désormais dans la logique de protection de ce patrimoine historique. L'architecture afro-brésilienne se positionne comme une zone tampon entre l'architecture traditionnelle et l'architecture coloniale. Cette dernière façonne l'espace administratif de la ville. L'Assemblée Nationale (ex-palais des gouverneurs), la poste d'Oganla, etc., en sont des illustrations. Il faut également relever une architecture contemporaine marquée par deux espaces : le premier entre Oganla et Houinmè, c'est-à-dire entre la place Catchi et le carrefour Y, marqué par des immeubles vieillissants, et le second dans les nouveaux quartiers à la périphérie de la ville marquée par des plans architecturaux modernes, dans les quartiers d'Akonaboè et de Gbodjè, après le marché de Ouando. A cet ensemble, il convient d'ajouter une architecture religieuse, dense et variée caractérisée par des autels vodoun, des mosquées, des temples, des églises.

Document 5 : Occupation du sol en 1990 dans la commune de Porto-Novo et ses périphéries



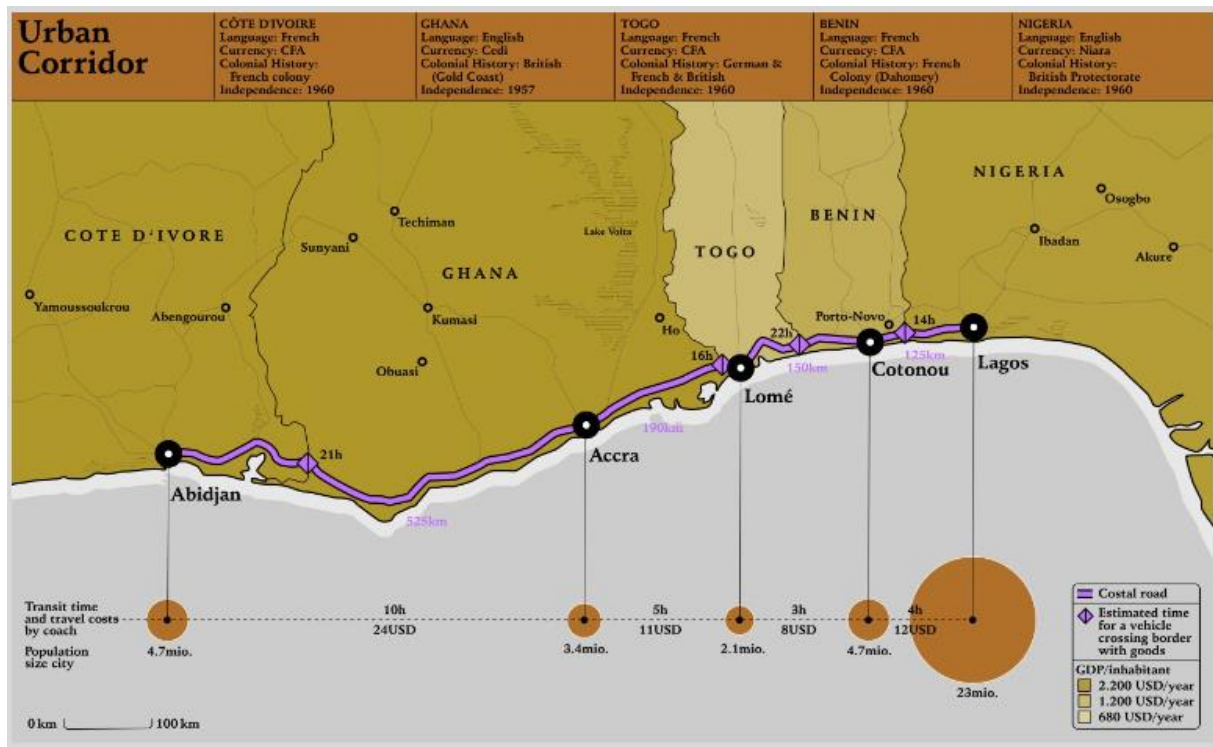
Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (2023)

Le document n°5 montre que le déferlement de la ville Porto-Novo sur ses périphéries, cas des arrondissements d'Atchoukpa et Ouanho dans la Commune d'Avrankou, a démarré dans les années 1990. Il s'est poursuivi de manière à se densifier en 2020 où la zone habitable s'est étendue à la zone inondable avec la présence remarquable d'habitats dispersés autour du petit noyau urbain où se concentrent les services administratifs. D'importantes zones de cultures caractéristiques de la ruralité dans ces arrondissements disparaissent progressivement au profit d'installations humaines. Le fonctionnement des espaces est également influencé par les activités que déploient les communautés qui les occupent.

2.2.4 Organisation socio-culturelle

La ville de Porto-Novo est située sur l'axe du corridor Abidjan – Lagos. Ce corridor concentre un tissu urbain assez impressionnant qui va continuer à croître et influencer l'offre et la demande foncières. Porto-Novo occupe une position stratégique sur le corridor offrant une facilité d'accès au Nigéria ; ce qui lui a valu le rôle de centre névralgique de commerce qu'elle continue par ailleurs de jouer en servant d'espace de relais pour les produits issus du Nigéria et qui doivent aller vers Cotonou.

Document 6 : Positionnement de la ville de Porto-Novo sur le corridor Abidjan-Lagos



Source : Alice Hertzog, <http://www.parcours-de-migrants.ethz.ch/fr/essays/the-lagos-abidjan-corridor>

Le yoruba et le goun sont les langues dominantes parlées dans la ville de Porto-Novo aussi caractérisée par le syncrétisme religieux et particulièrement par le culte des ancêtres appelé Orisha en yoruba et communément vodoun en langue goun et assimilés. Les différentes phases de l'histoire de la cité et son organisation spatiale permettent de dégager l'installation successive des Yoruba et des Gouns. Les Yoruba ou Nago pratiquent pour la plupart l'islam et sont très investis dans le commerce aussi bien au niveau local que transfrontalier, profitant de la proximité avec le Nigéria et des facilités de langue⁷⁹. Quant aux populations Goun et assimilés, notamment les Tori, Setto et Tofin, elles sont présentes dans les activités de production, notamment l'artisanat. Les Tofin sont spécialisés dans les activités de pêche. On les retrouve dans des habitations généralement précaires et sur pilotis, le long de la berge lagunaire du côté d'Akron et de Djassin. L'habitat comme le constate Djatcheu (2018) « *investit les terrains non-aedificandi, qui en constituent les terres de prédilection, indifféremment des préoccupations et des choix de l'urbaniste*⁸⁰ ».

Les communautés non musulmanes sont généralement chrétiennes toutes confessions religieuses confondues. La communauté des Agouda, « *descendants d'anciens esclaves affranchis de retour du Brésil, est le groupe considéré comme le mieux inséré dans les administrations publiques et privées. Ayant été les premiers auxiliaires de l'administration coloniale française, ils ont de ce fait acquis un statut social intermédiaire entre les colons et les populations locales. Même si la communauté Agouda compte quelques musulmans, la grande partie de ses membres est catholique*⁸¹ ». Tout comme les membres d'un même lignage au sein d'une grande concession familiale, les lieux de culte se côtoient et offrent à la ville, non seulement une ambiance de syncrétisme religieux, mais aussi la diversité culturelle qui la caractérise. Selon les statistiques du RGPH4, le catholicisme vient en tête des religions à Porto-Novo avec 42%, suivi de l'Islam 25%. Les mêmes données font état de 3% pour la religion vodoun, 5% pour l'église protestante méthodiste, autres protestants 5%, chrétien céleste 8%, autres chrétiens 6%, autres traditionnelles 1%, autres religions 2%, et 2% qui ne pratiquent aucune religion. Comme on peut le constater, « *les religions*

⁷⁹ Le yoruba est une langue parlée aussi bien au Bénin qu'au Nigéria.

⁸⁰ Djatcheu Kamgain Martin Luther (2018), « *Le phénomène de l'habitat précaire à Yaoundé : mécanismes internes et gouvernance urbaine* », Thèse en urbanisme de l'Université de Yaoundé et de l'Université de Bretagne Occidentale, p.9. [En ligne]

⁸¹ Plan de Développement Municipal de la ville de Porto-Novo 2021-2026, p.19.

*coutumières [...] sont les grandes perdantes de l'essor de l'islam et du christianisme*⁸² ». Toutefois, ces recensements ne prennent pas en compte les doubles appartenances : chrétiens et vodouistes par exemple.

2.2.5 Les espaces d'activités dans la ville

2.2.5.1 Le commerce

La ville est commerçante de par la longue tradition diffusée et entretenue notamment par les Yorubas et les Agoudas. En dehors de l'existence du marché de Ouando, le deuxième grand marché du Bénin, Porto-Novo est reconnue pour tout le trafic informel reposant sur la contrebande, faisant d'elle une zone tampon ou de transit. Le noyau ancien affiche les stigmates de son passé commerçant glorieux par les vestiges encore visibles des vieilles maisons de commerces et le grand marché « *ahidahomin* » qui montre une forte résilience. Le quartier Akron qui est le secteur principal étudié dans ce noyau ancien est presque dévitalisé. Quelques petits commerces tenus dans les maisons permettent aux habitants du quartier d'acheter des produits de premières nécessités. Dans l'ensemble de la ville, le commerce mobilise 47 % de la population active (RGPH 4) et concerne une grande diversité de produits. Il s'agit des hydrocarbures⁸³ qu'on rencontre partout, des produits manufacturés, des matériaux de construction, des denrées alimentaires, des boissons, des produits cosmétiques, des produits agricoles, des produits d'élevage, etc. Ces marchandises proviennent du Nigeria par le transport fluvial ou terrestre, de Cotonou (par le port) et des communes rurales dans la périphérie de la ville. Certains commerçants vont jusqu'à Lomé au Togo.

⁸² Barbier Jean-Claude, Dorier-Apprill Elisabeth., *Cohabitations et concurrences religieuses dans le Golfe de Guinée. Le Sud-Bénin, entre vodun, islam et christianismes (Religious cohabitation and rivalry in the Gulf of Guinea. Southern Benin between vodun, Islam and Christianity).*, In: *Bulletin de l'Association de géographes français*, 79e année, 2002-2 (juin). Géopolitiques africaines. P.228

⁸³ Dans toutes les rues on rencontre des étalages de fortune réalisés en bois, parfois couverts d'une ou deux feuilles de tôles. Sur ces étalages, des bouteilles ou bidons allant de 11 à 20l et contenant des produits pétroliers : essence, gasoil, huile à moteur, proposés à tous les conducteurs de véhicules à moteur à des prix bas, par rapport à ceux proposés à la pompe des stations-service. Ces produits sont issus d'une filière bien organisée par des contrebandiers entre le Nigéria et le Bénin, et qui emploie des milliers de personnes.

2.2.5.2 L'artisanat

Il représente un maillon très important de l'économie de la ville. Les artisans, on en trouve partout, aux abords des rues squattant le moindre espace trouvé. En parcourant les ruelles du noyau ancien ou les grandes concessions familiales du quartier Akron, on tombe sur des artisans couturiers, ferblantiers, etc. Dans ce secteur, on ne rencontre pas de grands artisans. Au centre-ville ces dernières années, nombreux sont ces artisans à être affectés par les travaux de réaménagements des espaces publics et la construction des routes. Les opérations de déguerpissement des artères ont fait des tués qui ont perdu leur matériel ; certains artisans, ayant aménagé des ateliers de fortune sur le domaine public pour être plus proche des besoins des riverains.

2.2.5.3 L'extraction de sable

L'exploitation du gisement de sable fluvial est une activité génératrice de recettes fiscales pour la ville. La demande et l'extraction de sable pour les travaux de construction ne cesse de croître. Pour Armelle Choplin (2021), « *« couler du ciment » ou construire des bâtiments et la ville, devient pour les hommes politiques comme pour les bailleurs de fonds, un moyen de développement ou mieux d'émergence⁸⁴* ». Avec les travaux d'asphaltage initiés par le gouvernement dans presque toutes les villes principales du pays, un regain de besoin en sable est observé à côté déjà de la forte demande venant des propriétaires de maisons pour habitations privées ou pour la location. L'activité d'extraction de sable n'est cependant pas sans conséquence sur la stabilité de l'écosystème ; certaines parties de la ville étant réputées inondables.

2.2.5.4 Les espaces de production agricole

Le quartier Akron n'a pas un potentiel élevé de production. Le maraîchage de subsistance y est pratiqué sur de petites portions de terres à proximité de la lagune. Pour ce qui concerne la ville de Porto-Novo dans son ensemble, elle se contente d'une agriculture urbaine dominée par le maraîchage à travers une forte sollicitation de ses zones humides. « *L'ensemble formé par la lagune et ces zones humides constitue un biotope fragile et participe au fonctionnement systémique de l'écosystème, dont l'équilibre biologique est par essence même très sensible⁸⁵* ». En marge de notre quartier d'étude, sur les berges se

⁸⁴ Ayité Mawussi, « Armelle Choplin (2020), La vie du ciment en Afrique. Matière grise de l'urbain », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 284, p.512. [En ligne]

⁸⁵ Groupe Huit (2015) *Etude de faisabilité complémentaire Porto-Novo ville verte*, p.32.

développent la production de différentes spéculations. Quelques chiffres issus des efforts de production de la ville, tirés du Plan de Développement Municipal sont présentés ci-dessous.

Tableau 2 : Estimation des productions agricoles à Porto-Novo en 2019

Spéculations	Superficies emblavées en hectares	Productions en tonnes
Céréales	53	51
Cultures maraîchères	84	1124
Légumineuses	6	4
Racines et tubercules	15	118

Source : Plan de Développement Municipal de la ville de Porto-Novo 2021-2026, p.26

Comme on peut s'en rendre compte, cette production est loin de satisfaire les besoins de la ville de Porto-Novo. L'absence d'espace et le besoin de consommation de terres amène les agriculteurs de la ville à investir des espaces limités, des parcelles de petites tailles qui sont par ailleurs surexploitées. La ville ne peut compter que sur sa périphérie et les opportunités qu'offrent les autres communes du département de l'Ouémé. Consciente de son déficit en foncier pour ses besoins en infrastructures et en espaces agricoles, la ville prévoit par ailleurs dans son plan de développement 2021-2026, l'acquisition d'une vingtaine d'hectares à intégrer dans la réserve foncière de la commune.

2.2.5.5 Le couvert végétal à Porto-Novo

« *La ville de Porto-Novo dispose d'infrastructures dont certaines jouent le rôle d'espaces verts. Il s'agit des places publiques, de jardin et d'esplanades⁸⁶* ». En venant de Cotonou, le relief de la ville offre au visiteur une vue luxuriante à travers le décor que projette à l'horizon la lagune de Porto-Novo, le couvert végétal et quelques bâtisses. Le Jardin des Plantes et de la nature demeure l'un des plus importants poumons verts de la ville. Il constitue un musée écologique indispensable à visiter pour les touristes qui passent dans la ville. Dans les anciens quartiers, des arbres centenaires sont encore visibles. Parmi eux, certains sont sacrés. On y dépose des sacrifices et fait des prières. Ces pratiques encore en cours dans la ville participent à la résilience de la foresterie de la ville liée et à la conservation de ces ressources.

⁸⁶ Abdel Aziz Osseni, Inoussa Toko Mouhamadou, Bernadin Tohozin et Brice Sinsin (2015) *SIG et gestion des espaces verts dans la ville de Porto-Novo au Bénin*, Tropicultura, 33,2, p.149.

2.2.6 Dynamiques urbaines et gestion de l'espace à Porto-Novo

A Porto-Novo, l'étalement urbain est favorisé par la qualité du pouvoir d'achat relativement élevé de certaines catégories sociales de la population (commerçants yorubas, hommes d'affaires et certains fonctionnaires). Dans la société, l'investissement dans le foncier est considéré comme un placement sûr. Avec l'émergence et la viabilisation des quartiers en périphérie, la dévitalisation du centre ancien s'est accentuée. « *La situation environnementale a pâti de ces évolutions. Dans les zones périurbaines, la plupart des populations résident dans des lotissements informels et mal organisés, empiétant sur les zones humides et marécageuses*⁸⁷ ». Le noyau ancien de la ville, à travers ses rues étroites, tortueuses, le long desquelles se dressent des maisons familiales entassées les unes sur les autres, porte les vestiges de son passé riche d'histoire et de son avenir patrimonial. Elle déverse son trop plein sur les autres communes périurbaines, dont Avrankou. Ceux qui cherchent également à rompre avec ces concessions caractérisées par des constructions en lacis et affichant les signes visibles de la vétusté et les marques de la tradition, se déplacent vers les périphéries de la ville et ses zones périurbaines à la conquête de nouveaux espaces et de logements modernes. La ville connaît en effet, une urbanisation florissante depuis les années 1970. Mais ce développement a été quelque peu sauvage, car la ville ne s'est pas dotée d'instruments appropriés de planification de la gestion de l'espace ; ce qui bien évidemment a entraîné l'installation des populations dans les zones impropres à l'habitation (bas-fonds) occasionnant des inondations toutes les fois où d'importantes pluies sont enregistrées. Malgré les efforts consentis par le Gouvernement avec l'appui des partenaires techniques et financiers en matière d'assainissement, « *plusieurs zones critiques habitées se retrouvent toujours dans l'attente de solutions appropriées pour améliorer les conditions de vie des populations et les préserver contre les désagréments annuels d'invasion par les eaux pluviales*⁸⁸ ». Ainsi, le foncier dans la ville est fortement sous l'emprise des zones inondables qui réduisent l'offre foncière d'une ville exposée à une demande croissante de terrains d'habitations. Il faut également relever l'illégalité de la population, qui exploitant l'absence d'anticipation de la Municipalité dans la gouvernance de l'espace, comble les bas-fonds avec des déchets et des habitations précaires et étend ainsi la vulnérabilité à des zones naturellement peu propices à

⁸⁷ Comité de pilotage du FFEM (2013), Note d'engagement de projet, *Porto-Novo, ville verte : planification stratégique et aménagements durables*, p.4.

⁸⁸ Plan de développement municipal de la ville de Porto-Novo, p. 32

l'habitation. La disponibilité du foncier pour les usages et les besoins essentiels de la ville est donc compromise, exposant les populations à une forte spéculation.

La ville de Porto-Novo a joué le rôle de capitale du pays jusqu'au lendemain de son accession à l'indépendance. Les clivages entre les différentes parties qui animaient la vie politique du pays ne lui ont pas été favorables pour garantir le maintien des services vitaux de l'administration à Porto-Novo. Cotonou présentait l'avantage de l'accès à la mer et d'une économie florissante et est donc devenue la capitale dite économique, laissant à Porto-Novo, le titre « honorifique » de capitale administrative. Le palais des gouverneurs devenu le siège de l'Assemblée Nationale est quant à lui resté à Porto-Novo. D'autres institutions vont rejoindre plus tard la ville. Il s'agit de la Cour Suprême, du Médiateur de la République, du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, de la Haute Cour de Justice, de la Cour de Répression des Infractions Economiques et du Terrorisme. Ces administrations logées pour la plupart dans les anciens bâtiments coloniaux ont permis de maintenir dans la ville, une certaine fonction administrative. De plus, Porto-Novo est le Chef-lieu du département de l'Ouémé. La Préfecture et les directions départementales représentant les ministères sectoriels y sont donc installés.

L'ensemble de ces services administratifs permettent également à la ville de jouer le rôle de cité dortoir pour les personnes qui y travaillent. Nombreuses sont également ces personnes qui vivent à Porto-Novo et qui font un aller-retour chaque jour pour aller travailler à Cotonou. De nombreux commerçants du marché Dantokpa quittent aussi la ville tous les matins pour les affaires à Cotonou.

Dans ces conditions, la proximité de la ville avec ses périphéries crée des disparités et une surtension foncière sur les espaces périurbains. En l'absence d'anticipation par les communes, les populations exercent en effet un droit d'installation sur des espaces parfois non propices à l'établissement humain. Cette pression issue du besoin en consommation d'espaces provient également et bien plus souvent de personnes extérieures à ces espaces, à la recherche d'environnement de mise en valeur ou d'expérimentation de nouveaux usages du foncier ; bouleversant les logiques traditionnelles des relations des communautés avec le foncier à travers l'institution de nouvelles formes de transactions, la promotion des lotissements pour renforcer plus tard sur ces espaces morcelés, des droits de propriété dans la logique d'une surenchère.

Coincé entre le noyau ancien et la lagune de Porto-Novo, le quartier Akron qui est au cœur de notre étude semble peu touché par le bouleversement du foncier, alors que Avrankou l'est et Bonou si peu.

2.3 La commune d'Avrankou : un marché foncier en pleine croissance

Il y a encore quelques années, un faible intérêt était voué à cette partie du département de l'Ouémé ; malgré le statut d'ancien « *chef-lieu du canton de la banlieue de la capitale du Dahomey*⁸⁹ » dont ce territoire a joui jusqu'en 1972. Mais très tôt, l'expansion de la ville de Porto-Novo vers sa périphérie, notamment les quartiers de Gbodjè, Sèto-Gbodjè et de Hounsa a provoqué l'installation des populations à la recherche de parcelles moins chères et pour lesquelles les tracasseries administratives sont moindres, dans les zones de Malé et Tanzoun dans l'arrondissement d'Atchoukpa, Gbakpo et le quartier Ouanho dans l'arrondissement éponyme, du côté de la commune d'Avrankou. Certaines parties de ces zones convoitées sont tout de même des cuvettes et présentent facilement les traits caractéristiques de zones à priori non constructibles.

2.3.1 Des terres agricoles en compression

Avrankou est une commune rurale qui fait partie des greniers pour la ville de Cotonou et de Porto-Novo qu'elle dessert par ses productions vivrières. Célèbres il y a encore quelques années, le déclin de la première huilerie du Bénin dans l'arrondissement d'Avrankou et du Centre Professionnel de Formation des Femmes Rurales de l'Ouémé dans l'arrondissement de Kouti, n'est que l'illustration de la dévitalisation des fonctions rurales de la commune liée certainement à la périurbanisation dynamisée par la présence de la métropole de Porto-Novo. En effet, comme l'indique Igué John, concernant « *l'ensemble des plateaux du Sud-bénin, caractérisés par un habitat dispersé, les anciens domaines lignagers ont été partagés entre les différents éléments de la famille. Cette distribution des terres a provoqué un émiettement excessif des parcelles entraînant le plus souvent une certaine rareté des terres. Partout sur ces plateaux 80% des exploitations agricoles ont moins de 2 hectares de superficie. Ce morcellement excessif des parcelles est d'abord le reflet d'une structure sociopolitique élaborée dans ce contexte d'habitat dispersé marqué par l'individualisme des populations. Dans ces régions à forte densité de population le*

⁸⁹ Gandonou Basile Marius., (2006) « *Monographie de la commune d'Avrankou* », Afrique Conseil, p.12.

problème foncier ne se pose pas seulement en termes de rareté des terres : la dispersion de l'habitat débouche aussi sur un certain gaspillage des terres disponibles pour l'agriculture⁹⁰».

Le projet de logements économiques mis en œuvre par le gouvernement du Président Boni Yayi (2006-2016) ayant abouti à la construction à Malé dans l'arrondissement d'Atchoukpa d'un lot de 50 villas, a accéléré l'intérêt pour cette partie du territoire qu'on ne distingue plus de la ville de Porto-Novo.

La présentation de la Commune d'Avrankou est faite à partir de sa situation géographique, son organisation administrative ainsi que de l'historique de sa fondation.

2.3.2 Portrait physique d'un espace en transformation

La Commune d'Avrankou est située dans le Département de l'Ouémé. D'une superficie de 78 km², et à 19 mètres d'altitude, elle est limitée au nord par la commune de Sakété (département du Plateau) ; au sud par les communes d'Adjarra et de Porto-Novo ; à l'est par la commune d'Ifangni (département du plateau) et la République Fédérale du Nigéria ; à l'ouest par Akpro-Misséréte. On y distingue deux types de sols : les sols ferrallitiques qui occupent environ 80% du territoire et les sols hydromorphes dans la zone marécageuse traversant la commune sur 16 km² de bas-fonds soit environ 22% de sa superficie totale. Son relief est peu accidenté. Avrankou « *se situe dans la formation des plateaux sédimentaires caractérisés par de basses altitudes et entaillés par de petites et moyennes dépressions. Ces dernières, au nombre de trois, se rejoignent en une vallée unique développant une frontière naturelle entre la commune et la République Fédérale du Nigeria⁹¹* ». Ces zones de dépression quasi inondées toute l'année constituent des limites à l'installation humaine, à l'urbanisation et aux échanges routiers.

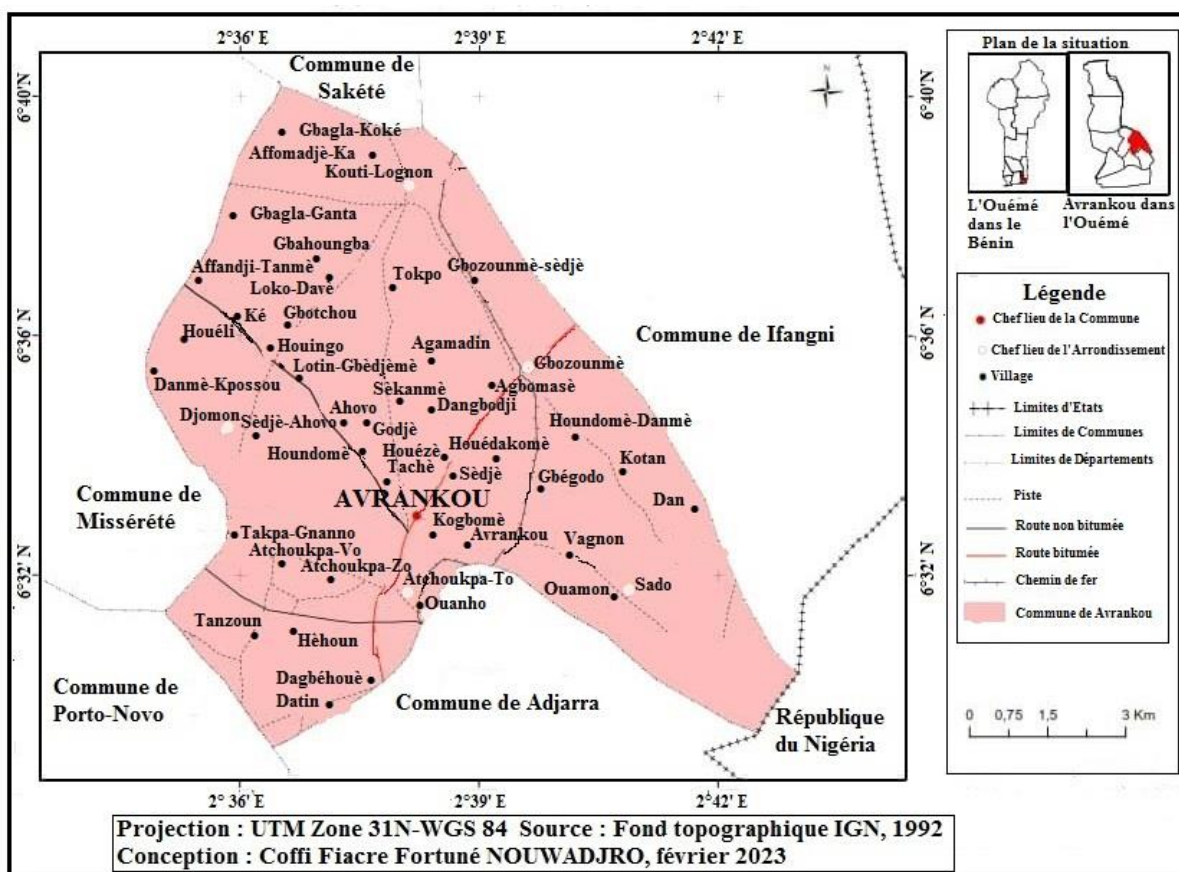
La flore arbustive de la commune est constituée principalement des ilots de forêts pour la plupart sacrées et une forêt marécageuse riche en raphia. On y trouve des plantations traditionnelles de palmier à huile. Le couvert végétal est fortement dégradé à cause de la

⁹⁰ Igué John (2006), « *L'Afrique de l'Ouest entre espace, pouvoir et société* », Karthala, p.345

⁹¹ Gandonou Basile Marius., (2006) « *Monographie de la commune d'Avrankou* » Afrique Conseil, p.9.

pression anthropique⁹² et des effets des changements climatiques. On observe également une forte exploitation du palmier raphia et du bambou à diverses fins artisanales (extraction du vin de palme et de raphia, fabrication de meubles, de paniers, etc.). Mais la flore de la commune d'Avrankou est aussi reconnue pour ses forêts sacrées qui abritent un certain nombre de divinités vodoun. Il est important de souligner ici que « *le territoire de la commune d'Avrankou présente à la fois cette prégnance de la culture vodoun, ponctuant le maillage villageois de sanctuaires boisés sacrés, et des dynamiques de patrimonialisation de ces sites sacrés, à travers un renouveau de certains cultes, ou des projets communautaires de conservation et de valorisation touristique*⁹³ ».

Document 7 : Carte de situation de la Commune d'Avrankou



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (2023)

⁹² Recherche de bois de chauffe, de bois d'œuvre, urbanisation, ignorance des effets des changements climatiques et de la nécessité de protéger la biodiversité que conservent encore les îlots de forêts.

⁹³ Tafuri Cédric (2019) *Constructions territoriales et dynamiques patrimoniales dans le péri-urbain de Porto-Novo* (Bénin) Projet de paysage, p.3.

2.3.3 Organisation administrative et histoire du peuplement

La commune d'Avrankou est subdivisée en sept arrondissements qui regroupent 59 villages administratifs. Canton avant 1972, puis district et sous-préfecture, Avrankou est devenue commune à la faveur du processus de décentralisation entre 1990 et 2003, qui a transformé mécaniquement les anciennes sous-préfectures en communes. Sa population est évaluée par l'INSAE à 128 050 habitants⁹⁴.

Très peu d'écrits relatent l'histoire d'origine de la commune d'Avrankou, notamment son côté tragique. L'encadré ci-dessous sur l'histoire de la commune doit beaucoup aux données collectées à travers les entretiens et basées sur la tradition orale, aux écrits d'Appolinaire Oussou Lio (fils de la communauté, dignitaire et cadre technique de la Mairie), aux travaux d'Adeothy Adegbinni (fils de la communauté et chercheur), aux informations présentes sur le site du Gouvernement du Bénin et dans le plan de développement communal (PDC) 3^e génération 2017-2021 de la Commune.

⁹⁴ Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), 4^e Recensement Général de la Population Humaine (RGPH4) – 2013, Cahier des villages et quartiers de ville de l'Ouémé (2016), p.4

Encadré 1 : Histoire d'origine de la commune d'Avrankou

Dans sa thèse consacrée à la production foncière dans les communes d'Adjarra et d'Avrankou, Adeothy Adegbinni soutient que la « région échoit d'abord au groupe des Nago qui seraient les premiers à l'occuper au XVI^e siècle avant de connaître l'arrivée des communautés Adja qui ont su mener une tactique d'extension de la zone occupée et une appropriation politique de l'espace. À travers cette appropriation, ces derniers vont très tôt s'imposer au peuplement Nago qui occupe la région avant eux et qui, bien que disposant de la maîtrise de l'espace social et économique, n'a mis en place aucune organisation politique⁹⁵ ». Le maillage avec la communauté adja et la prise en main de la domination de l'espace hôte par ces derniers se sont déroulés dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, permettant de remonter l'histoire du peuplement de la commune d'Avrankou qui remonte à jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Il repose sur les principaux groupes ethniques qui la composent. En effet, selon les travaux d'Appolinaire Oussou Lio, des informateurs rencontrés dans le cadre de notre étude et du récit officiel sur la page du gouvernement du Bénin, tous concordant : le premier habitant de la commune d'Avrankou, un Nago⁹⁶ originaire de Sakété, de son vrai nom « Olafa » et surnommé « Avlan », s'est installé dans la petite forêt de Kogbomè (arrondissement d'Avrankou), à la lisière du cours d'eau. Avlan lia d'amitié avec « Atawe » et « Houenou », deux frères chasseurs venus de Tori-Agué (département actuel de l'Atlantique), et installés de l'autre côté de la rivière à Aholouko⁹⁷. Ils firent sa connaissance à la faveur de la fumée émise par sa forge (Flomè : actuel site de réunion des descendants de la dynastie des Houayénou de Kogbomè)⁹⁸.

Des suites d'un différend survenu entre Houénou et Avlan, ce dernier fût assassiné et enterré debout. Houenou planta un bananier (avlant) pour faciliter l'identification de la tombe. Les vestiges du sépulcre sont encore visibles à ce jour. A partir de ce moment débuta l'occupation de l'espace précédemment habité par Avlan, par le peuple Toli avec Houenou comme roi. Venus plus tard prendre des nouvelles de leurs fils, les parents de Avlan retrouvèrent Houenou comme maître des lieux et s'adressèrent à lui en ces termes : « *ni bo ni avlan wa* » autrement dit, où est Avlan ? Houenou répondit en indiquant « Avlan ti ku » qui signifie « Avlan est déjà décédé ». La nouvelle de la mort de Avlan se répandit et par francisation, « *Avlan ti ku* » devient Avrankou et finit par s'imposer comme nom de l'espace devenu successivement Canton, District, Sous-Préfecture puis Commune.

L'histoire de la commune montre que Olafa, un Nago a été assassiné par Houenou un Tori qui prit possession des terres sur lesquelles son hôte l'a accueilli. Ainsi, il y a déjà, à la fondation de ce territoire, une opposition profonde entre les deux groupes majoritaires de la commune. Les toli de toute évidence devenus maître de l'espace, ce sont eux qui donneront accès au foncier aux Nago selon les divers modes d'usage fonctionnels dans le milieu. Les Nago premiers occupants sont appelés aujourd'hui à acheter aux Toli. On peut aisément lire dans la monographie de la commune que des conflits de terre existent. Même si

⁹⁵ Adegbinni Adeothy (2015) *Production foncière et patrimoine socio-culturel du Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou*, p.72 Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne Occidentale [en ligne]

⁹⁶ Originaires de l'État d'Oyo au Nigeria comme les Nago, les Yorouba sont des branches voisines de ceux-ci. Ils ont été accueillis favorablement par leurs frères Nago avec qui, ils partagent la même origine et les mêmes langues [...] d'abord à Tanmi, par la suite à Hounhouèko, à Hounvè et d'autres à Itori (Adjati), Adjinan, etc., Adegbinni Adeothy, Ibidem, p.74-75

⁹⁷ Frontière entre la commune d'Adjarra et d'Avrankou. Les toli sont issus de la migration adja. Ils se sont implantés dans l'actuelle région appelée Tori-Bossito, avant de descendre vers le Sud, notamment Aholouko à Adjarra, d'où Houenou est parti pour s'implanter à Avrankou.

⁹⁸ Oussou Lio Appolinaire., (2017) « *A la découverte d'Avrankou* », GRABE-BENIN / ABN, p.13

l'origine ethnique n'est pas évoquée comme cause, elle peut être la source de l'absence de tolérance sur les empiètements des voisins.

2.3.4 Organisation socio-culturelle

Dans la commune d'Avrankou, en plus des deux premières ethnies Nago et Toli qui se sont implantées les premières, on dénombre actuellement plusieurs autres groupes sociaux appelés communément "Akota" qui présentent aussi bien des éléments de ressemblances que de dissemblances dans leur organisation sociale notamment en ce qui concerne les us et coutumes. On dénombre 95% de Goun auxquels sont assimilés le groupe Toli et 4 % de Yoruba auquel sont assimilés les Nago. Ainsi, les Toli et les Yoruba sont les groupes majoritaires rencontrés dans la commune. 48% pratiquent la religion traditionnelle pendant que 52 % se retrouvent dans les nouvelles religions⁹⁹.

Avrankou est cependant une commune où le syncrétisme religieux est fortement présent. On l'observe surtout autour des rites funéraires. La religion traditionnelle est encore prégnante et mobilise la communauté autour des divinités et rites initiatiques d'Oro, zangbéto, etc. Elles participent fortement à la conservation des îlots de forêts encore visibles dans la commune, à leur maintenance et à la promotion de la relation des communautés avec la terre de leurs ancêtres. La terre y est encore sacralisée, a encore une valeur mystique et apparaît en effet comme « *un lieu d'échange entre le naturel et le surnaturel basé sur la croyance à la religion*¹⁰⁰ ».

2.3.5 Les secteurs de production

Les activités économiques déterminent le pouvoir d'achat des communautés et leur capacité à influencer la trajectoire de la valeur foncière sur leur territoire. A Avrankou, l'économie locale est fortement tributaire du secteur informel à cause de la porosité des frontières avec le Nigéria, mais aussi de la disponibilité et de l'accès au foncier. De nombreux secteurs économiques comme celui de l'agriculture sont fortement dépendants des modes de production foncière.

⁹⁹ Gandonou Basile Marius (2006), « *Monographie de la Commune d'Avrankou* », Afrique Conseil, p.17.

¹⁰⁰ Adegbinni Adeothy (2015), *Production foncière et patrimoine socio-culturel du Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou*, Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne occidentale, p.93. [En ligne]

2.3.5.1 Le secteur de l'agriculture : le secteur le plus menacé par l'habitat à Avrankou

Il se développe à Avrankou, une agriculture de type familial qui occupe environ 10% de la population selon les chiffres du RGPH4-2013. Dans la Commune, c'est l'activité la plus consommatrice d'espace car essentiellement extensive et encore dépendante de la pluviométrie dont les moyennes sont comprises entre 1200 mm et 1600 mm par an. En dehors du palmier à huile et des cultures saisonnières comme le maïs, le niébé et l'arachide, l'opportunité qu'offrent les 16 km de bas-fonds permet également une production maraîchère en toute saison. Le secteur agricole dans la commune reste cependant dominé par de petits exploitants à cause de l'émiettement des terres cultivables ayant pour source l'héritage. Les moyens de production (houe, coupe-coupe, hache) sont aussi rudimentaires, rendant difficile le travail agricole désormais peu attractif pour une population à « *majorité jeune dont 50% ont entre 15 et 59 ans*¹⁰¹ ». En plus de l'insécurité foncière, « *...les effets des changements climatiques représentent également des contraintes auxquelles sont soumises le secteur agricole dans la commune qui occupe environ 54% de l'espace et plus de 60% de la population*¹⁰² ». Le foncier dans la commune est également menacé par le développement d'habitat de type dispersé. Dans la commune, les terres agricoles subissent ainsi les influences du marché foncier. Les faibles rendements des cultures obligent quelques détenteurs de terres à les vendre, à la recherche d'une rentrée d'argent certaine pour investir dans de nouvelles activités (commerces, construction de maison à louer, achats de plantation de palmiers à huile, warrantage, etc.) ou pour faire face à des charges familiales /coutumières (santé, dot, mariage, funérailles, etc.).

2.3.5.2 Le secteur forestier en pleine régression

Le couvert forestier de la commune d'Avrankou, est estimé à environ 31 ha et est essentiellement composé de forêts sacrées à dominance de *Milicia excelsa (Iroko)*, *Triplochitons cleroxylon (Samba)*, *Adansonia digitata (Baobab)*, etc. Ce couvert végétal est fortement dégradé sous la pression des activités anthropiques pour des fins de recherche de bois de chauffe et de bois d'œuvre. Les forêts sacrées de la commune, grâce aux divinités qu'elles abritent arrivent à contenir sans toutefois échapper à cette vague de destruction. Plusieurs divinités participent en effet à garantir la fonction et la conservation

¹⁰¹ Selon des données du RGPH4 relevées dans le cahier des villages et quartiers de l'Ouémé.

¹⁰² Gandonou Basile Marius., (2006), « *Monographie de la Commune d'Avrankou* » Afrique Conseil, p.27.

des forêts sacrées. On peut évoquer : *Oro, Datin, Zêkpon, Zodrè, Ogou, Xêvioso, Ahouandji, Vlékètè, Aylo, Dagbé, Doudoua, Ségbé, Tolègba, Abikoun, Sakpata, etc.*

2.3.5.3 Le commerce

La situation géographique de la commune d'Avrankou favorisée par la proximité avec le Nigéria est propice pour le développement du commerce transfrontalier à travers des échanges licites et illicites auxquels les populations s'adonnent. Le potentiel commercial de la commune d'Avrankou est aussi lié à la production vivrière, l'élevage, et surtout la transformation agro-alimentaire. Les exploitants agricoles de la commune produisent et vendent sur les marchés locaux relativement dynamiques comme celui de Kouti et le marché « descend¹⁰³ ». La proximité de grands marchés comme ceux d'Adjarra, Ouando, Dantokpa (Bénin) et de Gbadagry (Nigéria) sont autant de pôles-relais et de développement intense des activités commerciales.

L'huile de palme issue de la transformation des noix est exportée au Nigeria, ou vendue sur les marchés de la place. Seuls les produits vivriers sont consommés localement. Le marché local est également envahi par les produits de contrebande issus du Nigéria voisin, attirant ainsi une certaine population et des commerçants extérieurs à la commune, à la recherche de produits bon marché. L'essence de contrebande est très prisée. En cas de panne sèche, même au fin fond d'un village, une revendeuse pas trop loin peut dépanner avec quelques litres de ce produit pétrolier servi dans de vieilles bouteilles de liqueurs ou de vieux bidons d'eau. Les produits de première nécessité comme ceux de l'agroalimentaire (farine de blé, etc.) passent également par ces frontières-passoires dont la plupart échappent au contrôle des services de la douane, tant l'ingéniosité et la témérité des populations permet de les contourner facilement à travers la forêt marécageuse.

¹⁰³ Situé dans la dépression communément appelé "descend", ce marché prit le nom descend. Ainsi on entendra singulièrement dire je vais au marché "descend" comme pour signifier je vais faire des achats ou je me rends dans le marché situé dans la dépression à l'entrée de la ville.

2.3.6 Gestion de l'espace et dynamiques urbaines

2.3.6.1 Dynamiques urbaines

Serrée dans ses limites naturelles par des zones humides inhabitables qui forment ses frontières naturelles avec le Nigéria et la commune de Sèmè-Kpodji, la ville de Porto-Novo étend ses tentacules sur des villes voisines comme la commune d'Avrankou. L'occupation des terres dans la commune d'Avrankou se caractérise encore par une forte prédominance du paysage agricole. Beaucoup d'espaces et même dans le tissu urbain de la commune sont occupés par de vieux palmiers à huile auxquels certains accordent au-delà de la production, une valeur sentimentale. Avec une densité de 1 642 habitants au km² en 2013, soit trois fois moins que Porto-Novo et neuf fois plus que Bonou, l'armature de la commune montre des habitats groupés qui ont tendance à se concentrer autour de certains équipements tels que les points d'eau, les dispensaires et les voies ou pistes de desserte. Toutefois, dans les arrondissements agricoles de la commune, Sado, Gbozounmè et Kouti présentent de nombreuses habitations dispersées.

2.3.6.2 Diversité des types de foncier et outils de gestion de l'espace

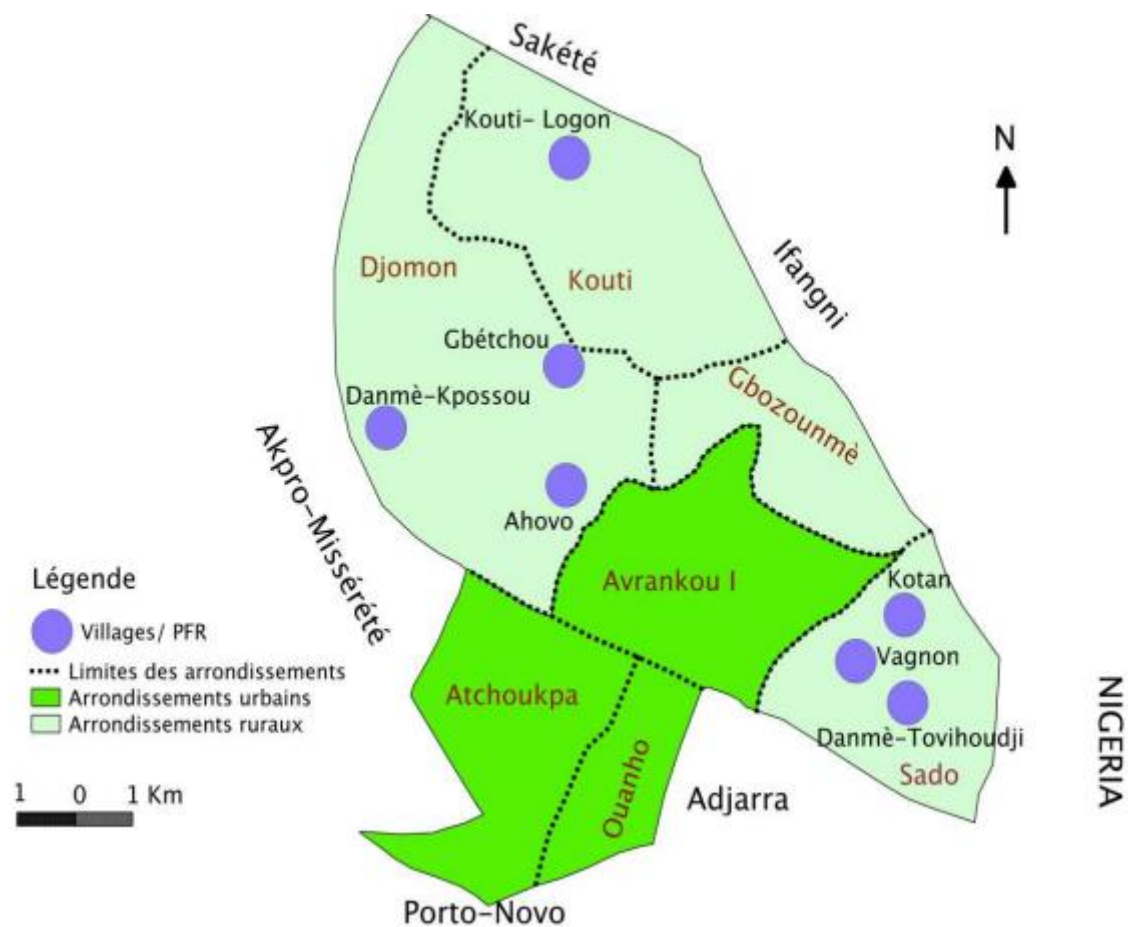
Le foncier à Avrankou subit de grandes pressions du fait de la démographie galopante et la pression urbaine surtout de la ville de Porto-Novo. On observe un déferlement urbain de celle-ci comme un trop plein qui se déverse dans la cuvette que constitue la commune d'Avrankou qui devient un espace péri-urbain fortement sollicité par la ville de Porto-Novo. Comme le souligne Adeothy Adegbinni (2015), cette « *nouvelle dynamique spatiale amène un changement des pratiques foncières et à un étalement urbain dans presque toutes les communes périurbaines*¹⁰⁴ ». Renforçant l'idée de ce déferlement urbain accéléré et peu contrôlé, Claire Simonneau parlant en général des villes au Bénin, fait le constat que la « *croissance de la ville ne semble suivre aucune règle [...], tous les documents de planification existants sont largement obsolètes et dépassés par l'urbanisation réelle*¹⁰⁵ ». Malgré cela, les villes du Bénin comme elle l'indique fonctionnent. Cela peut paraître paradoxal, mais en se référant à notre modèle d'analyse fondée sur la cohésion sociale et la théorie de l'acteur stratégique, on peut aisément se rapprocher des variables explicatives de cette dynamique foncière. En effet, à Avrankou, « *le foncier est actuellement l'objet de*

¹⁰⁴ Adegbinni Adeothy (2015), *Production foncière et patrimoine socio-culturel du Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou*, p.497 thèse UBO. [En ligne]

¹⁰⁵ Simonneau Claire (2015), *Gérer la ville au Bénin – La mise en œuvre du registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon* p.2. Université de Montréal. [En ligne]

*grandes transactions économiques*¹⁰⁶ ». Les modes d'accès à la terre dans la commune sont variables et tous opérationnels. Il s'agit de l'héritage, du gage, du prêt, de la donation et de l'achat. Les « *crises lignagères ou claniques, les facteurs introduits par la colonisation, la poussée démographique, la valeur monétaire élevée de la terre ont entraîné l'évolution du régime foncier traditionnel.*¹⁰⁷ ». Les plans fonciers ruraux réalisés créent de fait et de façon légitime deux types de fonciers dans la commune : un foncier de type moderne et un foncier que nous appellerons « traditionnel », sans oublier que certaines localités à la lisière de Porto-Novo s'ouvrent au foncier de type mixte.

Document 8 : Localités bénéficiaires du plan foncier rural dans la commune d'Avrankou



Source : Adegbinni Adeothy (2015)

¹⁰⁶ Afrique Conseil (2006) *Monographie de la Commune d'Avrankou*, p.24.

¹⁰⁷ Idem, p.23.

Alors que la commune d'Avrankou est frappée par le phénomène de périurbanisation, seulement sept villages ont bénéficié des travaux du plan foncier rural. Ceci présente des limites pour contrôler le déferlement déjà constaté des arrondissements urbains de la commune sur les zones rurales. Grâce à sa proximité avec Porto-Novo, l'arrondissement d'Atchoukpa connaît un développement rapide des traits caractéristiques du milieu urbain. Elle est devenue le deuxième centre urbain de la commune après l'arrondissement d'Avrankou.

La proximité de la ville de Porto-Novo crée des disparités au sein de l'espace communal (en fonction de la distance et donc de la pression foncière). Cette pression est souvent le fait de personnes extérieures à la commune d'où de nouveaux usages qui transforment les fonctions premières des espaces et pourraient mettre à mal les logiques du foncier traditionnel, d'où les nouvelles formes de transactions (sous la forme par exemple de lotissements). Les activités agricoles seront fortement impactées par ces nouvelles déferlantes foncières.

2.4 Un espace à visage traditionnel : la commune de Bonou

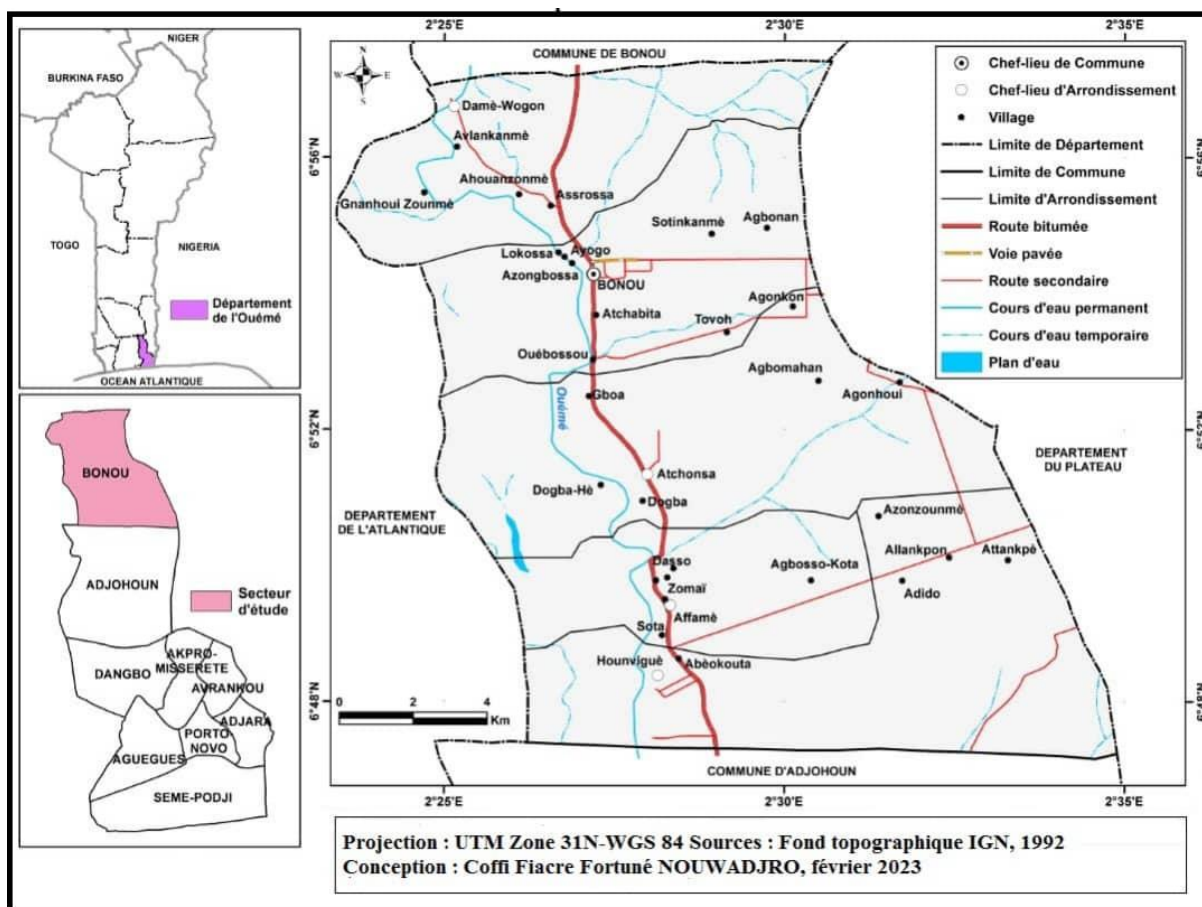
A environ 60 km de Porto-Novo, et à une heure de route, l'accès à la commune de Bonou se fait par le pont de Tovè-gbamè du côté de la commune d'Adjohoun. Bonou se situe dans la basse-vallée de l'Ouémé dans la partie septentrionale du département éponyme. Avec une empreinte de ruralité très poussée, elle conserve encore certains attributs d'une société traditionnelle loin de l'influence directe de Cotonou et de Porto-Novo.

2.4.1 Photographie d'un espace rural

2.4.1.1 Situation géographique

La commune de Bonou est située dans le département de l'Ouémé. Elle est limitée au Nord par la commune de Ouinhi, au Sud par la commune d'Adjohoun, à l'Est par les communes de Sakété et d'Adja-Ouèrè, et à l'Ouest par les communes de Zè et de Zogbodomè. Elle occupe une superficie de 250 km² et compte 5 arrondissements subdivisés en 34 villages.

Document 9 : Carte de situation de la commune de Bonou



2.4.1.2 Relief et hydrologie

Le paysage dans la commune de Bonou présente plusieurs variantes. On y trouve des plateaux mais aussi des plaines d'inondation. Dans la commune on rencontre des sols ferrallitiques, argilo-sablonneux, mais aussi hydromorphes.

Sur le plan de l'hydrologie, la commune est traversée par le fleuve Ouémé sur 40 km. Chaque année, entre juillet et novembre, la crue de ce fleuve affecte énormément la vie des communautés et les fonctions traditionnelles des espaces. Les terres cultivables sont inondées, d'importantes pertes sont enregistrées, les cultures vivrières sont détruites et les populations sont obligées de se déplacer lorsque le niveau des eaux dépasse les équipements humains comme les cases et les greniers construits sur pilotis.

2.4.1.3 Végétation

La végétation dans la commune est faite de savanes herbacées et d'arbustes que côtoient les forêts sacrées et des forêts classées. En sillonnant la commune, on traverse également d'immenses plantations de palmiers à huile, de teck et d'acacia Auriliformis. Les forêts de Gbèvozoun et de Gnanhouizoun représentent des symboles de la lutte des communautés pour la conservation de la biodiversité. Gbèvozoun est en effet « *un bel îlot forestier avec de grands arbres atteignant 50 m de haut¹⁰⁸* ». Cette forêt est à l'origine de la fondation de la commune. Entre 1973 et 1988, elle a souffert d'une destruction massive en raison de la chasse aux espaces sacrés déployée par le gouvernement marxiste. Entourée d'exploitations agricoles, elle a bénéficié d'un bornage dans le cadre des plans fonciers ruraux et couvre selon le Plan de Développement Communal (PDC) une superficie de 114 ha.

Tableau 3 : Point des ressources forestières de la commune de Bonou

Types de ressources	Noms	Villages	Superficies (ha)	Observations
Forêt Classée	Forêt classée de Bonou	Tovoh/ Agbonan	197 ha	Une grande partie de cette forêt a été exploitée pour la plantation de teck entre 1949 et 1980
Forêts sacrées	La forêt sacrée de Soligbozoun	Atchonsa	10 ha	
	La forêt de Gbétolozoun	Ahouanzonmè		
	forêt sacrée de Gnanhouizounmè	Gnanhouizounmè	7 ha	Cette forêt appartient à la collectivité des Wémènou
	forêt sacrée de Gbèvozoun	Agbonan	114 ha	Cette forêt bénéficie de la protection des communautés
	Lozoun	Bonou centre	0,25 ha	
	Agbohounme	Dame-wogon	0,5 ha	

Source : PAGs ; PIFSAP 2015

La forêt sacrée Gnanhouizoun quant à elle, a donné son nom au village qui l'abrite. Elle est réputée pour sa conservation des derniers spécimens de singes à ventre rouge.

¹⁰⁸ Mairie de Bonou (2018) *Plan de développement communal troisième génération*, 2018-2022, p.62.

Document 10 : Panneau d'indication de la forêt de Gnanhouizoun



2.4.2 Histoire du peuplement et organisation administrative

2.4.2.1 Histoire des origines de Bonou

Elle a été collectée à partir des entretiens avec les acteurs sur le terrain.

Encadré 2 : Bref aperçu sur l'histoire des origines de la commune de Bonou

Selon les récits des personnes rencontrées, les dégbé Aglin ont quitté d'abord la localité de Mokpa à Savalou pour la localité de Minfin dans l'arrondissement actuel de Soclogbo, commune de Dassa. Partie de là, la première migration échoua vers une grande forêt, à la quête d'un lieu de tranquillité. C'est ainsi qu'une première installation de chasseurs s'est constituée. La communauté était dirigée par deux frères. L'aîné s'appelait Assogbé. Un jour, Wanou, le cadet, pendant une partie de chasse infructueuse, tomba nez-à-nez, le soleil se couchant, devant un monstre à 41 têtes aux couleurs arc-en-ciel et qui ressemblait étrangement à un serpent. Alors qu'il s'apprêtait à dégainer malgré la peur qui l'animait, le génie lui conseilla de ne pas le tuer et qu'en retour il ne lui ferait aucun mal. Il lui fit savoir qu'il était le gardien protecteur des lieux. Le génie lui indiqua qu'il pouvait faire de lui le maître de l'espace, mais avant, ils devaient nouer un pacte. Vers l'aube le génie commença par libérer un abondant écoulement de larves qui finit par submerger le chasseur avant de l'avalier avec son arme. Pendant des jours, le chasseur fut recherché par ses parents. Alors que tout espoir de le retrouver est perdu, il a été rejeté au bout de 41 jours par le génie au pied d'un grand arbre. Son corps était couvert de glaire et il était inconscient. Après un long moment, il a été réveillé par le cri d'un oiseau « *kanwlin* » ou tisserins. Dès lors, il prit conscience qu'il était de nouveau dans le monde des humains.

Plus tard, il entendit le cri du « toké » ou chauves-souris. Il ouvrit les yeux et constata que le génie était toujours à son chevet et ne l'avait pas quitté. Il reprit ses sens. Maintenant qu'il a pu bien dévisager le monstre, ce dernier lui céda l'espace, avant de disparaître à nouveau dans le tronc de l'arbre. Son retour en famille fut triomphal et il arbora le titre de « vodounon » ou prêtre vodoun.

C'est en ce moment qu'il déclara comme nous l'indique sa majesté Dègnon « *zoun o koun gni gbévo dé o* », autrement dit, cette forêt est sacrée. « *Nous devons respecter cette forêt, nous ne pouvons y établir des habitations* », toujours selon les propos de sa majesté Dègnon. C'est alors qu'ils ont baptisé la forêt « Gbèvozoun. Ils installèrent un autel au pied de l'arbre où a disparu le génie. La communauté a donc quitté ce site de sa première implantation pour s'installer à « *Agbovali* », lieu choisi après avoir traversé avec succès une horde de buffles sans être attaquée, grâce au pouvoir des plantes et des écorces consommées par tout le groupe. « *Agbovali* » est à ce jour connu de tous, y compris des allochtones comme un espace qui n'est point vulnérable au feu. Selon sa majesté Dègnon, le jour où un départ de feu s'observe sur cet endroit, toute la communauté va périr. Il l'explique en poussant une chansonnette : « *nou da bla gbè kpo loko homin, lokovohou é gbè kpo vodoun* » pour dire que la forêt et notamment l'iroko regorge encore de mystères. Ses activités de chasse reprises sur son nouveau site, baba comme on l'appelait désormais fit un jour, la rencontre d'une mystérieuse créature qui avant de disparaître lui recommanda pour vivre en paix sur le nouvel espace de garder le secret; ce que signifie « *bonou* » ou tais-toi. La divinité *tolégba toyizan* a donc été installée sur la berge du zou où chaque année, une offrande lui est dédiée. Aux dires de nos interviewés, l'espace abritant le vodoun n'est jamais inondé.

Désormais chef de la communauté, baba n'ayant plus le droit de chasser, c'est son frère Wanou qui s'occupait désormais de cette activité. Au cours d'une partie de chasse, ce dernier a poursuivi un animal blessé jusqu'au pied d'un Iroko. Après une violente secousse, la bête a disparu dans l'Iroko. La divinité « *Lossou Loko* » se traduit par « la motte de terre a disparu » y est installée. C'est le lieu où siège à ce jour le Tribunal coutumier des litiges.

Retourné en communauté, Wanou a été fait roi. Au fil du temps, son fils aîné eut la vie sauve après une maladie grâce à un arbre appelé « *azongbo* » ou *arbre guérisseur*. Ils décidèrent de s'établir définitivement à cet endroit où fût créé le premier village dénommé « *Bonou azongbossa* » ou « Bonou à l'ombre de azongbo ». La consultation du Fâ leur révéla que Wanou le roi et Gbèvonon le prêtre vodoun ne peuvent continuer à vivre ensemble au risque de s'attirer des ennuis. Alors, Wanou s'est déplacé derrière l'eau (le fleuve) où il créa le second village de Bonou dénommé Lokossa ou au pied de l'iroko. La divinité a donc été implantée à Lokossa. Après son installation, et conformément aux prédictions du Fâ, Wanou accorda l'hospitalité à un groupe nago. Le roi leur donna une terre près du fleuve, afin qu'ils servent de boucliers et de système d'alerte en cas d'invasion.

En 1892, la défaite imposée au commandant Faurax par le puissant combattant du groupe des yorubas a renforcé le maillage des communautés wémè et yoruba et l'ouverture à l'accueil de nouveaux étrangers. Dès lors, le territoire s'est étendu jusqu'à Dogba.

L'histoire de la fondation de Bonou, avec les mythes successifs qui ont contribué à la fondation des différents villages a façonné la relation des communautés à la terre et aux ressources naturelles en général. Les données recueillies permettent de dire qu'il y a aussi des variantes, généralement lorsque le récit est écourté. Aussi, pour éviter les tensions entre les lignages, on va souvent édulcorer pour satisfaire le grand public et préserver la

cohésion sociale autour de la gouvernance du patrimoine foncier. L'appropriation du mythe fondateur à travers l'histoire d'origine de la commune renforce la relation des individus aux divinités vodouns qui contrôlent leurs espaces. Les règles de vie en communauté, l'accès à la terre et le respect du patrimoine foncier puisent leur fondement dans les directives laissées par les génies avec lesquelles les premiers occupants des espaces ont eu des interactions.

Document 11 : Photo avec les gardiens de la tradition dans la Commune de Bonou



Source : Archives GRABE-BENIN ONG sur le projet de valorisation et de Protection des aires et territoires du patrimoine autochtone et communautaire.

Légende : Sur la photo, on observe de droite vers la gauche, le Gbèvonon, le Président de GRABE-BENIN ONG, sa majesté Dègnon avec un sage de la communauté ; et nous même accroupi sous la bénédiction des anciens.

2.4.2.2 Organisation administrative de la commune de Bonou

La commune de Bonou relevait du canton de Bonou avant 1978. Devenue District puis Sous-préfecture en 1990, elle est érigée en 2003, en « Commune » à part entière dotée d'une personnalité morale et de l'autonomie financière conformément aux textes de la décentralisation. La commune de Bonou est subdivisée en 34 villages organisés en cinq arrondissements. Avec une densité de 177 habitants au km², sa population s'élève à 44 349 habitants contre 24 733 habitants recensés en 1992, soit une augmentation de 56% en moins de 30 ans.

2.4.3 Organisation socio-culturelle

Selon les récits des personnes rencontrées dans le cadre de nos travaux et certaines documentations, la constitution de la population s'est faite progressivement à travers une suite de migrations des premiers occupants, à la quête de paix et de sécurité. « *Les Wémènou constituent le seul groupe ethnique majoritaire de la commune. Les autres groupes ethniques: fon, nago ou holli sont minoritaires. Les religions sont de deux ordres : la religion traditionnelle (30,7%) et les religions révélées (69,3%)*¹⁰⁹ ».

La commune de Bonou se distingue également par une organisation sociale fortement ancrée sur la tradition et le respect des codes de valeurs endogènes. Dans cet espace, il existe encore une bonne cohabitation entre les autorités traditionnelles et celles issues du pouvoir d'Etat. Nous avons pu le constater au cours de nos travaux sur le terrain. A titre illustratif, au cours d'un entretien avec le Roi, des fils de la communauté sont allés le voir, préférant solliciter sa médiation pour le règlement d'un différend foncier au lieu de recourir à la voie judiciaire. Avant notre départ, trois policiers sont allés rendre visite à sa majesté pour échanger avec lui sur l'organisation de la fête communautaire que la commune accueille. Ils sont rentrés dans la pièce en s'inclinant. Le rôle de la chefferie traditionnelle et des pratiques coutumières reste encore vivace et largement sollicité dans le quotidien des communautés. Les exigences des rites et rituels des diverses divinités que l'on rencontre dans la commune participent à la protection des forêts sacrées qui abritent leurs couvents.

¹⁰⁹ Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement, Direction Générale de la Coordination et du Suivi des Objectifs de Développement Durable (2019), « *Spatialisation des cibles prioritaires des objectifs de développement durable au Bénin : Monographie des communes des départements de l'Ouémé et du Plateau, Note synthèse sur l'actualisation du diagnostic et la priorisation des cibles des communes* », p. 98.

2.4.4 Les secteurs de production

L'économie de la commune repose essentiellement sur la production agricole dominée par les palmeraies, la culture du maïs et du manioc et le maraîchage. La commune dispose d'un important gisement de sable fluvial dont l'exploitation n'est pas sans conséquence sur l'écosystème. Les activités d'extraction de sable de façon artisanale sans étude environnementale et qui ne sont pas encadrées provoquent des inondations. Cette forme d'exploitation perturbe les habitats aquatiques et la végétation. Elle affecte également les activités agricoles à cause des inondations qu'elle provoque et le déplacement des populations qu'on a pu observer ces dernières années.

La commune possède aussi des sources thermales dont la valorisation et l'exploitation judicieuse pourrait lui être bénéfique.

2.4.4.1 L'agriculture, un trésor sous-exploité

La disponibilité de terre dans la commune fait qu'elle est l'un des importants greniers du département de l'Ouémé. De nombreux bas-fonds aménageables, riches mais inexploités, représentent un fort potentiel pour la diversité agricole. Les outils de travail comme partout sont encore rudimentaires. L'agriculture de type familial s'appuyant sur les méthodes ancestrales de production basées sur l'entraide est toujours d'actualité malgré la rareté de la main d'œuvre devenant rare et coûteuse à cause de l'attrait des jeunes pour la ville (Cotonou et Porto-Novo) et le Nigéria. Les cultures de rente (palmier à huile, coton) sont produites en général en coopératives avec une pratique de la jachère dont la durée varie entre deux et cinq ans pour les plantations au sol. Avec le temps, les formes d'accession aux terres agricoles ont très vite évolué.

2.4.5 Gestion de l'espace et dynamiques urbaines

2.4.5.1 Dynamiques urbaines et gestion du foncier

Selon l'endroit où l'on se trouve dans la commune, on rencontre des habitats groupés ou des habitats dispersés. Ces habitats sont en matériaux précaires et sur pilotis dans les plaines inondables. Sur le plateau, ils sont en terre de barre. Quelques constructions en ciment commencent par se développer. Bonou est l'une des rares communes où ont été installées des coopératives d'aménagement rural. La commune comptait sept coopératives de palmeraies qui ont mobilisé la plupart des terres cultivables dans les localités de : Agonvi, Adido, Affamè, Hounviguè, Atchonsa, Tatonnonkon – Bonou et Gboa. Toutes ces coopératives sont tombées en faillite après le désengagement de l'Etat en 1989 et ont plutôt laissé la place à des conflits récurrents entre coopérateurs qui cherchent à récupérer les terres mises en jeu comme parts sociales souscrites.

La transhumance constitue également une source de conflits liés à la gestion de l'espace dans la commune et pour lesquels des solutions peinent à être trouvées. Chaque année, des victimes sont enregistrées dans le camp des agriculteurs locaux qui cherchent à défendre leurs cultures des troupeaux de bœufs conduits par des peulhs souvent armés.

On peut se rendre compte que la commune de Bonou est aussi un peu affectée par l'influence de Porto-Novo. Elle dispose d'un seul lotissement. Les produits maraîchers qu'elle produit sont convoyés dans les marchés de la ville capitale dont les chantiers représentent également une importante source de sollicitation du sable de Bonou.

CONCLUSION

Notre terrain d'étude articule trois territoires atypiques. Ils présentent des traits communs, mais aussi des signes particuliers fondant leur relation à la terre notamment au foncier traditionnel. Le noyau ancien qui nous intéresse dans la ville de Porto-Novo a façonné l'architecture de la ville. Il est face à une démographie galopante et un besoin de terres pour les besoins individuels d'habitations et participe notamment au déferlement sur la commune voisine d'Avrankou qui est frappée par l'influence du marché foncier. Pendant ce temps, Bonou, une commune du même département, présente de nombreux atouts naturels, très peu exploités.

**CHAPITRE 3 : UNE APPROCHE DIACHRONIQUE DE LA
GOUVERNANCE DU FONCIER DU DAHOMEY AU BENIN**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 3.1 L'amorce des évolutions des formes de relations à la terre
- 3.2 Portrait diachronique du foncier du Dahomey au Bénin
- 3.3 Le foncier du Dahomey après les indépendances
- 3.4 Une nouvelle vision réformatrice du foncier depuis 2016

CONCLUSION

INTRODUCTION

La fin de la colonisation a été marquée par la mise en évidence de la dualité foncière dans laquelle le Dahomey s'est plongé, notamment en ce qui concerne la définition, l'appropriation et la maîtrise du foncier traditionnel des communautés. L'objectif affiché par le colonisateur a été la transformation des terres indigènes des communautés en propriétés individuelles grâce aux systèmes d'immatriculation inspirée des pratiques occidentales. Mais ce courant transformateur s'est vu heurter à l'ancrage des pratiques ancestrales dans la gouvernance foncière par les communautés. Les prières, les libations, le sacrifice d'animaux et encore la matérialisation physique des "dogbo"¹¹⁰, par des plants ont été au cœur des mécanismes de définition et d'administration de l'espace, auxquels les communautés se sont rattachées. Pour les populations, cela faisait sens, mais pour l'administration coloniale, cela paraissait flou, confus et comportait beaucoup d'incertitudes. Les nouvelles orientations dites modernes se sont basées du système de Torrens¹¹¹ dont les fondamentaux reposent sur la délivrance de titres de propriété. Ce système porte le nom de son inventeur australien. Il s'est d'abord développé en Europe et est appliqué pour « l'identification *des droits acquis par l'occupation, l'octroi ou l'acquisition des biens formels (dit Act Torrens)* ¹¹²» Basé sur le décret du 5 août 1900, il consacre l'immatriculation des terres en optant pour la mutation des droits fonciers coutumiers.

Le greffage de ce modèle a engendré des difficultés qui ont eu pour conséquence le manque d'intérêt des communautés pour la nouvelle approche de gouvernance de leurs terres. En effet, aux yeux des populations, la propriété, fut-elle familiale, « [...] *est indivise et gérée par le Chef de famille qui doit en consacrer l'usufruit aux besoins de la collectivité. Elle comprend la maison familiale, où sont enterrés les morts et qui est inaliénable, des plantations, des reliques et souvenirs de famille. La propriété collective du village comprend des terrains indivis, censés appartenir personnellement au roi, entretenus par le village et sur lesquels tous ont droit de culture, pacage, affouage, ou de chasse ou de pêche ; enfin des sources, des puits* ¹¹³. ». Les lois traditionnelles qui existaient ont été bousculées par les administrateurs coloniaux, qui dans le souci de

¹¹⁰ Frontière en langue locale gounbé.

¹¹¹ Lassissi Adéniyi (2006), *Comprendre le foncier béninois*, C.N.P.M.S, Porto-Novo, p.71.

¹¹² <https://landportal.org/fr/voc/landvoc/concept/syst%C3%A8me-torrens>

¹¹³ Médénouvo Firmin (2004), *Coutumier du Dahomey*, Présence béninoise, p.25.

codification des pratiques sociales et les modalités des tenures foncières qu'ils avaient du mal à cerner et à contrôler, les rangèrent en droit coutumier. Cette démarche a non seulement dénaturé les usages, mais elle a consisté en une sorte de fixation dans le temps, des traditions des communautés.

Ce modèle de gestion foncière introduit par la colonisation a conduit à une emprise du droit individuel sur les propriétés collectives. Toutefois l'attachement des populations notamment des zones rurales à leur tradition a engendré le manque d'intérêt pour les réformes de gouvernance foncière consécutives visant à renforcer la propriété individuelle. La dualité applicable aux terres introduite par la colonisation a été entretenue après les indépendances par les nouveaux dirigeants du Dahomey, et ce, jusqu'en 1990 où, à la faveur de la *Conférence des forces vives de la Nation*, de nouvelles modalités de gouvernance du pays dans tous les secteurs ont été adoptées. Cette période de restauration de la confiance perdue en 1972 avec l'avènement du régime marxiste-léniniste au Dahomey a ouvert la voie à une acquisition massive des terres. Les leçons apprises des différents processus de gestion du foncier urbain et du foncier rural et la pléthore de textes ont conduit à l'adoption en 2013 du code foncier et domanial en République du Bénin. Avec l'avènement en 2016 du "gouvernement de la rupture", des réformes profondes ont été engagées, tendant à faire progresser les perceptions et les usages autour de la propriété foncière.

3.1 L'amorce des évolutions des formes de relations à la terre

Les changements survenus dans les formes de relations que les populations entretiennent avec la terre proviennent de l'évolution engendrée par la rencontre avec la tradition occidentale. Après la colonisation qui a posé les bases du droit de la propriété immobilière, une série de textes a progressivement tenté d'organiser les relations des Dahoméens avec la terre jusqu'à la veille des indépendances. Malgré l'accession du Bénin à l'indépendance, les lois foncières mises en place en 1965 ont maintenu le régime foncier dans une sorte d'ambivalence qui a facilité plus tard, la spéculation et toutes les formes de vices du foncier dont les formes d'expression sont aussi bien économiques, sociales et culturelles. Adeothy Adegbinni fait par ailleurs remarquer que « *la loi n'arrive pas à purger la campagne des droits coutumiers ni même totalement la ville tandis que la logique coutumière ne supprime pas non plus les lois. Il s'établit ainsi, une certaine imbrication entre les deux réalités qui parfois se complètent* ¹¹⁴ ».

3.1.1 Le cadre légal du foncier, un héritage de la colonisation

Après la création de la colonie française du Dahomey, à partir du décret du 22 juin 1894, la gouvernance foncière a été structurée à partir d'une série de textes. Sur la base du décret du 23 octobre 1904 portant organisation du Domaine en Afrique occidentale française, l'administration coloniale pris ainsi très tôt possession des terres ; cependant, de façon non brutale, en s'intéressant en priorité aux terres vacantes et sans maître. L'objectif est de procéder à la transformation des droits fonciers coutumiers en droit de propriété immobilière au sens de l'article 544 du code civil¹¹⁵. C'est une marche progressive vers l'immatriculation de toutes les terres détenues par les indigènes, qu'elles fassent l'objet d'exploitation agricole ou non. Selon Claire Simonneau la démarche d'immatriculation est au service des Européens ; elle « *reste hors de portée des autochtones, du fait de la complexité de la procédure, son coût, mais aussi par ignorance et désintérêt*¹¹⁶ ». C'est aussi un déni de reconnaissance des droits coutumiers détenus par les communautés, et donc une démarche d'acquisition de la propriété par l'Etat colonial se fondant sur sa superpuissance. L'article 539 du code civil de 1804 stipule en effet « *tous les biens vacants*

¹¹⁴ Adegbinni Adeothy (2015), *Production foncière et patrimoine socio-culturel du Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou*, pp.40-41 thèse d'urbanisme, Université de Bretagne Occidentale [en ligne]

¹¹⁵ Lassissi Sèmiou (2006), *Comprendre le foncier béninois*, Centre National de Production de Manuels Scolaires p71.

¹¹⁶ Claire Simonneau (2015), *Gérer la ville au Bénin : la mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*, p.137 [en ligne]

*et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent à la nation*¹¹⁷ ». C'est dans le même sens que l'article 713 du même code stipule que « *les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la nation* ¹¹⁸ ». Ainsi, dans la démarche d'appropriation par l'Etat colonial des terres communautaires, l'ouverture à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers s'est faite à travers le décret du 8 octobre 1925¹¹⁹. L'article premier de ce décret stipule qu'en : « *Afrique Occidentale Française, lorsque la teneur du sol ne présente pas tous les caractères de la propriété privée, telle qu'elle existe en France et lorsque les terres qui en font l'objet sont détenues suivant les règles du droit coutumier local, les détenteurs ont la faculté de faire constater et affirmer leurs droits au regard de tous tiers ...* ». Les modalités de cette appropriation foncière ont par ailleurs été revisitées à travers les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956 qui consacrent une sorte de réorganisation de la gouvernance foncière. Les pratiques ont en effet évolué dans le temps comme le présente ici :

Monsieur Togbé L., Autochtone, 70 ans, Guérisseur demeurant à Porto-Novo (entretien en langue goun)

« Aujourd'hui, chacun dicte sa loi. Du temps de nos parents, la terre n'est pas vendue, elle est prêtée à l'étranger selon qu'il sait consulter le Fâ ou pratiquer l'agriculture. Nos parents recherchaient plutôt des voisins : "wa mi ni non fi"¹²⁰. Des sacrifices étaient réalisés et un repas en communauté consacrait l'installation des nouveaux arrivants. C'est ainsi que vous pouvez retrouver dans une même concession, des Gouns, des Yorubas qui se côtoient, mangent ensemble et participent ensemble aux cérémonies vodoun.

Tout a changé avec le phénomène de vente de la terre. Lorsque Dieu nous a créés sur la terre, personne n'en avait le monopole. C'est le développement qui a fait que chacun peut désigner son domaine. C'est à partir de l'agriculture que chacun a disposé d'un lopin de terre lui permettant d'affirmer qu'il est propriétaire terrien. C'est ce qui a ouvert la voie à la vente de nos jours. Autrefois, en cas de conflits, il était aisé de rappeler à un protagoniste que ses parents ne disposaient que du droit d'usufruit. Le roi de la localité détenait tous les droits sur la terre et pouvait trancher les conflits. Il pouvait aller

¹¹⁷ Code civil des français (1804), Edition originale et seule officielle, Paris, p.134.

¹¹⁸ Idem, p.174

¹¹⁹ Ce décret porte sur le mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française.

¹²⁰ "Wa mi ni non fi" en langue goun signifie, *installe-toi ici avec nous* ou *viens rester ici avec nous*. C'est en ces termes qu'on accepte d'accueillir l'étranger et lui donner un espace à aménager. Il n'y avait pas en effet de contrat de bail à signer.

jusqu'à demander qu'un protagoniste zélé soit décapité. Et c'est là, la limite des juridictions endogènes ».

L'encadré ci-dessous rappelle les textes essentiels pris en période coloniale et qui ont impacté la gestion du foncier au Dahomey.

Encadré 3 : Les textes essentiels pris en période coloniale et qui ont impacté la gestion du foncier au Dahomey

- ✓ Décret du 23 octobre 1904 portant organisation du Domaine en Afrique occidentale française (abrogé par le Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française) ;
- ✓ 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 ;
- ✓ Décret du 8 octobre 1925 instituant mode de constatation des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française ;
- ✓ Décret du 26 novembre 1930 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire en Afrique occidentale française, modifié par décret du 16 juin 1931 et décret du 20 décembre 1933 ;
- ✓ Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française ;
- ✓ Décret du 15 novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique-occidentale française ;
- ✓ Arrêté n°422/F du 19 mars 1943 fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales au Dahomey ainsi que leur affectation à des services publics ;
- ✓ Décret-loi n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française ;
- ✓ Décret n°56-704 du 10 juillet 1956 fixant les conditions d'application du décret n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et en Afrique équatoriale française (idem 2ème version) ;
- ✓ Arrêté du 15 décembre 1958 habilitant tous les commandants de cercle à délivrer des permis d'habiter dans les zones urbaines ;
- ✓ Le décret du 28 novembre 1959 fixant les conditions d'approbation des projets d'aménagement urbain.

Ces dispositions évolutives constatées dans les mécanismes de gouvernance du foncier traditionnel ont été possible grâce à l'amélioration par le colonisateur des connaissances endogènes et leur cadrage à travers la circulaire du 19 mars 1931 qui institue le *Coutumier du Dahomey*. Sa mise en place et les décisions qu'il a favorisées n'ont pas été sans conséquence sur le développement des communautés et leur identité. Sèna Houndjahoué (2013) précise que la « *rédaction des coutumes a empêché le processus naturel d'évolution des normes, ce qui leur aurait permis d'être plus en accord avec les valeurs d'une société en pleine mutation*¹²¹ ». Toutefois, précise-t-elle, le droit foncier comme le droit de la famille « *furent les domaines où les résistances au processus de codification et de réforme du système juridique par les autorités françaises furent les plus longues et où le droit du colonisateur mis le plus de temps à s'imposer*¹²² ». En recensant par écrit l'ensemble des coutumes locales, et ce dans les détails des différentes ethnies, le *Coutumier du Dahomey* visait le contrôle des pratiques par la délivrance d'actes administratifs. Les détenteurs de droit selon les règles coutumières avaient l'obligation de faire constater lesdits droits en se faisant délivrer un certificat administratif à travers leur inscription dans le livre foncier indigène. Ces prescriptions ont reçu un écho peu favorable au sein de la population.

Selon les personnes rencontrées dans le cadre de nos recherches, ce sont les règles de l'administration coloniale qui ont désorganisé les modes endogènes de gouvernance foncière et entraîné des conflits.

Madame **Tchoki C.**, Marchande, 69 ans demeurant à Porto-Novo (entretien en langue goun) :

« *Aux temps de nos aïeux, le foncier traditionnel était bien organisé, contrairement à ce qu'on observe aujourd'hui avec beaucoup de conflits. Le chef de la famille décide de l'emplacement qui convient à chaque membre, en fonction de l'usage qu'il souhaite en faire. Les sages se réunissaient pour constater ou pour valider le droit d'usage accordé à quelqu'un. Il n'y avait pas de papier, ni d'échanges de monnaie, la caution morale prévalait. Les aïeux avaient structuré l'espace de sorte à organiser chaque partie du territoire pour des besoins spécifiques à savoir l'agriculture, l'habitation et les espaces de socialisation* ».

¹²¹ Houndjahoué Sèna (2013), « *Quand le droit devient culture : le droit traditionnel au Bénin* », Mémoire de maîtrise en droit international, Université du Québec à Montréal, Service des bibliothèques, p.50.

¹²² Idem, p.101.

3.1.2 Les mécanismes d'accès à la terre

Les modes d'accès à la terre sont variés. Les modes usuels sont l'achat, le prêt, la location et l'héritage. On rencontre ces différents modes aussi bien en milieu urbain que rural. Ils font également appel aux efforts de régulation des marchés fonciers. Paul Claval (1981) affirme à ce propos dans la « logique des villes » que « *l'arsenal des méthodes assignées pour corriger les imperfections du marché foncier est considérable : on peut laisser les transactions se dérouler librement, mais récupérer après tout ou partie des plus-values, ce qui décourage certains spéculateurs et donne à la puissance publique les moyens d'acquérir les emprises nécessaires à la voirie, aux équipements publics ou aux espaces verts*¹²³.... ». C'est donc sur tous les espaces reconnus par l'Etat que s'exerce sa souveraineté, et que les propriétaires des terres peuvent également exercer leurs droits. Ces derniers sont reconnus dans la mesure où l'Etat contrôle leur patrimoine et en retour offre des facilités sur le plan juridique, et l'accès aux financements, les transactions. On peut y voir des engagements réciproques entre l'Etat et les détenteurs des terres.

Or, l'ouverture au marché foncier ne peut s'exercer que dans un territoire maîtrisé selon les règles du foncier moderne. En effet, il ne sert à rien d'uniformiser les règles et les pratiques à tous les niveaux si les communautés ne sont pas acquiescentes à la cause de l'aliénation de leur patrimoine. En milieu urbain, le problème ne se pose pas, dans la mesure où les pouvoirs détenus par l'Etat sont ceux d'une autorité souveraine, non soumise, qui ne se voit pas obligée de se plier à une forme de négociation avec les autorités gardiennes de la tradition.

Tel n'est pas le cas lorsque pour des collectivités territoriales, comme celles de Bonou ou Avrankou, où le degré de légitimité de la norme traditionnelle est encore assez élevé, les droits des communautés sur la terre sont encore prégnants, nonobstant l'existence de règles et de mesures fixées par l'Etat central. Dans ces communes, les communautés se reconnaissent encore dans les méthodes endogènes d'organisation et de gouvernance foncière, auxquelles elles sont rattachées par des liens divers (historiques, affectifs, identitaires, culturels et voire de décisions d'institutions juridiques coutumières).

¹²³ Paul Claval (1981), *La logique des villes, Essai d'urbanologie*, LITEC, Toulouse, p.168

En période coloniale, le chef-canton pouvait également disposer de ces prérogatives comme représentant de l'administration coloniale pour déposséder des individus ou des collectivités familiales de leurs terres en guise de sanction ou d'amende dans les situations de conflits.

Monsieur Tonouewa P. à Avrankou (en langue goun) :

« Lorsque les blancs sont venus, ils ont créé les impôts qu'on payait. Moi-même, j'en ai payé environ 10 fois. Lorsque nos parents manquaient à cette obligation, on les ligotait et on les bastonnait sur la place publique, ce que l'on appelle aujourd'hui mairie. »

Mais plus proche à l'ère de la décentralisation dans les communes, les conflits domaniaux proviennent du comportement de certains individus et même des autorités communales qui à travers leurs prérogatives transgressent les règles sociales du milieu.

Monsieur Yevedo A. Agriculteur, à Avrankou

« Nous avons refusé le lotissement, parce que là où tes parents n'ont même pas une petite portion de terre, on te voit t'installer alors que tu étais dans le comité de lotissement de la commune ».

3.2 Portrait diachronique du foncier du Dahomey au Bénin

La trajectoire du foncier au Dahomey a été marquée par une succession de ruptures et de continuités qui ont façonné le paysage foncier de l'actuel Bénin. On pourrait penser que les premières ruptures sont introduites par la colonisation. Mais elles sont bien plus anciennes et trouvent leurs sources dans les conquêtes des espaces pour la domination, la sécurisation et la fortification des royaumes, des peuples et des territoires. La colonisation a essayé d'introduire une rupture avec les pratiques ancestrales, avec des lois basées sur l'immatriculation et la propriété individuelle. Ce courant de pensée entretenu après les Indépendances a prévalu jusqu'à la période révolutionnaire où toutes les terres ont été nationalisées au profit de l'idéologie socialiste. Avec l'avènement du *renouveau démocratique*, l'économie de marché a pris d'assaut la gouvernance foncière avec ses corollaires. Des réformes successives permettent depuis lors, de donner une nouvelle orientation à la gestion foncière en République du Bénin, de même qu'elles influencent l'avenir du foncier traditionnel.

3.2.1 La gestion du foncier d'avant la colonisation

Avant la pénétration coloniale, les sociétés africaines étaient organisées sous forme de royaumes et d'empires dont les histoires sont intimement liées à des actions de conquêtes et d'annexion d'espaces. Le royaume de Danhomè qui s'est développé à partir du plateau d'Abomey a imprimé sa marque au XVII^e siècle, avec la conquête des espaces côtiers, notamment Ouidah. Comme le rappelle Yves Pehaut (1964), avec ce royaume bien organisé sur les plans politique, social, économique, mais aussi militaire, avec son armée de femmes "amazones", il faut retenir « *les guerres constantes contre les peuples voisins et les règnes fameux du roi Ghézo (1818-1856) qui organise l'administration et le commerce de l'huile de palme, et du roi Glèlè (1858-1899) qui noue des relations diplomatiques avec les puissances européennes*¹²⁴ ». Les guerres avaient pour finalité, la conquête de l'espace et la vassalisation des territoires environnants pour une meilleure sécurisation et l'expansion territoriale du royaume. Ainsi donc, au terme des conflits, « *le gagnant ou le plus fort dispose du territoire de l'autre royaume ainsi que des populations. Le mode d'agrandissement de la terre le plus usité était basé sur la force*¹²⁵ ».

La codification des règles de gouvernance foncière est très ancienne et date de la fondation du Danhomey. Le roi Houébadja (1645-1685) a mis en place un ensemble de règles, 41 articles¹²⁶ au total, dont les premières dispositions sont liées à la terre. Nous en dressons ci-dessous la liste des six premiers articles extraits de notre entretien avec le Dr Edjekpoto Sylvestre¹²⁷.

¹²⁴ Pehaut Yves (1954), *L'histoire du Dahomey*. In: Cahiers d'outre-mer. N° 65 - 17e année, Janvier-mars 1964, p.106.

¹²⁵ Lassissi Sèmiou (2006), *Comprendre le foncier béninois*, Centre National de Production de Manuels Scolaires, p. 48.

¹²⁶ Ce sont des règles orales qui faisaient office à l'époque de constitution. Houébadja étant le 3^e roi du Danhomè, il met en place cette codification assimilable aux constitutions modernes issues du droit positif, pour gérer son royaume.

¹²⁷ Le Dr Edjekpoto tire ces articles de ses travaux de recherches sur le patrimoine du royaume de Danhomey. On les retrouve, mais cette fois-ci, moins développés dans l'ouvrage de Charlier Philippe, « *Vaudou, l'homme, la nature et les dieux* », aux éditions Terre humaine, Plon, p.116-117

Encadré 4 : Quelques règles de gestion foncière sous le roi Houébadja (1645-1685)

Article 1er : *Mon royaume se limite au Zou (au Nord), au Hanlan (affluent de l'Ouémé, à l'Est), au Kokolofétato (derrière Bohicon, au Sud) et au Danmonlonkou (derrière Oumbègamè).*

Article 2 : *La terre de guédévi m'appartient désormais toute entière, parce que c'est moi qui l'ai libérée du joug de Pahé. Mais, si l'ensemble du sol Danxoméen est ma propriété, je n'ai toutefois pas le Droit d'en disposer selon mon bon plaisir. L'étendue de terrain nécessaire à l'habitation des membres d'une famille constitue ce que je veux désigner désormais sous le nom de : To (mortier). À chaque famille ainsi logée, je concède une parcelle de terrain aux alentours de sa demeure afin de lui permettre de faire les Cultures Vivrières dont elle a besoin pour son Alimentation. Ce domaine prend le nom de Apazoun. L'ensemble des Apazoun constitue un Village ou Dohoun à la tête duquel je placerai dorénavant un Chef. Ainsi donc, les subdivisions territoriales de mon royaume sont : (1)Dohoun (Villages) (2) Apazoun (Quartiers), (3) Tata (Concessions d'habitation).*

Article 3 : *Aucun Sujet de mon Royaume ne doit refuser l'Hospitalité aux Étrangers. Après trois ans de séjour parmi nous, tout Étranger sera admis à jouir du statut des Guédévi. Dès lors, il aura droit à une propriété foncière dans les formes fixées à l'article 2 de la Présente Réglementation. Le domaine ainsi attribué prendra le nom de Houélodjou.*

Article 4 : *Mes descendants ont Droit à la même Concession que les autres Sujets du Royaume. Si un Prince veut se faire prévaloir de son titre pour réclamer ou occuper un domaine plus grand que celui concédé au commun des Guédévi, j'ordonne qu'il soit dépossédé de toute propriété domaniale.*

Article 5 : *Il faut laisser chacun s'installer où bon lui semble, à condition de ne pas vouloir prendre la place d'un Premier occupant. Dans ce dernier cas, l'usurpateur doit être jeté en prison.*

Article 6 : *Toute parcelle de terre portera le nom de son premier occupant. Si, avec la permission de ce premier possesseur, une personne met une Terre en valeur, cette personne doit le centième des produits du champ au propriétaire du sol. Le fermage ainsi payé, notamment sur les palmeraies et les nattés prend le nom de Koussou.*

Tableau 4 : Noms locaux de différents types d'espace de l'époque de Houébadja à nos jours

Types d'espaces	Fon	Goun	Yoruba
Villages	Dohoun	Houé	Ilou
Quartiers	Apazoun	Komè	Adougbo
Concessions ou habitations	Tata	Houéta	Ilé
Parcelles	Ayikoungba	Ayigba	Ilè

NB : Fon – langue parlée dans le plateau d'Abomey et dans tout le Bénin ; Goun – langue parlée à Porto-Novo et Yoruba – langue parlée à Porto-Novo et qui s'étend jusqu'au Nigéria en passant par le département du plateau.

Ainsi donc, prévalait une sorte de cadastre communautaire. L'accès à la terre était organisé selon la tradition et les règles mises en place par les chefs de terre. Jessica Vanrenterghem (2018) évoque alors l'existence d'une sorte de cadastre social lorsqu'il s'agit de l'occupation de la terre qui relevait à l'époque d'une reconnaissance informelle par les chefs coutumiers¹²⁸.

En 1848, la France a décidé d'abolir l'esclavage dans ses colonies¹²⁹. Ce faisant, un coup de frein a été donné à un commerce florissant, orientant ainsi les négriers vers la recherche de nouveaux produits d'exportation. En effet, les conditions naturelles propices à la culture du palmier à huile ont facilité la reconversion des acteurs et le début d'un commerce de type nouveau, avec l'implantation de maisons de commerces dans des villes stratégiques comme Porto-Novo, « *ville autour de laquelle commence à se développer une vaste palmeraie et où la France établit en 1863 un traité de protectorat avec le roi*¹³⁰ ».

Dans le royaume de Porto-Novo, l'organisation de l'espace est également liée au peuplement et repose sur l'établissement de lignages organisés autour de leur vodoun : « *un groupe familial (lignage, segment de lignage) décide de s'installer sur un site qui lui semble propice. Après avoir composé avec les génies du lieu et éventuellement installé les autels de leurs ancêtres et des vodoun de leur terre d'origine, les groupes familiaux construisent des maisons en terre couvertes de chaume, regroupées autour de cours*¹³¹ ». Alors que les Yoruba étaient déjà installés avant son arrivée, Tè-Agbanlin¹³² implante les divinités vodouns de ses ancêtres et crée ainsi, un royaume sécurisé et florissant sur le plan économique.

¹²⁸ Jessica Vanrenterghem (2018), « Accès à la terre : droit coutumier, droit moderne, deux mondes qui s'ignorent », in *supporterres, Dossier : sans terre, pas de paysans*, in Trimestriel, n°5 septembre 2018, p.10.

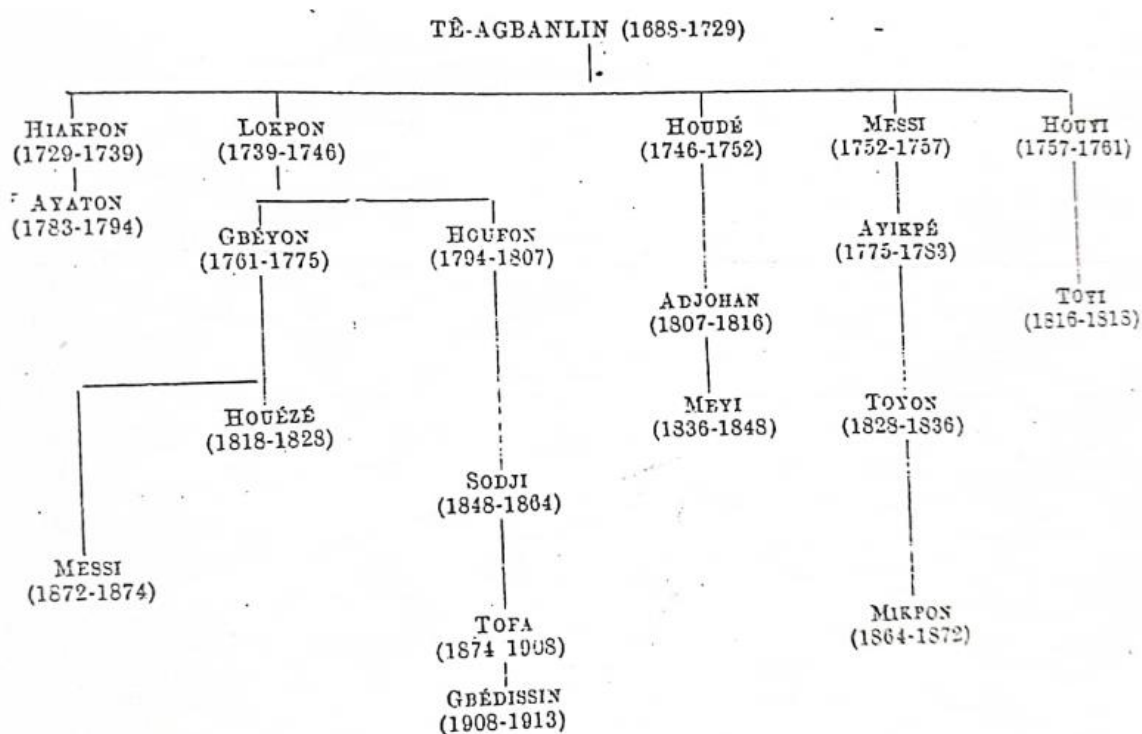
¹²⁹ Pétré-Grenouilleau Olivier (2018), *Les traites négrières*, Gallimard, p.368.

¹³⁰ Sinou Alain (1995), *Le comptoir de Ouidah, une ville africaine singulière*, Editions Karthala, p. 105.

¹³¹ Sinou Alain et Oloudé Bachir (1988), *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire*, Editions Parenthèses, p.40.

¹³² Tè-Agbanlin dont le règne est établi entre 1688 et 1729 est considéré comme le fondateur du royaume de Hogbonou/ Adjatchê/Porto-Novo.

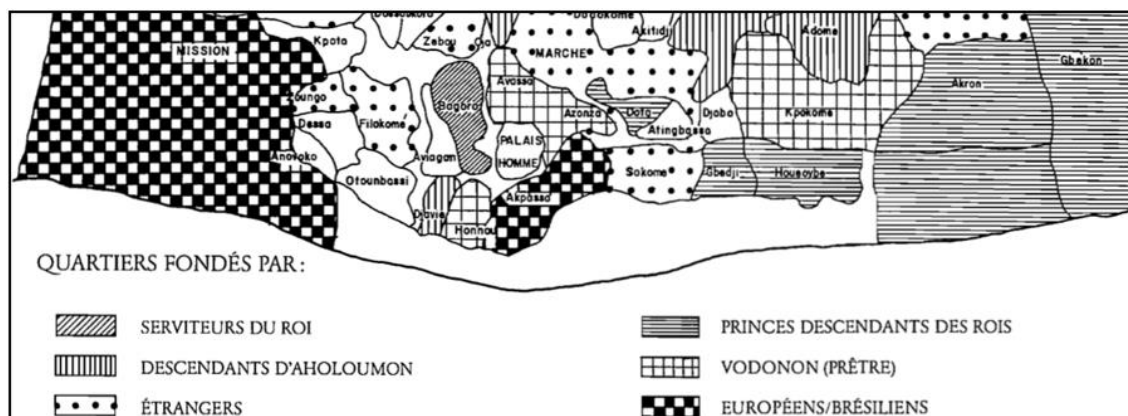
Figure 5 : Succession au trône dans le royaume de Hogbonou



Source : Cornevin Robert (1981)

La proximité de la lagune, à Porto-Novo et la disponibilité de terres ont facilité l'accueil de nouveaux lignages dans le peuplement et l'occupation de l'espace sans "ordre spatial géométrique", autour du premier village nommé "Akron" dont la création remonte vers 1580. Nos observations sur le terrain, confirmées par les travaux de Sinou et Oludé (1988), permettent de distinguer dans le noyau ancien de la ville, différents types de quartiers organisés en fonction des lignages.

Figure 6 : Organisation des quartiers de Porto-Novo en 1880



Source : Sinou et Oludé (1988), page 42

On remarque une distribution un peu éparse des étrangers avec une forte concentration à l'ouest où on retrouve également les Européens et les Afro-brésiliens. A l'est, c'est l'origine de la ville avec les quartiers Akron, Gbèkon, etc. Au centre, se retrouvent les quartiers occupés par les prêtres vodouns. Avec les différentes divinités, ils servent de filtre d'accès et de sécurisation de la ville. Cette organisation détermine la relation au foncier et l'influence que peuvent avoir les acteurs sur la terre.

La classification des différents quartiers de Porto-Novo par Sinou et Oloudé (1988) repose sur la description suivante :

1. Les quartiers des descendants directs d'Aholoulo : On les retrouve dans les quartiers Adomé, Agbokomé, Davié, Lokossa, Massé, Togo et Zébou. Venus d'Adja Tado avec leur hennuvodoun¹³³, ils sont impliqués dans les rituels d'intronisation du roi.

2. Les quartiers des étrangers : il s'agit des quartiers Aga, Atingbassa, Filakomé, Gbokou, Hlinda, Houédakomé, Odja, Sessuvié, Sokomé et Zébou. Les habitants de ces quartiers sont des Tori, Peda, Heviéno, etc. En fonction du lien à la royauté par leur Hennunvodoun, certains sont faits dignitaires du roi de Porto-Novo.

3. Les quartiers des vodounon : il s'agit de Akpassa, Avassa, Déguékomé, Guévié, Hassukomé, Kosukomé, Tofinkomé, Wezumé et Zinkomé. Ces vodounon avaient essentiellement pour mission, la protection de la famille royale.

4. Les quartiers des ahovi : il s'agit de Atakè, Dota, Gbèkon, Kwiogbé, Sadoyon.

Le tableau ci-après donne une description élargie de quelques quartiers de notre zone d'étude.

¹³³ Le hennuvodoun fait appel à la divinité ou vodoun identitaire caractéristique d'un lignage ou d'une collectivité familiale.

Tableau 5 : Données sur les premiers quartiers de Porto-Novo

Quartier	Type de quartier	Fondateur	Epoque estimée	Notes sur le peuplement
Akron ¹³⁴	Quartier des ahovi	Obagadjou (1 ^{ère} phase) Té Agbanlin (2 ^{ème} phase)	XVI ^{ème} 1688-1729	Berceau du premier peuplement d'origine Yoruba. Ensuite lieu d'installation de Tè-Agbanlin et des Adjás de sa suite. Le quartier est occupé principalement par les descendants de Dè Hufon (1794-1807), 10 ^{ème} roi de la lignée de Dè Lokpon (1739-1746).
Avassa	Quartier de vodounon	Tè-Agbanlin	1688-1729	Lieu d'installation du palais royal, <i>Honmè</i> . Ce quartier est créé pour le vodounon Donon qui y installa le vodoun <i>Tè-do</i> . L'intronisation du roi se fait au temple de ce vodoun. On y retrouve aussi le <i>hennunvodoun</i> de la dynastie royale et le temple du zangbéto <i>kpachiyahou</i>
Sokome	Quartier des étrangers	Jegbe (frère utérin de Tè-Agbanlin)	1688-1729	Fondé par Jegbe, frère utérin de Tè-Agbanlin et propriétaire du hennunvodoun Xwedeta. Ce lignage a reçu le titre de Sayi, chef de guerre. Il est chargé des funérailles royales » (Pinau-Jamous, 1986 : p. 557) On y retrouve encore le <i>Yôhô (case des ancêtres)</i> de Tè-Agbanlin. Ce quartier abrite de hauts dignitaires tels que le Gogan, premier ministre et homme des secrets du roi.
Dota	Quartier de princes de sang	De Mése		« <i>Quartier créé par le roi De Mése, quatrième fils de Te Agbanlin à la suite de son adoption par un descendant de Jegbe. Il est habité par les descendants de ce roi</i> ¹³⁵ »

¹³⁴ Quartier étudié dans le noyau ancien à Porto-Novo ;

¹³⁵ Pinau-Jamous., (1986), *Porto-Novo : royauté, localité et parenté*. In : Cahiers d'études africaines, vol. 26, n°104, p.559.

Quartier	Type de quartier	Fondateur	Epoque estimée	Notes sur le peuplement
Gbèdji	Quartier de princes de sang	Dè Hakpon (2ème roi)	1729-1739	Quartier habité par les descendants de Dè Hakpon, fils aîné de Tê-Agbanlin. On y retrouve son <i>akamanmaxo</i> (case de la naissance ou maison maternelle) et son <i>yoxo</i> (Pineau-Jamous, 1986 : 559)
Akpassa	Quartier de vodounon	Dè Gbenyon (7ème roi)	1761-1775	Quartier créé par le roi Dè Gbenyon pour le vodunon <i>Togbo</i> .
Houéyogbé	Quartier des étrangers	Dè Sodji (16ème) roi	1848-1864	Quartier créé pour abriter les guerriers serviteurs de Dè Sodji, originaires du pays Mahi, yoruba et Tofin. Les guerriers avaient à leur service des <i>lalinon</i> , des hommes castrés pour fautes graves ou pour prévenir toutes liaisons avec les femmes de la cour.
Gbèkon	Quartier des princes du sang	Toffa (19ème roi)	1874-1908	Quartier fondé par le roi Toffa de la lignée Dè Lokpon. Il y construisit son palais d'été. Il est habité par ses descendants.

Source : INSUCO¹³⁶ (2019), Etude de référence anthropologique et environnementale Projet Porto-Novo Ville Verte, Volume 2, Version préliminaire, p.14

¹³⁶ INSUCO est un bureau d'études international en sciences et en ingénierie sociale présent en Afrique, en Amérique latine et en Asie, <http://www.insuco.com>

Avant l'arrivée du pouvoir colonial, le royaume de Porto-Novo et le royaume d'Abomey étaient opposés par des rivalités de conquête d'espace. Les modes d'administration de l'espace présentent dans le fond des similitudes de part et d'autre. Le foncier vu sous l'angle de la propriété a dès lors, commencé par prendre tout son sens et est devenu un facteur d'enrichissement et d'opposition entre acteurs. Mais alors, comme son roi, la terre du Danhomey est sacrée, elle ne peut être ni vendue, ni cédée. C'est dans cette dynamique que les différents rois successifs ont défendu l'héritage de leurs ancêtres en maintenant ou élargissant autant que possible les frontières territoriales des royaumes au moyen de la guerre, comme une approche de défense et de sécurisation de l'espace. Le règne du roi Gbèhanzin (1889-1894) dont le nom est évocateur de l'expression "*Gbèhanzin ai djrè*" en langue fon qui signifie "*le monde tient l'œuf que la terre désire*" illustre cette hargne, tel un requin féroce, de s'opposer aux prétentions des Blancs venus conquérir la terre de Houégbadja¹³⁷. Ultranationaliste, Gbèhanzin a développé la résistance à la pénétration coloniale avant d'être déporté en Martinique en 1894.

3.2.2 Le foncier en période coloniale

En 1863, le royaume de Porto-Novo a signé, avec la France, un traité de protectorat. Cet accord lui a ouvert la voie comme future capitale du Dahomey. La ville a bénéficié également de sa position stratégique avec le Nigéria, notamment Lagos avec laquelle les échanges commerciaux sont devenus dynamiques. Porto-Novo et les autres royaumes formèrent la colonie du Dahomey en 1890. Cette dernière a été intégrée à l'Afrique occidentale française avec le nom de Dahomey conservé par le décret du 22 juin 1894 dans l'esprit de se souvenir de la conquête de cet espace initialement appelé "territoire du Bénin".

Sous l'influence du protectorat, l'Etat colonial a étendu son hégémonie sur les terres, notamment les possessions du roi dont les attributs ont été affaiblis. De cette manière, la « *légitimation de l'occupation est confortée par le régime foncier établi en 1904 par une loi valable dans toutes les possessions françaises d'Afrique de l'Ouest. Le régime permet à l'Etat de prendre possession des terres « vacantes et sans maîtres », c'est-à-dire inexploitées et inhabitées. En cas de contestation, c'est à l'intéressé d'apporter la preuve*

¹³⁷ Considéré comme le fondateur du royaume de Dahomey, le roi Houégbadja a régné de 1645 à 1685.

de sa propriété, ce qui est évidemment extrêmement difficile dans une société de droit oral, sans pièces écrites enregistrant les propriétaires¹³⁸ ».

Avec la pénétration coloniale, la notion de propriété privée a tôt fait surface pour bousculer les usages et croyances foncières des indigènes. L'instauration du mode de déclaration écrite des transactions foncières fût un élément majeur venu heurter les formes orales de transactions depuis lors pratiquées : dans l'ancien royaume du Danhomey, le Ministre des domaines ruraux, le "tokpo", « règle les différents entre les sujets à propos des établissements fonciers. Il choisit, délimite, mesure les terres qu'il attribue ensuite, soit pour être cultivées, soit pour être bâties, même aux princes¹³⁹ ».

3.2.2.1 Des divisions administratives au Dahomey

Les divisions administratives du Dahomey devenu colonie française créent en juin 1896 des territoires protégés comme le royaume d'Abomey, Porto-Novo, Allada, etc., et des territoires annexés tels que Ouidah, Cotonou, Grand-Popo¹⁴⁰. Placé sous le régime de l'administration directe par les autorités coloniales, aucune marge de manœuvres n'a donc été laissée aux autorités traditionnelles du Dahomey. Ainsi, « tous les grands chefs ou souverains, même ceux qui avaient aidé les français furent supprimés ou réduits à un rôle honorifique... Tout l'acquis des civilisations traditionnelles était pratiquement étouffé¹⁴¹ ».

Des royaumes, l'organisation territoriale est passée sous forme de cercles comprenant des subdivisions, des cantons et des villages. L'organisation de l'espace à Porto-Novo est régie par des fonctions affectées ou reconnues à chaque groupe humain organisé sur une partie du territoire, comme nous l'évoquons dans la section précédente concernant la gouvernance foncière avant la pénétration coloniale ; selon qu'il s'agit d'espaces ou de quartiers appelés "komè" fondés par les autochtones ou par les allochtones. A Porto-Novo, la colonisation n'est pas parvenue à modifier tous les schèmes mis en place par les communautés. A Gbèkon, l'un des quartiers précurseurs de la ville, aucune voie n'a pu être tracée. Les rois et leurs descendants ont toujours défendu les autels vodoun et autres

¹³⁸ Sinou Alain (1995), *Le comptoir de Ouidah, une ville africaine singulière*, Karthala, P.141.

¹³⁹ Djivo Joseph Adrien (2021), « *Le refus de la colonisation dans l'ancien royaume de Danxome 1875-1894, Gbèhanzin et Ago-li-Agbo* », Volume 1, l'Harmattan, p.107.

¹⁴⁰ Cornevin Robert (1981), « *La République populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours* », G.-P. Maisonneuve & Larose, Paris, p.410.

¹⁴¹ Pliya Jean (1970), « *Histoire, Dahomey, Afrique Occidentale* », 3^e édition, Classiques africains, p.139.

éléments patrimoniaux en place. Jusqu'à tout récemment, il fallut attendre le projet Porto-Novo Ville-verte (2018-2022) pour un début de voirie dans les anciens quartiers.

Les titres de propriété privée introduits par la colonisation n'ont foncièrement pas pu empêcher les mécanismes coutumiers de gestion foncière d'exister et d'être au cœur des relations à la terre des populations, notamment celles rurales.

Avec son statut de capitale et son poids démographique, la ville de Porto-Novo a accueilli très tôt les institutions de l'administration coloniale. Ceci a contribué également à façonner le développement d'un second tissu urbain de la ville qui s'est rapidement développé du côté Ouest, dans les quartiers d'Oganla, d'Adjina et de Houinlinda. De nombreux équipements sont également venus soutenir le développement de ce nouveau tissu urbain : la construction de l'hôpital, du palais des gouverneurs, de la poste, du jardin des plantes et de la nature, des écoles, etc., et bien d'autres infrastructures ont façonné l'aménagement de l'espace dans ce secteur de la ville. Aussi, la population afro-brésilienne s'est associée à l'administration coloniale et aux missions européennes pour le développement de ces nouveaux quartiers¹⁴².

A cette époque, en termes de foncier, Avrankou n'intéresse pas le colon. Le territoire est encore rural et le déferlement de Porto-Novo n'a pas commencé. En tant que canton, sa proximité avec la ville capitale et le Nigéria ont intéressé les nouveaux venus et les commerçants, facilitant l'installation et l'exploitation de la première huilerie dès 1947. Plus loin, les terres du canton de Bonou, très rural ne présentaient aucun intérêt stratégique.

3.2.2.2 La propriété individuelle, moyen d'accélération de la mutation foncière

La notion de propriété individuelle a été introduite par la colonisation alors que dans la société traditionnelle béninoise, la relation à la terre est vécue comme une religion : la terre est sacrée et donc inaliénable. C'est donc pour les communautés, un moyen de souveraineté qui a évolué dans le temps avec les différentes réformes foncières. Les changements intervenus dans les approches de gouvernance foncière sont à l'origine des

¹⁴² Dorier-Apprill Elisabeth., Agossou Noukpo, Tafuri Cédric. (2013), « Porto-Novo dans l'aire métropolitaine littorale du Sud-Bénin, quelles dynamiques citadines ? ». in Mengin Christine. et Godonou Alain. (sous la direction de) *Porto-Novo : patrimoine et développement*, Publications de la Sorbonne/Ecole du patrimoine africain, p.111.

transformations de la relation des individus avec la terre. En effet, le besoin de propriété individuelle introduite par l'administration coloniale et reposant sur le code civil français a progressivement érodé cet attachement des personnes à leur patrimoine naturel, qui a un caractère collectif et créé de fait le foncier traditionnel. Dans ces conditions, l'un des effets pervers du foncier colonial a été de figer le foncier traditionnel, qui a défaut d'évoluer s'est donc constitué en défense. Est-il traditionnel ou naturel ou encore ancestral, puisque dans la tradition, il existe également des règles et des institutions ? L'histoire des origines, du peuplement de Porto-Novo, Avrankou et Bonou rappelées dans la première partie, nous renseigne que la terre était mise sous domination du « premier occupant » qui en définit les modes d'organisation et de jouissance, tout en conservant l'esprit d'un bien collectif.

3.2.2.3 Un foncier, deux modalités d'administration

Deux modes d'administration de la terre cohabitent depuis la colonisation. Le titre de propriété crée des détenteurs exclusifs de droits sur les terres auxquelles il s'applique, tandis que, selon la coutume, il n'existe guère de séparation, la terre est un bien commun à une communauté, à une famille, à un clan, et le mode de sa gouvernance obéit aux principes de vie de ce groupe social. La responsabilité liée à la terre dans ce cas est donc collective. Cependant, avec la suprématie de l'administration coloniale et se fondant sur les dispositions du code civil français : articles 539 et 713, la « théorie des terres vacantes et sans maîtres » a été l'arme de dépossession des communautés de leurs terres. S'appliquant aussi bien aux biens immeubles et meubles ; à « *la rencontre du droit colonial, les droits coutumiers étaient confrontés à une difficulté majeure, celles de la délimitation des immeubles et de la désignation de leurs propriétaires, personnes morales et physiques de droit privé*¹⁴³ ». C'est une démarche de protection des acquis, qui a conduit à la création en 1893 à Porto-Novo, en face du Palais des gouverneurs, du premier bureau de la conservation des hypothèques au Dahomey. Ainsi, s'est officialisé le tout premier régime foncier ayant facilité l'appropriation des terres sur de vastes domaines sur lesquelles les communautés, à défaut de titre, ne pouvaient justifier du droit de propriété, quoique délimitant les espaces par des bornes végétales. La création par décret le 20 juillet 1900 du livre foncier a comblé les limites de l'approche de tenue des hypothèques. C'est le décret du 02 mai 1906 qui a consacré plus tard la reconnaissance par écrit des transactions dites coutumières, c'est-à-dire, celles passées entre indigènes et qui n'entrent pas dans le cadre

¹⁴³ Lassissi Adéniyi (2006), « *Comprendre le foncier béninois* », C.N.P.M.S, Porto-Novo, p.77.

tracé par le code civil français. Mais un peu plus tard dans la même année, le décret du 24 juillet a étendu aux indigènes, la possibilité de jouir du titre de propriété. L'indigène pouvait ainsi aliéner sa propriété en bien français par le fait de l'immatriculation. Une sorte de spoliation des possessions coutumières a été ainsi organisée. Alors, sans grand succès, les mécanismes de captation des terres des indigènes se sont poursuivis. Un second bureau de conservation foncière a été ouvert à Cotonou en 1907 aboutissant à un troisième régime foncier de reconnaissance et de confirmation des possessions coutumières. Ainsi, à travers le décret du 8 octobre 1925 portant constatation des droits coutumiers et la circulaire 128 AP du 19 mars 1931 relative au coutumier du Dahomey, l'administration coloniale a voulu encadrer la relation de la coutume à la propriété ouvrant ainsi la notion de droit de propriété. Il s'agit dans le fond d'une reconnaissance de l'occupation plutôt que de la détention, qu'il s'agisse d'une collectivité familiale, religieuse ou tout simplement d'un espace communautaire. Après le décret du 26 juillet 1932 qui a consacré la révision du régime des hypothèques, il a fallu le décret du 20 mai 1955 pour observer un début de réforme en profondeur du régime foncier et domanial au Dahomey, sans qu'il ne connaisse une application dans le fond ; les craintes de dépossession et d'accaparement des terres étant toujours vivaces dans le cœur des communautés. Toutefois, les opérations de vente sont soumises à une reconnaissance par l'autorité administrative, à travers l'arrêté N°9110F du 22 novembre 1955. C'est finalement le décret 704 du 10 juillet 1956 qui a mis en place les conditions d'opérationnalisation du décret 580 du 20 mai 1955. En effet, ce décret a offert aux détenteurs de droits fonciers, la possibilité de faire constater leurs droits. C'est une approche souple qui permet de passer du foncier traditionnel au foncier moderne. La marche vers le régime des permis d'habiter a été consacrée à la veille des indépendances du Bénin à travers la loi du 13 juillet 1960. Les zones disposant d'un plan de lotissement étaient particulièrement concernées par cette mesure.

Tous ces dispositifs qui se sont multipliés d'année en année depuis la pénétration coloniale n'ont pas été en mesure de provoquer le basculement de tous les espaces sous le régime du foncier moderne. Le développement à géométrie variables de ces territoires montre la difficulté de l'entreprise de modernisation des transactions foncières. Le gradient de mise en pratique des nouvelles modalités de transactions foncières n'est que révélateur des limites que porte le système lui-même, incapable de s'appliquer uniformément aux milieux ruraux ou aux milieux urbains. A l'aube des indépendances, on a observé une résurgence

des règles foncières telles qu'introduites par l'administration coloniale. Les effets obtenus sont mitigés.

3.3 Le foncier du Dahomey après les indépendances

3.3.1 La nostalgie des pratiques coloniales

La théorie des terrains vacants et sans maître a sans ménagement été transposée aux lendemains des indépendances, tout en maintenant une certaine autorité sur les terres, permettant de capter des rentes. A l'image des anciens maîtres (colons), un déni de reconnaissance du foncier traditionnel a été développé. Les terres, notamment celles des milieux ruraux et même des espaces urbains ne disposant pas de titre de propriété, ont été considérées sans valeur juridique et donc inexistantes à maints égards pour bénéficier de l'attention administrative de l'Etat. La disponibilité massive de terres et la faible densité après les indépendances ont renforcé, auprès des élites, le sentiment de l'existence de *“terres vacantes et sans maîtres”*. Une certaine forme de continuité et de transposition des approches mises en place par la colonisation s'est donc poursuivie. Au lieu de s'améliorer les droits coutumiers ont davantage sombré.

A Porto-Novo, la dévitalisation de la cité, démarrée dans les années 1930 avec l'émergence de Cotonou en tant que ville portuaire, s'est poursuivie. Les causes de cette chute de la ville que Noukpo Agossou a qualifié de *“décapitalisation”* ont été accentuées avec le transfert progressif des signes distinctifs de la capitale vers la ville de Cotonou. Après l'indépendance en 1960, Porto-Novo ne porte désormais plus que le titre honorifique de capitale. Ainsi, les commerces essentiels, la présidence de la République, les ministères ont été délocalisés pour la plupart, sur Cotonou conférant à la ville, le statut de cité dortoir. Cette désaffection provoquée par les élites a bien évidemment eu des conséquences sur les réalités foncières à Porto-Novo ; une pression moindre sur les terres de la ville s'est installée, tandis que le foncier moderne est devenu la règle à Cotonou.

C'est sur des territoires majoritairement ruraux, non encore conquis par le foncier moderne que la loi 60-20 du 13 juillet 1960 a organisé le régime des permis d'habiter au Dahomey. Le 14 août 1965, la loi 65-25 a mis en place le régime de la propriété foncière au Dahomey, instituant dans sa plénitude le cadre du foncier moderne. A travers cette loi, des bureaux de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers sont créés, et des

préposés à la conservation de la propriété foncière sont nommés. L'immatriculation, autrement dit la formalisation des droits fonciers coutumiers introduite par l'administration coloniale est ainsi reprise à nouveau, et confirmée par les nouveaux dirigeants du Dahomey. Dans le fond, les réglementations post-indépendances ne sont qu'une simple reprise, voire confirmation des dispositions coloniales affectant l'organisation et l'immatriculation des terres. L'avènement en 1972 du gouvernement révolutionnaire marxiste n'a pas arrangé les intérêts fonciers dans la ville de Porto-Novo, encore moins dans ses banlieues.

3.3.2 Le Marxisme et le foncier au Bénin : nationalisation de la propriété foncière (1972-1990).

« Comment l'hégémonie laisserait-elle de côté l'espace ? Celui-ci ne serait-il que le lieu passif des rapports sociaux, le milieu de leur réunification ayant pris consistance, ou la somme des procédés de leur reconduction ?¹⁴⁴ ». Cette interrogation, formulée par Henri Lefebvre montre l'urgence de la maîtrise du foncier par tous les dirigeants qui accèdent au pouvoir. A l'instar du roi Houégbadja qui a traité de la question foncière en priorité dans la première constitution du Dahomey précolonial, le gouvernement révolutionnaire à travers l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977 portant promulgation de la loi fondamentale de la République populaire du Bénin fait de l'agriculture et de l'industrie les piliers de son programme de développement. Le besoin de terres étant indispensables à la réussite de cette politique, la nationalisation de toutes les terres est actée. Le document ci-après rappelle le contenu de l'article 18 de la constitution de 1977.

Document 12 : Article 18 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

- 7 -

Article 18. En République Populaire du Bénin et à l'étape actuelle, les principales formes de propriété des moyens de production sont :

- la propriété d'Etat ;
- la propriété des coopératives ;
- la propriété des travailleurs individuels ;
- la propriété des nationaux béninois ;
- la propriété des étrangers.

Source : Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

¹⁴⁴ Lefebvre Henri (2015), « La production de l'espace ». In: *L'Homme et la société*, n° 31-32, 1974. Sociologie de la connaissance marxisme et anthropologie. p.22.

Si après les indépendances, une certaine forme de mimétisme des textes hérités de la colonisation a prévalu, la remise en cause des croyances ancestrales dans une large mesure a entraîné, une forme de perte des droits traditionnels acquis et progressivement reconnus par l'Etat pré-colonial et post-indépendance. L'application de l'article 12 de la loi supra-évoquée a fini par décimer les forêts sacrées, pousser les pratiques endogènes de tenure foncière dans leurs derniers retranchements.

Document 13 : Article 12 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

Article 12. En République Populaire du Bénin, la croyance ou la non croyance, l'appartenance ou la non appartenance à une religion sont des manifestations propres à chaque individu face auxquelles la Révolution béninoise garde une stricte neutralité tant que leurs expressions ne constituent pas une entrave à son développement.

Nul n'a le droit de prêcher contre la Révolution béninoise, sous prétexte de défendre une religion et ses intérêts particuliers et égoïstes.

Toutes les pratiques obscurantistes créées par la féodalité pour terroriser, opprimer et exploiter les masses sous le couvert de la religion sont rigoureusement interdites.

Dans ce cadre, la lutte anti-féodale est un devoir révolutionnaire que l'Etat doit assumer avec détermination et avec fermeté jusqu'à la libération des masses populaires.

Source : Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

Sur cette base et se fondant sur les dispositions de l'article 28 rappelé ci-dessous, des terres qualifiées d'incultes ont été arrachées aux communautés et remises aux mains des services publics, de sociétés d'Etat, de coopératives d'aménagements agricoles. D'importantes plantations de palmiers à huile encore visibles ont été réalisées à Bonou.

Document 14 : Article 28 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

Article 28. L'Etat peut, selon les dispositions de la loi, en cas de nécessité et pour des raisons d'intérêt public, exproprier, réquisitionner, acheter d'autorité ou prendre en charge la terre, les biens et les autres moyens de production dans les villes comme dans les campagnes. Une indemnisation intervient si les conditions l'exigent.

Source : Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977

Le courant philosophique suivi par le gouvernement révolutionnaire reprochait aux structures traditionnelles, des pratiques obscures et dangereuses pour assurer l'élévation du niveau de vie matériel et culturel du peuple. Tout le monde était appelé à la production ; y compris les enfants des écoles. L'affirmation du droit de propriété individuelle au détriment du besoin collectif d'espaces agricoles n'avait plus droit de cité. Une véritable révolution dans la perception du foncier a été opérée. Mais elle ne pouvait être durable que si elle obtenait l'adhésion des masses populaires et répondait à un véritable besoin, notamment en ce qui concerne l'affirmation de la forme de leur relation à la terre. La mutation souhaitée semble n'avoir pas eu lieu, car à l'avènement du nouveau démocratique, une vague de conflits fonciers a vu le jour.

La période révolutionnaire a marqué le recul des droits fonciers coutumiers et dans une moindre mesure son hibernation dans les sociétés fortement attachées à la tradition. Dans la même période, « *l'État ivoirien a même tenté de renforcer le centralisme juridique par la loi de 1963 (retirée après les protestations des chefs et des détenteurs de droits coutumiers). Par le décret du 16 février 1971, les transferts de droits dans le domaine coutumier furent interdits¹⁴⁵* ». Dans la Guinée de Sékou Touré, c'est à une remise en cause des droits fonciers acquis sous la période coloniale qu'on assiste, et suivie d'une politique de nationalisation des terres au cours de la période entre 1958 et 1984¹⁴⁶.

3.3.3 La gouvernance foncière post-renouveau démocratique

3.3.3.1 Une nouvelle ère pour les droits de propriété

Après les tribulations de la période révolutionnaire, le nouveau démocratique amorcé à la suite de la *Conférence des forces vives de la nation* de février 1990, a ouvert la voie aux espoirs et à la renaissance du contrôle des droits de propriété tant auprès des défenseurs de titre de propriété privé que des collectivités familiales. Le foncier traditionnel continue et s'est même libéralisé des pesanteurs marxistes. Les forêts sacrées autrefois mises sous boisseau, connaissent également une renaissance. Le libéralisme économique à partir duquel le Bénin a décidé de se relancer n'a alors pas été sans débordements. L'opportunisme foncière a repris et parfois au mépris de la fracture sociale et des droits

¹⁴⁵ Richards Paul et Chauveau Jean-Pierre (2007), « *Foncier, transformation de l'agriculture et conflits en Afrique de l'Ouest : enjeux régionaux soulevés par les cas de la Sierra Leone, du Liberia et de la Côte d'Ivoire*, Revue historique », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, p.41.

¹⁴⁶ <https://landportal.org/fr/book/narratives/2022/guinee>

humains : « *l'acquisition de terre à grande échelle occasionne quelques fois des conflits lorsque les populations en viennent à découvrir les véritables motivations des acquéreurs, ou lorsque des conséquences fâcheuses, comme l'interdiction d'accès aux terres cédées, commencent par se manifester*¹⁴⁷ ».

Dans la commune de Bonou, le transfert par l'Etat des plantations de palmiers à huile aux coopérateurs a, été une source de violences et de contradictions dans la gouvernance de 1990 à ce jour. Au nombre de sept, implantés dans les localités de Agonvi, Adido, Affamè, Hounviguè, Atchonsa, Tatonnonkon – Bonou et Gboa, ces unités de cultures annuelles et de palmeraies couvrent « *environ 5 000 ha de terre qui sont collectés auprès des membres [...] sur les 11 000 ha exploitables dans la commune. [...] Les coopérateurs ont du mal à rentrer en possession des terres expropriées au profit des CAR*¹⁴⁸ *et évoquent la confiscation de ces terres, ce qui aggrave les contentieux préexistants*¹⁴⁹». Dans ces conditions, ces coopératives sont devenues des espaces de violences et de revendications des propriétaires terriens spoliés, faisant quelques fois des victimes.

Dans tous les territoires s'est alors introduit l'esprit de cette nouvelle fronde sociale qui est liée à la reconquête des droits, fut-ils traditionnels ou modernes. C'est dans une démarche libérale que la question foncière est introduite avec les avantages que présentent les titres de propriété. L'urgence pour certains se trouvent également dans un besoin d'aliénation de leurs biens ou d'accès à des produits offerts par le système financier. Une nouvelle classe de propriétaires terriens se découvre. Il s'agit de fonctionnaires et d'hommes d'affaires qui achètent partout des terres, soit pour mettre en valeur ou pour mettre en gage. D'autres attendent simplement que le prix d'achat de la terre prenne de la valeur à travers des lotissements ou de leur viabilisation, pour revendre les parcelles acquises. Des sociétés immobilières formelles et des non professionnels connus sous le nom de "démarcheurs" se multiplient partout.

¹⁴⁷ Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (2014), « *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage* », SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) Bénin, Cotonou, p.32.

¹⁴⁸ Les CAR représentent les Coopératives d'Aménagement Rural et appartiennent à de grands ensembles appelés Unions Régionales des Coopératives d'Aménagement Rural.

¹⁴⁹ Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable, *Etudes de référence de la Commune de Bonou*, PNUD, p.29

3.3.3.2 La “remontada” du foncier traditionnel dans la législation béninoise

La contribution significative à la gouvernance foncière après le renouveau démocratique fut l'adoption de la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin. En effet, après plusieurs années d'atermoiements, il fallait donner un sens à la gouvernance foncière en milieu rural ; la majorité des terres du pays n'étant pas en milieu urbain¹⁵⁰. Il s'agit à travers cette loi de contribuer à la sécurisation foncière et lutter contre les acquisitions démesurées des terres en milieu rural. L'originalité de cette loi réside dans le souci de la protection des droits foncier du citoyen lambda contre les abus récurrents, en l'occurrence l'acquisition massive des terres et la thésaurisation. Comme énoncé dans l'alinéa 2 de l'article premier de ladite loi, *elle s'applique au domaine privé rural de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi qu'aux terres rurales appartenant aux personnes physiques ou morales de droit privé*. L'article 7 de la loi met particulièrement l'accent sur les normes traditionnelles de production foncière. Il stipule :

Document 15 : Régime applicable aux terres rurales

Article 7 : Les terres rurales des particuliers, des collectivités familiales et des personnes morales de droit privé sont détenues, soit en application du régime de l'immatriculation, soit en vertu des règles coutumières. A cette fin, les membres des collectivités familiales peuvent s'organiser en association d'intérêt foncier.

Les droits établis ou acquis selon la coutume et plus largement les pratiques et normes locales résultent de :

- la libre installation incontestée ou l'occupation primitive confirmée par la mémoire collective ;
- la succession dans les conditions admises par les coutumes ;
- l'attribution à titre définitif de la terre par l'instance coutumière compétente selon la procédure admise par les coutumes et les pratiques et normes locales ;
- tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes et plus largement par les normes et pratiques locales.

Ces droits sont protégés dans les conditions définies par la présente loi et ses textes d'application.

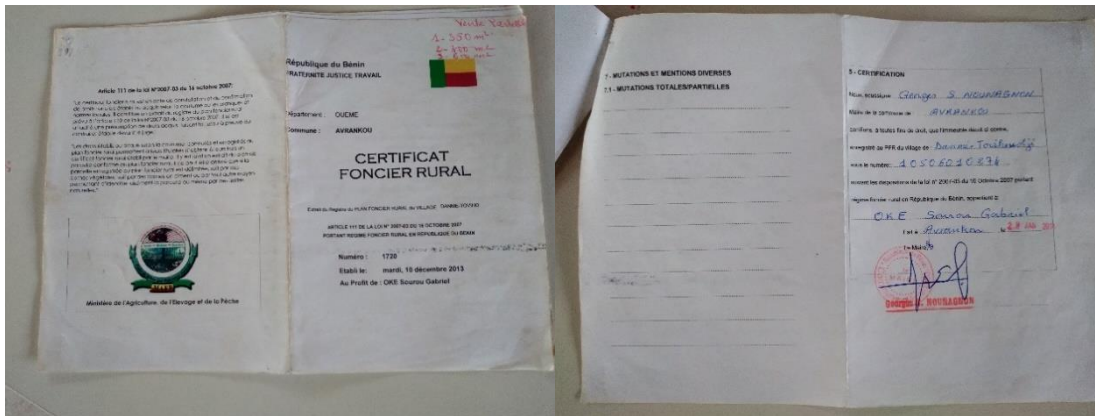
Source : loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin

¹⁵⁰ Se fondant sur la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin, sur 77 communes, seulement les quatre communes à statut particulier à savoir Porto-Novo, Cotonou, Parakou et Abomey-Calavi peuvent être érigées au rang de communes urbaines. Le reste des communes demeure rurales ; même si parmi ces dernières, 19 sont érigées au rang de communes intermédiaires selon les critères liés à l'économie, aux infrastructures et à la démographie.

Les droits acquis selon les normes traditionnelles sont désormais rétablis, faisant du Plan foncier rural¹⁵¹ un moyen de fonctionnement des mutations foncières. Comme un titre foncier, un certificat foncier rural peut dès lors être délivré à tout citoyen au niveau rural pour justifier de son droit de propriété sur une terre. L'existence de cette loi a tout de même laissé cohabiter deux systèmes ambivalents de maîtrise foncière. Pour sortir de ce cafouillage qui rappelle les périodes sombres de l'application de la loi n°65-25 du 17 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey, le Bénin a adopté en 2013, la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. Ce texte présente non seulement le mérite de mobiliser dans un document unique, l'ensemble des dispositions de gouvernance foncière, mais il crédite également les dispositions de valorisation du foncier traditionnel déjà envisagées par la loi de 2007.

¹⁵¹ Le plan foncier rural est défini à l'article 4 de la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin comme un « *Document faisant l'inventaire des terres rurales avec enregistrement des droits y rattachés ainsi que de leurs titulaires, dans le but de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité foncière, de planification et d'investissement* ».

Document 16 : Un exemple de certificat foncier rural



Source : Okè Gabriel, participant au dialogue avec les communautés dans le village de Kotan à Avrankou le 15 octobre 2022 (confère chapitre 5.2.2.2)

Légende : La bande verte sur la photo correspond à la portion de terre immatriculée dans le plan foncier rural.

Le contexte de décentralisation dans lequel le Bénin s'est engagé depuis 2002 constitue lui aussi un facteur de production foncière qui a fortement influencé et questionné les approches de mobilisation foncière à la base. Dans les communes urbaines comme rurales, les défis de la maîtrise foncière pour la réalisation des projets de développement ont tôt fait

de révéler les limites et les risques fonciers sur lesquels surfe chaque commune¹⁵². Par endroits, des conflits tant en milieu rural qu'urbain ont affecté de nombreuses terres et des communautés qui y sont implantées. Des actions de déguerpissement dans les grandes villes : Cotonou, Porto-Novo, etc., l'exécution de décisions de justice entraînant l'expulsion de familles ou d'occupants de terrains, l'expropriation pour cause d'utilité publique se sont multipliées. En tant que facteur de production, la maîtrise foncière est au centre des politiques structurelles de développement économique mises en œuvre par le gouvernement du Bénin.

3.4 Une nouvelle vision réformatrice du foncier depuis 2016

3.4.1 Une administration foncière obsolète

Dans le vécu quotidien des populations et des gouvernants, l'accès à la terre s'exprime sous forme de compétition et de prestige. L'insécurité foncière est partout ambiante et couplée à l'inadéquation des instruments de gestion foncière tant en ville, qu'en campagne. L'architecture de la gouvernance foncière est vétuste. « *L'urgence, est donc aux réformes politiques, à la restructuration de l'économie nationale, à la reconstitution du tissu social en redonnant confiance à nos citoyens et la restauration de la crédibilité de notre pays*¹⁵³ » ; ainsi s'exprimait Patrice Talon décrivant l'état de la gouvernance dans tous les secteurs de développement au Bénin en 2016, année de son élection. Les approches de gouvernance territoriale que John Lonsdale appelle "*produit d'importation*¹⁵⁴" n'ont pas comblé les attentes. L'indice de développement humain (IDH) du pays est estimé à 0,52 en 2020. Sur 191 pays, le Bénin occupe le 167^e rang. Des mutations profondes ont donc été envisagées par le gouvernement dit de "*rupture*".

3.4.2 Un besoin de consommation massive d'espace

De grands chantiers sont prévus par la feuille de route 2017-2021 du gouvernement. La maîtrise du foncier est devenue fondamentale pour garantir la sécurité des investissements et rassurer les partenaires. Un lot de 45 projets phares, complétés par 95 projets sectoriels ont été définis dans neuf secteurs prioritaires, tous consommateurs d'espace et donc du

¹⁵² A Avrankou où de nombreux chantiers de lotissements étaient ouverts, la commune pouvait mobiliser l'impôt foncier pour assurer certaines charges de fonctionnement. Il a fallu la suspension en 2021 des opérations de lotissements par le gouvernement sur toute l'étendue du territoire national, pour que de nombreuses communes se retrouvent en difficulté et presque en cessation de paiement des salaires.

¹⁵³ Extrait du discours d'investiture (2016) de Patrice Talon à la présidence de la République.

¹⁵⁴ Lonsdale, J. (1999). [Review of *The African Colonial State in Comparative Perspective*, by C. Young]. *The International Journal of African Historical Studies*, 32(2/3), 540–542.

foncier. Environ 9 039 milliards de FCFA, soit 13,78 milliards d'euros sont prévus pour lancer ce mouvement de transformation spatiale, économique et sociale du Bénin : routes, aéroport international, hôpitaux, zone industrielle, hôtels, agriculture, fibre optique, ... ; aucun département et aucun secteur n'est laissé pour compte, cependant avec une forte concentration des investissements sur le littoral. Une demande de foncier s'impose aussi bien dans le patrimoine public que privé. Partout dans le pays, les conditions d'accès à l'offre sont tributaires de l'héritage colonial A travers les lignes des textes mis en place et dans les faits, on assiste simplement à un glissement faisant passer le foncier colonial en foncier moderne. Malgré l'existence du code foncier, l'hybridation foncière est une réalité ambiante où cohabitent les politiques publiques. Dans une ville comme Porto-Novo, Saskia Cousin et Christine Mengin (2011) rappellent que l'espace de la collectivité est appréhendé comme un patrimoine¹⁵⁵ auquel les habitants sont attachés. La transformation profonde ne pouvant intervenir aussi facilement, des agences autonomes d'actions et de réformes sont chargés de mettre en application la réforme. En matière foncière, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) créée en 2015¹⁵⁶ selon les dispositions de l'article 416 et suivant de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial est chargée, conformément à l'article 418 de la même loi, de la sécurisation et de la coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national et de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale.

3.4.3 Un mécanisme structurant de réforme foncière

D'audacieuses réformes sont engagées appelant ressources, opportunités, collectivités locales, entreprises. L'aménagement équilibré et durable de l'espace national, en lien avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) est visé pour la correction des disparités spatiales et la réduction des inégalités en termes d'accès aux services publics. La mobilisation du partenariat public-privé (PPP), comme modalité prioritaire de financement des grands projets, incite à garantir la fiabilité du foncier.

Dans ce contexte économique, fait de réformes, le foncier prend la dimension d'un produit d'importation. Des réformes majeures ont été engagées par l'Etat non seulement pour sécuriser les investissements envisagés, mais aussi pour rassurer ses partenaires. Il se

¹⁵⁵ Cousin Saskia et Mengin Christine (2011)., *Porto-Novo (Bénin : une patrimonialisation contrariée*, in Patrimoine et développement. Gemdev – Karthala, p.111.

¹⁵⁶ Décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANDF.

déploie alors depuis peu, un assainissement du climat délétère du foncier béninois, sous fond de réformes.

3.4.4 Des réformes foncières majeures

Les défis qu'imposent une bonne régulation foncière et le besoin pour l'Etat de garantir un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers ont engendré la révision du code foncier et domanial. **Par la loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant** la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin, le gouvernement du Bénin a opéré l'affirmation du régime d'immatriculation au Bénin. L'article 4 de la nouvelle loi fait du titre foncier, l'unique moyen d'affirmation de la propriété, en lieu et place du certificat de propriété foncière prévu par le code. Le cercle des moyens de justification de la présomption de propriété a aussi évolué. Le certificat d'inscription, le certificat administratif et le certificat foncier rural complètent l'attestation de détention coutumière, l'attestation de recasement et les avis d'imposition des trois dernières années.

Encadré 5 : Définitions des certificats

- *Le certificat d'inscription est un document délivré par le régisseur de la propriété foncière attestant de l'inscription d'un droit réel immobilier ;*
- *Le certificat administratif ou certificat d'urbanisme est un document indiquant les conditions dans lesquelles un terrain est constructible ;*
- *Le certificat foncier rural est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Il constitue un extrait du plan foncier rural. Il lui est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge.*

Source : Article 7 de la loi 2017-15 du 10 août 2017 complétant et modifiant la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

Afin de mettre fin aux disparités et aux abus observés dans les procédures, la nomenclature¹⁵⁷ des frais de délivrance des actes fonciers est définie ; de même qu'un référentiel des prix de location et de cession relatif au domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales. Une démarche d'encadrement et d'assainissement est ainsi

¹⁵⁷ Article 18 de la loi n° 2018-39 du 29 Décembre 2018 portant loi de finances, pour la gestion 2019 en république du Bénin. Il reprend et modifie les dispositions de l'article 20 de la loi n°2017-40 du 29 décembre 2017.

entreprise. Le décret n°2018 - 473 du 10 octobre 2018 portant conditions de délivrance de titres fonciers aux titulaires de permis d'habiter sur des immeubles appartenant à l'État est par ailleurs pris pour faciliter la mutation et la régularisation de certaines formes d'occupation de l'espace. Le fonds de dédommagement foncier¹⁵⁸ est aussi mis en place pour soutenir cette politique que l'ANDF conduit comme un guichet unique.

Ce passage en force des réformes de l'Etat pour imposer le foncier moderne ne marche pas (voir 5.1.1.3). Cela pose le problème en effet de leur adéquation avec les besoins réels des mutations attendues par les populations et les formes que celles-ci devraient prendre pour sécuriser leur bien. C'est un peu à une crise de confiance dans l'offre publique de promotion du foncier et des outils qu'elle propose. En 2019, le gouvernement a fait l'effort de mettre en ligne le cadastre national¹⁵⁹. Mais les données ne sont complètes que pour la ville de Cotonou, traduisant non seulement le passé historique du foncier béninois, mais également les réalités actuelles liées non seulement aux réserves que portent les populations au foncier moderne, mais aussi aux frais que nécessitent les démarches administratives pour l'obtention des titres fonciers. Dans ses travaux, Adeothy Adegbinni (2015) montre en effet que seulement 3% environ des terres de la commune d'Avrankou sont immatriculées¹⁶⁰. Cela dénote des difficultés à parvenir en peu de temps à un cadastre national bien maîtrisé.

En dehors des efforts soutenus de maîtrise du cadastre au regard des dispositions de l'article 452 et suivants du code foncier et domanial, la mutation foncière en cours s'exprime par un retrait progressif de pouvoir aux autorités locales. Le recours aux services d'un notaire est introduit et au sens de la loi, s'imposera comme le seul canal pour connaître des transactions foncières.

Ces réformes successives tendent à restreindre les marges de manœuvres des transactions passées seulement sous les attributs de la coutume. Cependant, les réalités et pratiques du terrain sont loin de combler les attentes du gouvernement. Dans la commune d'Avrankou,

¹⁵⁸ Décret 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du fonds de dédommagement foncier (FDF) en République du Bénin.

¹⁵⁹ Le cadastre national du Bénin est accessible sur le <https://cadastre.bj/>

¹⁶⁰ Adegbinni Adeothy (2015), « *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes péri-urbaines d'Adjarra et d'Avrankou* », Thèse en urbanisme, Université de Bretagne Occidentale, p.183. [En ligne]

selon le responsable des affaires domaniales et environnementales avec qui nous avons échangé le 14 octobre 2022 dans le village de Kotan¹⁶¹, une seule attestation de détention coutumière est délivrée à cette date et six demandes sont en attentes. Notre constat au cours de cette session de dialogue sur le foncier initié par nous en concertation avec l'ONG GRABE-BENIN est que la plupart des participants ne sont pas informés des nouvelles dispositions pour justifier de la présomption de propriété. Sur la trentaine de participants dont la moitié sont des femmes, venus des communes de : Avrankou, Adjarra et Ifangni, seulement deux hommes sont bien imprégnés des enjeux liés à la détention d'un titre de propriété.

Dans ces conditions, l'échéance du 14 août 2023 fixée par le pays pour voir toutes les parcelles disposer de titre de propriété, et toutes les transactions effectuées devant le notaire, pourrait ne pas suffire pour accélérer l'adhésion des communautés à la réforme d'immatriculation des parcelles. L'application stricte de cette décision pourrait s'observer dans les communes qui accueillent les grands chantiers de l'Etat, mais qui font également l'objet de conflits fonciers importants devant les tribunaux. Pour y faire face, le gouvernement du Bénin a décidé en 2022 de créer la Cour Spéciale des Affaires Foncières.

Document 17 : Illustration des conflits fonciers



Source : Journal *La Nation* du 28 octobre 2022, <https://lanation.bj/cour-speciale-des-affaires-foncieres-fonctionnement-et-procedure/>[en ligne]

¹⁶¹ Ces échanges ont eu lieu dans le cadre du dialogue avec les communautés que nous avons organisé en concertation avec l'ONG locale GRABE-BENIN sur les perceptions des communautés endogènes des mutations du foncier traditionnel (voir 5.1.2.3).

Créée par la loi 2022-16 du 19 octobre 2022, la Cour spéciale des affaires foncières a compétence sur les actions réelles immobilières et les actions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'action réelle immobilière est en effet l'acte par lequel une personne physique ou morale sollicite la reconnaissance ou la protection d'un droit réel de propriété sur un immeuble sachant que de nombreux conflits sont liés à la revendication ou la remise en cause du droit de propriété, de la délimitation des parcelles ou de l'usufruit. L'expropriation fréquente dans la mise en place des grands chantiers de l'Etat amène souvent des personnes physiques, voire des collectivités entières comme nous l'avions souligné plus haut, et même des personnes morales, à abandonner de gré ou de force, leur bien immobilier contre dédommagement ; lequel n'est pas toujours satisfaisant et juste aux yeux des propriétaires terriens déchus du droit de propriété. Le ressort territorial de la Cour spéciale des affaires foncières s'étend sur sept communes qui représentent le cœur utile des grands projets de l'Etat. Il s'agit de : Abomey-Calavi, Allada, Cotonou, Ouidah, Porto-Novo, Sèmè-Podji et Tori-Bossito. Elles sont toutes situées au Sud du Bénin, intégrées dans le corridor Abidjan-Lagos et du littoral.

On constate que depuis la période coloniale, la gestion foncière au Bénin a été caractérisée par une kyrielle de textes, mais aussi d'organes de gestion reposant sur des mécanismes variés. La prééminence de l'Etat qui prône un foncier de type moderne, cohabite tout de même avec les institutions traditionnelles de gouvernance foncière.

Tableau 6 : Cadre juridique post-colonial de la gestion foncière au Bénin

Principes	Textes de base	Contenu
Reconnaissance de la propriété privée par la procédure d'immatriculation	Loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - les terres vacantes et sans maître appartiennent au domaine privé de l'État - les droits fonciers des individus sont créés par la procédure d'immatriculation, qui organise la création de droits par l'État - tous les citoyens ont droit à la propriété et au juste dédommagement en cas d'expropriation
	Loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin	
Gestion et droit d'occupation des terres urbaines du domaine de l'État	Loi 69-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permis d'habiter au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Le régime des permis d'habiter est un titre personnel et révocable ; il ne concerne que les zones consacrées à l'habitation dans les centres urbains dotés d'un plan de lotissement, et immatriculées au nom de l'État. Les chefs de circonscription (ex-commandant de cercles, futurs préfets et sous-préfets puis maires) sont chargés de sa délivrance - Établissement du Code général des impôts - Définition des prérogatives des communes et leurs limites dans la gestion du foncier
	Loi 60-21 du 13 juillet 1960 fixant l'établissement et la tenue d'un « tableau général des propriétés immobilières de l'État du Dahomey »	
	Loi 64-35 du 31 décembre 1964 portant codification des droits, impôts et taxes d'enregistrement du timbre, de publicité foncière et hypothécaire et sur les revenus des capitaux mobiliers	
	Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin	
	Loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin	
	Loi N°2021-14 du 20 Décembre 2021 portant <i>code de l'administration territoriale</i> en République du Bénin	

Principes	Textes de base	Contenu
Reconnaissance des droits coutumiers et transformation des droits coutumiers en droits de propriété	Circulaire n°128 A.P. du 19 mars 1931, portant coutumier du Dahomey	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du statut de collectivité familiale - Organisation de la reconnaissance administrative des ventes sur les terrains coutumiers - Définition de la procédure de délivrance des certificats administratifs de constatation des droits fonciers coutumiers
	Décret du 2 mai 1906, instituant mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes	
	Loi n° 2007-03 portant régime foncier rural au Bénin	
Aliénation de la reconnaissance des droits coutumiers	Loi fondamentale du 27 août 1977 qui fait office de constitution de la République Populaire du Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Elle ne fait pas mention des droits coutumiers - L'Etat est seul propriétaire des terres - Les droits individuels sont reconnus sur la base du titre de propriété - Les droits collectifs sont également reconnus, mais seulement dans le cadre des coopératives agricoles reconnues et promues par l'Etat.
	Loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - Le titre foncier est rétabli comme acte d'affirmation de la propriété. - Toutes les autres pièces constituent des actes de présomption de propriété.

Réalisation : Coffi Fiacre NOUWADJRO (2022), adapté de Claire Simonneau (2014)

CONCLUSION

En adoptant en 2013, le nouveau code foncier et domanial qui traite aussi bien de la propriété privée que collective, mais aussi du foncier traditionnel, repoussant ainsi les barrières imposées par le titre de propriété individuelle, il est mis fin, dans une certaine mesure, à une forme d'exclusion des modes d'appropriation du foncier par les communautés autochtones et rurales. En effet, le nouveau code prévoit des dispositions qui sont présentés par l'Etat comme adaptées à tous les types d'espace et qui permettent d'accéder à des services essentiels dont financiers.

Une kyrielle de textes se sont succédés depuis la colonisation, sans parvenir à transformer le foncier traditionnel en foncier moderne ou mixte. Sans s'arrêter sur les causes profondes des résultats mitigés obtenus, les réformes s'enchaînent sous la forme d'un passage en force pour imposer le foncier moderne. Il n'existe pas d'études officielles d'un bilan approfondi de l'application des lois et fondées sur les tendances lourdes auxquelles chaque territoire est soumis. Certains étant fortement ruraux, comme le cas de Bonou, d'autres marqués par le foncier mixte, ce qui est le cas de la commune d'Avrankou.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Du Dahomey au Bénin les progrès connus par le foncier sont le résultat de la rencontre de la logique de propriété privée individuelle introduite par la colonisation et la perception des communautés locales qui ont hérité des principes de non aliénation des terres. Cette dualité du foncier est dans une certaine mesure source de richesse car elle a traversé le temps et influencé les différentes phases des réformes foncières. Les mutations du foncier impliquent une responsabilité des différents acteurs qui sont impliqués dans la chaîne de gouvernance locale. Les trois chapitres abordés dans cette partie posent les bases méthodologiques de la présente recherche et questionnent l'enjeu de société que représente aujourd'hui le foncier dans un contexte de décentralisation et des différentes réformes visant à imposer le foncier moderne. Traiter la problématique de la dualité du foncier dans un environnement institutionnel dynamique requiert de s'appuyer sur une démarche épistémologique, ce qui justifie la démarche méthodologique axée sur la participation citoyenne mise en place et fondée sur la cohésion sociale comme déterminants des mutations foncières. Comment les jeux des acteurs ont-ils participé à l'influence du fonctionnement du foncier dans les espaces urbains, périurbains et ruraux dans le temps ? C'est ce que nous proposons d'aborder dans la deuxième partie.

**DEUXIEME PARTIE : INFLUENCES DU JEU DES ACTEURS SUR
LE FONCTIONNEMENT DU FONCIER**

PLAN DE LA DEUXIEME PARTIE

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE 4 : LA SURVIVANCE DU FONCIER TRADITIONNEL, ENTRE HERITAGE ET INFLUENCE DU MARCHE

INTRODUCTION

- 4.1 Caractéristiques culturelles et éthique du foncier traditionnel
- 4.2 Les matériaux d'une donation traditionnelle de terre
- 4.3 Le foncier traditionnel, un sujet encore d'actualité
- 4.4 Les reconnaissances multiples du foncier traditionnel

CONCLUSION

CHAPITRE 5 : L'EXPRESSION ET LA CROISSANCE D'UN FONCIER MIXTE

INTRODUCTION

- 5.1 Un regard croisé sur la mixité du foncier en cours au Bénin
- 5.2 Un atelier thématique sur les préoccupations foncières
- 5.3 Le foncier mixte

CONCLUSION

CHAPITRE 6 : LES FEMMES ENTRE CONTRAINTES ET ESPOIR DANS L'ACCES A LA TERRE

INTRODUCTION

- 6.1 La problématique de l'accès des femmes à la terre
- 6.2 Les mutations des droits foncières des femmes
- 6.3 L'approche genrée comme moyen de lutte contre les inégalités foncières
- 6.4 L'environnement portant protection et promotion des droits des femmes au Bénin

CONCLUSION

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE

Parvenir à comprendre les jeux des acteurs impliqués dans la chaîne de décision au niveau central ou d'animation du foncier à la base, pour essayer d'en mesurer les implications dans les mutations foncières constitue un défi que nous avons essayé de relever dans la deuxième partie de la thèse. Pour cela, nous sommes allés au contact de personnes concernées ou affectées par les évolutions successives du foncier. Dans ces trois territoires étudiés, c'est-à-dire dans le noyau ancien de Porto-Novo, dans les communes d'Avrankou et de Bonou, différents par leur statut, le foncier traditionnel existe à des échelles variées et cohabite avec le foncier moderne. Une sorte de foncier mixte non reconnu par les textes, mais intégré par l'usage dans le quotidien des populations, se déploie partout et tend à être la règle.

Cette deuxième partie de la thèse donne la parole aux acteurs des différents niveaux de fonctionnement du foncier. Le chapitre 4 de la thèse et premier de cette deuxième partie nous plonge dans un mécanisme traditionnel de donation de la terre. Un bel exercice qui nous permet de dégager plus tard les similitudes et les dissemblances selon les communautés. Au-delà, il questionne l'état de l'autorité encore présente du pouvoir traditionnel sur les terres, en insistant sur la relation au vodoun. On ne peut nier l'existence d'un foncier mixte lorsqu'on se déplace du secteur urbain vers le secteur rural et vice-versa. Pour comprendre les hésitations des communautés à aller vers un foncier moderne, le chapitre 5 sollicite deux ateliers participatifs. Le premier sous forme de dialogue avec les personnes touchées par les décisions qui sont prises au niveau central et le second avec des acteurs commis à l'exécution de ces décisions.

Sujet déchaînant les passions, l'accès à la terre prend l'allure d'une question sensible. Les méandres des conflits fonciers et des contraintes d'accès à la terre sont en effet difficiles à cerner à cause de la dualité des mécanismes sur lesquels il repose. Mais il faut interroger les deux régimes de gouvernance foncière pour mieux comprendre la vraie identité du foncier béninois. A quel niveau le greffage du foncier moderne aux modes ancestraux de conception et de valorisation des terres a-t-il échoué ? Les personnes rencontrées lors des entretiens ou au cours des ateliers thématiques tentent d'apporter des réponses. La dualité du foncier mais aussi des questionnements reposent sur deux bases fondamentales : l'accès

à la terre est soumis à la diversité des cultures auxquelles les communautés sont encore attachées ; et à l'ouverture aux règles du libéralisme économique promue par l'Etat.

Il est évident que l'accès à la terre ne relève pas seulement d'une dimension culturelle ou économique. Mais sans les exclure, les pesanteurs socio-culturelles ne constituent-elles pas un réel défi pour les transitions foncières qui s'observent dans les territoires étudiés ?

On se rend compte que la reconnaissance des droits des femmes dans l'accès à la terre, traitée dans le chapitre 6, est également soumise à de nombreux facteurs qui tirent leurs sources du mythe fondateur ou histoire d'origine de chaque territoire et de la position sociale faite à la femme. On peut y percevoir des faisceaux de différenciations lorsqu'on évolue du milieu rural vers la ville. Malgré les progrès en matière d'égalité de genre et des chances, l'accès à l'héritage foncier des femmes demeure un sujet qui divise en fonction de la génération, de la religion, de la culture, de la position géographique, du pouvoir économique, etc.

**CHAPITRE 4 : LA SURVIVANCE DU FONCIER TRADITIONNEL,
ENTRE HERITAGE ET INFLUENCE DU MARCHE**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 4.1 Caractéristiques culturelles et éthique du foncier traditionnel
- 4.2 Les matériaux d'une donation traditionnelle de terre
- 4.3 Le foncier traditionnel, un sujet encore d'actualité
- 4.4 Les reconnaissances multiples du foncier traditionnel

CONCLUSION

INTRODUCTION

La politique foncière amorcée au Dahomey depuis la colonisation interpelle plus que jamais la problématique de la survivance du foncier traditionnel, perçue jusque-là comme caractéristique du milieu rural. De plus en plus, le foncier traditionnel est également “repéré” en milieu urbain et péri-urbain comme modalité d'expression sociale, patrimoniale, culturelle et politique. Mais, dans son fonctionnement il prend également appui sur un ensemble de prismes toujours opératoires qui résistent à l'ère du temps et aux réformes. A travers ce chapitre, il s'agit d'interroger les modalités ayant contribué à la survivance du foncier traditionnel dans les communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou qui relèvent de notre terrain d'étude, où « ...les instances traditionnelles et coutumières continuent d'exercer leurs pouvoirs sur la gestion foncière même si ce pouvoir n'a plus la même intensité d'une région à l'autre...¹⁶² ». L'analyse de ces approches endogènes de gouvernance foncière permet de questionner l'avenir du foncier traditionnel face aux réformes orientées sur l'immatriculation et la propriété individuelle.

Dans la mesure où les mutations foncières s'expriment dans un environnement influencé par l'économie de marché, elles entraînent l'évolution des pratiques en matière de gouvernance du foncier aussi bien par les instances traditionnelles que modernes. Ainsi, dans ce chapitre, nous allons questionner le foncier traditionnel sur la base des réalités de notre terrain d'étude et la perception des principaux acteurs. Ensuite, il s'agira de faire le diagnostic de la “démocratie foncière”, autrement dit des approches de démocratisation de la gestion foncière dans ces espaces avant d'aborder les modalités liées à la gouvernance participative de l'héritage de ce type de foncier en milieu urbain, péri-urbain et rural.

¹⁶² Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (2014), « *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage* », SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) au Bénin, Cotonou, p.33.

4.1 Caractéristiques culturelles et éthique du foncier traditionnel

L'observation directe sur le terrain selon les pratiques coutumières d'une donation de terre a permis de ressortir les traits significatifs du foncier traditionnel et la portée des tendances lourdes qui sont liées à son fonctionnement.

4.1.1 Déroulement d'un acte de donation de parcelle chez les Wanou et Gbèvonon à Bonou

Nous sommes le lundi 20 mars 2023, dans le village Agbonan dans la commune de BONOU au sud Bénin, dans la communauté des WANOU et GBEVONON. Nous assistons à une cérémonie traditionnelle de donation de parcelle. Agé de 35 ans et conducteur de profession Olivier G. est l'heureux bénéficiaire à qui son oncle s'apprête à céder une parcelle de terre.

4.1.1.1 Rassemblement des différentes parties prenantes

La cérémonie démarre par le rassemblement des différents acteurs dont la présence s'avère nécessaire pour la validité de l'acte de donation quoique traditionnelle. Ce jour-là, Adjissè Y., le donateur, un agriculteur de 75 ans est présent. Il est venu avec ses deux témoins à savoir son frère Yétongo B., instituteur à la retraite, 63 ans, et son ami René G., cuisinier âgé de 35 ans. Olivier G., conducteur de 35 ans et bénéficiaire, est également venu avec comme témoins son frère aîné Gilbert S., couturier âgé de 70 ans et Janvier G., son ami et informaticien de profession, âgé de 45 ans. Deux *Tangninon*¹⁶³ de la famille, Houékpoéha H. et Koussayadé Z., la soixantaine sont également de la partie. Après les salutations d'usage, le groupe s'est dirigé vers la brousse.

4.1.1.2 Prière d'invocation des ancêtres

Sur le site qui fait objet de donation, le premier geste a consisté à chercher des feuilles d'arbustes qui ont été étalées au sol pour s'asseoir. L'apport de sièges de la maison n'est pas autorisé.

« En s'asseyant sur ces feuilles-là, c'est qu'on est en contact avec la terre et tous ceux qui se sont assis et qui ont participé à cette cérémonie, si d'un jour à l'autre, ils changent d'avis, de version, de langage [...] les ancêtres vont s'occuper d'eux », nous explique en français Yétongo B., 63 ans, instituteur à la retraite.

¹⁶³ Elles ont une position de tantes dans la famille et officient par des prières et des litanies au cours des rituels.

Une fois toute la communauté assise au contact de la terre, s'en est suivi une partie de prière et de libation pour invoquer les mânes des ancêtres au cœur de la cérémonie. C'est le donateur Adjissè Y., qui en premier ouvre le bal en langue wémè en ces termes :

« J'invoque la divinité Lègba Tokpon, les anciens roi Adjignon, Tossa, Wanou, Gbèvonon Azadé. Je les invoque tous sans exception. La paix doit suivre ce que nous faisons ici. Celui à qui je cède ces lieux va se marier. Il va y construire sa demeure, une grande maison ».

C'est la prière formulée par le donateur ponctuée par le culte des ancêtres qui consiste à verser de l'eau sur le sol, terre des aïeux. Suite à la prière, il prend une gorgée d'eau avant d'inviter chacun à en faire de même. Olivier G., le bénéficiaire prend le relais et formule sa prière en ces termes :

« Rien que du bien. Ce que mes aînés m'ont donné doit être bénéfique pour moi. J'accepte ce don et je serai à l'abri de la maladie et de la mort. Ma femme et mes enfants vont y demeurer » a-t-il dit en exécutant le même rituel lié à l'eau.

La plus ancienne des *Tangninon** prit ensuite le relais :

« Toutes les prières qui se font ici auront d'effet. Il y aura la paix du cœur. Il y aura à manger pour lui et nous allons en trouver également. Tu auras la paix. Tu ne vas pas sortir et être victime d'un accident de la route », a-t-elle prié sous le rituel de l'eau.

L'instant de la prière va se poursuivre avec cette fois-ci le roi de Bonou, en sa qualité de chef de la collectivité :

« Nous invoquons Hèbiosso, divinité du tonnerre. Nous invoquons les ancêtres Assè, Gbèvo, Djogbé, la divinité Tolègba de Bonou. Roi Sidé bénissez ce que nous avons dit afin que cela devienne réalité », ainsi il a prié.

Cette première partie de la prière et d'invocation des ancêtres à bénir la cérémonie et prendre le contrôle des rituels s'est soldée par le partage de la boisson locale, de l'alcool appelé « sodabi ».

4.1.1.3 Tour du propriétaire et bornage pour la délimitation de la parcelle

Dans les pas du donateur, l'assistance va faire le tour de la parcelle pour découvrir les limites de la terre qu'il cède comme donation. Sur les angles pour le bornage, on fait venir deux matériaux importants. Il s'agit d'une grosse pierre et d'une plante liturgique appelée « kpatin ». Au vu et au su de tous, un trou d'une profondeur moyenne est creusé par le bénéficiaire. De l'eau y est versée, suivie d'une petite prière successivement par le donateur, le bénéficiaire et les deux *Tangninon**. Ensemble toutes les personnes présentes ont soulevé la pierre pour enfin la déposer au fond du trou. Dans un mouvement d'ensemble, ils ont également soulevé le piquet issu de la plante liturgique qui va servir de borne visible. Le piquet a été déposé dans le trou avant d'être ressorti. Ce geste est répété trois fois avant de combler le trou de sable. L'acte est salué par les « Tangninon* » à travers une séquence de louanges et de panégyriques.

Figure 7 : Implantation d'une borne traditionnelle



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, mars 2023

Légende : On observe sur l'image, le Chef de collectivité (tenant une queue de cheval qui symbolise son autorité et son pouvoir), les *Tangninon*, le bénéficiaire, le donateur et leurs témoins mettre le piquet dans le trou préparé pour accueillir la borne. Il facilitera l'identification des limites du terrain octroyé.

Ce rituel lié à l'implantation de la borne n'est pas un geste anodin.

« Le piquet que nous avons introduit trois fois dans le trou avant de le fixer est une manière d'invoquer tous les esprits de la terre et de Bonou, de l'est, de l'ouest et du nord¹⁶⁴. Que ce soit tous ceux avec qui nous l'avons fait ou ceux qui viendront découvrir cela après, personne n'oserait toucher à la

¹⁶⁴ Dans la prière, les forces du sud ne sont pas invoquées. Cette direction correspond au feu. Dans cet acte de donation où l'objectif est la bénédiction et la protection du bénéficiaire, l'invocation des flammes ravageuses du sud serait contraire à l'esprit des prières réalisées.

matérialisation de cet espace » insiste le chef de collectivité, la cinquantaine, traduit du wémè.

Les *Tangninon*, eau et machette à la main, sont les premières à ouvrir le chemin d'accès à la parcelle en guise de bénédiction.

Figure 8 : Ouverture de la voie d'accès à la parcelle



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, mars 2023

Légende : Les *Tangninon* se servent de l'eau pour bénir le passage qui conduit dorénavant sur cette parcelle afin que toutes les personnes qui décident d'y accéder le fassent avec de bonnes intentions et dans la paix, et puissent y trouver du bonheur.

4.1.1.4 Affirmation ou authentification de l'acte de donation

Afin de s'assurer que l'acte de donation a été approuvé par les ancêtres, ces derniers ont été consultés. Les deux cauris jetés par terre se sont présentés, un cauris face contre le sol et l'autre debout presque tourné vers le ciel. A l'apparition de ce signe, une exclamation positive de l'assistance. Yétongo B. nous explique : « *Ça veut dire, ils ont accepté et que leurs bénédictions accompagnent le bénéficiaire* ».

Figure 9 : Apparition du signe djogbé



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre

Légende : C'est un signe du Fâ* (voir 4.2.1) dont l'apparition à la suite de la consultation symbolise la paix, l'acceptation et dans ce cas précis, l'approbation de l'acte de donation par les ancêtres.

4.1.1.5 Consécration de la donation

Après tous les rites et rituels sur la parcelle, témoins et participants se sont tous dirigés vers l'autel portatif des ancêtres qui abrite leur vodoun, "le djogbé" (voir encadré 6 ci-après), situé à 2 km du lieu de donation. Il s'agit dans le langage du milieu, du « Yôhô ». Chez les Wanou, il s'agit d'une motte de terre sur laquelle sont posées les représentations des différents ancêtres.

Photo 6 : Un Yôhô



Source : Fiacre NOUWADJRO, avril 2023.

Légende : Elle montre une Tangninon en train de prier sur l'autel portatif des ancêtres de la famille. Cet endroit est dédié aux anciens qui ont habité l'espace avant les générations actuelles.

Comme ce fut le cas sur la parcelle, c'est le donateur qui en premier invoque tous les ancêtres et formule ses bonnes intentions de prières à l'endroit du bénéficiaire :

« Tel que nous l'avons fait, que la paix advienne. Nous invoquons Lègba Tokpon, Lègba, Lignon, Ahitchémin, Dangbéssi, j'invoque ceux que je connais et les inconnus. Je demande la paix. Paix sur Bonou et longévité. Vous allez nous ouvrir la voie des opportunités et tout ce que nous cherchons nous les aurons ».*

La prière des Tangninon s'est faite en ces termes :

« Nous reprenons à notre compte ce que le donateur a dit. La paix, la paix et la paix du cœur sera pour toi ».

L'eau et ensuite le *sodabi* furent versés sur l'autel portatif en l'honneur des ancêtres avant d'être passés à tour de rôle aux participants, en commençant par le bénéficiaire.

Après cette partie de prières et de libation, les ancêtres ont été questionnés. En effet, les cauris ont été jetés suite à toutes les invocations. D'abord une première fois, puis une

deuxième fois en guise de confirmation. A deux reprises donc, les ancêtres ont répondu à l'affirmative, « Alafia » et donc la paix a été la réponse en guise d'approbation des aïeux pour la donation qui a été faite.

Est ensuite venu le moment de reconnaissance du bénéficiaire à l'endroit du donateur, des différentes parties prenantes et surtout des ancêtres.

Encadré 6 : La divinité « djogbé »

La divinité « Djogbé » est l'ancêtre éponyme doté d'une puissance extraordinaire à en croire sa majesté Dègnon qui nous explique en langue wémè : *« Les anciens ont dû se réunir pour diminuer sa puissance car il suffisait simplement d'appeler son nom et sur place des choses terribles se passaient. Même si la souris prend ton poisson et que tu appelles son nom, la souris doit mourir »* ; témoigne-t-il sur la force de la divinité « Djogbé ».

« Un serpent avait barré un jour la voix à un des nôtres et il a crié pour appeler le nom du fétiche et le serpent a commencé par s'enrouler sur lui-même, jusqu'à s'étouffer et est mort sur le champ » cite en exemple, en français, Yétongo B.

4.1.1.6 Offrande de reconnaissance du bénéficiaire aux ancêtres

En guise de reconnaissance et donc d'offrande, un cabri et une poule ont été immolés. A cette dot aux ancêtres, on y a ajouté du "ovi" (cola), du "ata" (le piment de Guinée), de l'"ahowé" (petit cola), mais aussi de la farine du maïs, et de la boisson. Les enfants du donateur ont particulièrement pris part à ce repas communautaire qui consacre leur reconnaissance de l'acte posé par leur géniteur, et que les ancêtres ont accepté.

Après le jeter des colas, les morceaux qui sont arrivés debout ont été destinés au bénéficiaire de la parcelle. Le reste a été partagé entre toutes les personnes présentes à la cérémonie. Rappelons que les animaux sont immolés en l'honneur des ancêtres pour implorer également leur bénédiction sur les enfants « partis en aventure » et ceux qui sont restés sur place, pour souhaiter que le bénéficiaire de la parcelle n'éprouve aucun mal dans la jouissance de son bien.

Encadré 7 : Film de l'acte de donation traditionnelle de terre

Nous avons réalisé le film de cet acte de donation avec l'appui d'une équipe de journalistes et d'un caméraman professionnel. Chauffeur de circonstance, nous avons transporté à bord de notre voiture, l'équipe de tournage de Porto-Novo à Bonou et sur les différents sites où se sont déroulés l'acte de donation et les rituels associés. L'équipe est constituée d'une journaliste et d'un cadreur de MORID TV (web Télévision), d'un journaliste environnementaliste de Crystal News (web radio) et d'un jeune géographe économiste (Alfred B.). Ce film dure 5minutes 18 secondes.

4.1.2 La donation de terre dans la collectivité des Houayénou Atawé à Avrankou

La donation de parcelle selon les modalités traditionnelles est une pratique qu'on observe également à Avrankou. Nous évoquons le cas particulier de la dynastie des "*Houayénou Atawé*". Ici, la terre ne s'achète pas, elle se lègue ou, à la limite, elle est louée. On fait don de la terre nous apprend Apollinaire O., fils de cette communauté et dignitaire. En effet, lorsqu'une famille s'agrandit, l'instinct du chef de collectivité c'est d'agrandir la haie familiale. Cette pratique est appelée en langue toli « *kpatin na dja go* », c'est-à-dire la clôture ou la haie familiale doit s'élargir. Le bénéficiaire doit être reconnu pour ses capacités et son sens élevé de responsabilités. Le don de la terre se fait à quelqu'un de très responsable mais aussi capable de travailler la terre. On ne fait pas don de terre à quelqu'un pour qu'il la vende. Trois modalités de donation traditionnelle de terre sont courantes au sein de ce groupe socioculturel.

4.1.2.1 Les types de donation de terre chez les Houayénou Atawé

Les pratiques de donation semblent être les mêmes, d'un lignage à un autre, mais elles présentent chacune, leurs spécificités.

a. Don de terre pour des fins d'habitation

Le don de terre peut être opéré à des fins d'aménagement d'un espace d'habitation. Dans ce cas, il y a une partie de la haie familiale, qu'on appelle *kpatin** en langue toli qui, est coupée et couplée avec du rameau neuf fois pour l'installation du *Sindo** ou socle de la nouvelle construction. C'est après ce rituel que le bénéficiaire de la terre peut ériger sa construction.

b. La donation de terre à des fins agricoles

Pour se nourrir, lui-même et sa famille, le garçon devenu majeur a besoin de terre agricole. Dans ce cas, la cession d'une portion de terre du patrimoine de la collectivité fait appel au système de bornage traditionnel avec des plantes liturgiques comme le *ceiba pentadra* (*kpatin dèhouin*), le *fromager*, le *dracéna* (*agnan man*), *l'hysope*, le *moringa oléiféra*. Elles sont également reconnues comme des plantes à croissance rapide. Elles font office de plantes médicinales ou d'alicaments utiles en cas de besoin et sont priorisées dans la médecine traditionnelle. A la plante liturgique, est associée le franc symbolique, c'est-à-dire une pièce de *taounga*¹⁶⁵, de 1 franc ou de 25 francs¹⁶⁶, dans le rituel de délimitation du champ octroyé.

c. La donation aux étrangers ou aux descendants d'esclaves

Cette modalité a disparu des pratiques. La donation aux étrangers ou aux descendants d'esclaves nécessite des dispositions particulières qui complètent celles déployées dans les deux précédents cas. Pour éviter que les étrangers ne viennent perturber les règles socio-culturelles du milieu qui les accueille, il leur est créé leur espace à part avec la procédure de sacrifice d'un animal, mais cette fois-ci on va communiquer avec leurs ancêtres qu'on ne connaît pas pour qu'ils fassent partie des ancêtres de la terre qui les accueille. Ils sont dès lors considérés comme des alliés parallèles désignés autrefois sous le vocable péjoratif de "wawa" qui signifie « *il est avec nous, mais il n'est pas des nôtres* », nous informe Appolinaire O. Comme nous l'avons montré au 3.2.1, il existe également dans l'organisation de l'espace à Porto-Novo, un quartier des étrangers depuis 1880, installé sur des terres traditionnelles.

4.1.2.2 Le processus de donation de terre chez les Houayènou Atawé (Avrankou).

La cérémonie se déroule avec la présence indispensable de certains acteurs. A commencer par le conducteur de prière et haut dignitaire appelé "houédouto" ou chef de famille, le "dèkpègan"¹⁶⁷, considéré comme l'adjoint du chef de famille qui doit connaître la terre cédée en donation, les "Tangninon" ou tantes et les "Tafè" ou oncles. La présence des frères du bénéficiaire est également indispensable.

¹⁶⁵ Franc symbolique.

¹⁶⁶ La pièce de 25 francs CFA est introduite à partir des périodes plus proches, avec la disparition des cauris et de la pièce de 1 franc.

¹⁶⁷ Le dèkpègan, c'est également celui qui conduit les offices funéraires dans la famille.

Hormis l'usage des plantes liturgiques, il faut sacrifier un canard. C'est un acte symbolique, mais très important. Le canard est essentiel dans l'énergie utilisatrice de la spiritualité traditionnelle vodoun. Dès lors que la viande du canard a été consommée à l'occasion de la cérémonie qui consacre la donation, plus aucun témoin de la cérémonie ne devrait en quittant les lieux trouver un motif de contestation. Avant de tuer le canard, on lui bande les yeux avec de l'hysope. Le sang du canard est versé sur la terre pour communier avec les ancêtres. En lieu et place du canard, le mouton peut être immolé. La tête du mouton et la corde qui a servi à l'attacher sont retournées sur l'autel portatif des ancêtres ; ce qui traduit que c'est le terrain des *kouvito** ou *assin** ou revenants qui est légué.

A Porto-Novo comme à Bonou, les pratiques coutumières sont de même nature, mais présentent des différences par rapport à leur forme et leur expression.

4.1.2.3 Le Agnissounglo : une cérémonie de connexion à la terre à Porto-Novo

Dans la ville de Porto-Novo, c'est à travers la cérémonie dite "Agnissounglo" que se perpétue dans le noyau ancien, la mémoire des ancêtres et leur connexion avec la terre. Cette cérémonie est déclenchée par les prières des *Tangninon** dans le *Yôhô**. C'est une cérémonie qui dure neuf jours et qui rassemble les filles et fils vivants encore sur la terre de leurs ancêtres et ceux vivants à l'étranger. Pour cette cérémonie, les crânes des défunts sont déterrés et bénéficient d'une toilette avant d'être exposés dans la salle d'honneur de la famille. Ces crânes sont promenés dans la ville et dans le marché pour une parade et pour rappeler que la terre appartient aux ancêtres. A la fin, ces différents crânes sont enterrés à nouveau ; c'est ce qu'on appelle « Yéékpahoun ». Cette cérémonie permet de connecter tous les fils d'un même territoire. Ici, c'est à l'oncle de montrer au jeune l'espace qu'il doit occuper. Ce dernier doit s'acquitter symboliquement du *sodabi** et d'un repas communautaire pour les personnes présentes. Par le passé, en guise de reconnaissance d'un espace donné, le mariage entre un garçon et une fille de la famille du donateur et du bénéficiaire permettait également de consolider le lien entre les deux parties. Un médicament ou une recette vitale peut être donné au donateur en guise de reconnaissance. Ces pratiques existent encore, même si leur intensité a baissé.

4.2 Les matériaux d'une donation traditionnelle de terre

Au-delà des différences qu'on a pu constater, il y a cependant, des constances, des similitudes qu'on a pu relever dans les approches coutumières de donation de la terre.

4.2.1 L'incontournable consultation du Fâ

Tout acte lié à la terre repose sur la consultation du Fâ¹⁶⁸ pour savoir si le bénéficiaire aura la paix sur l'espace qui lui est accordé. C'est cette démarche qui a conduit à lancer les cauris. Si le Fâ n'est pas favorable il faut chercher à en comprendre les motifs et faire si nécessaire, les sacrifices requis. On peut être ainsi amené à choisir un autre domaine en consultant dans le "kouvitohomin"¹⁶⁹. C'est une démarche qui consiste à associer les ancêtres de la famille au choix. Ce rituel en cas de nécessité est basé sur des matériaux (sable notamment) prélevés sur les domaines susceptibles d'être proposés au bénéficiaire. La cause du rejet par les ancêtres peut être liée au jour de la donation, à la personne bénéficiaire ou simplement à l'espace concerné par la donation. Avec le *ahowé** ou « *petit cola* » on questionne les ancêtres. L'obtention du signe "djogbé alihoun" est positif et autorise l'installation sans crainte sur le domaine visé.

Les prières et rituels nécessaires à la prise en main du site se font à la maison familiale, devant le *Assen** ou l'autel des morts, ou après la consultation chez le bokonon¹⁷⁰, directement sur le terrain, le jour où la remise du site est faite au bénéficiaire. Les sacrifices exigés par le Fâ sont réalisés sur le terrain et à base d'hysope ; si nécessaire le « déminage de l'espace¹⁷¹ » est réalisé.

¹⁶⁸ Le Fâ est un système de divination. Il est déployé à travers un consultant ou prêtre du Fâ ou bokonon. Le Fâ est l'expression de la paix, de la fraîcheur, de la douceur et du bonheur. S'appuyant sur le chapelet et des techniques propres à cet art, le consultant peut révéler des données sur le passé, le présent et l'avenir d'un individu ou d'un groupe social. D'origine d'Ifè au Nigéria, le Fâ est ancré dans les traditions de la grande majorité des peuples du golfe de Guinée, car il est perçu comme l'intermédiaire entre l'homme et Dieu. Le devin est maître de l'interprétation des signes du Fâ qui peut être consulté pour diverses occasions : un malaise, un décès, un projet, l'installation d'un vodoun, le choix ou l'intronisation d'un chef religieux, l'achat d'une parcelle, le mariage, un voyage, etc. Le recours au Fâ a lieu chaque fois qu'on n'a pas de réponses face à une situation, ou devant un dilemme, un embarras.

Pour en savoir plus : Ahiako E. E.F. (1991), « Le Fâ », *West Africa First Meeting of Afro-American Cultures*, Centre ORSTOM de Lomé, 29 p. [en ligne]

¹⁶⁹ Case des ancêtres.

¹⁷⁰ Devin qui s'appuie sur l'interprétation des signes du Fâ pour porter ou transmettre le message des ancêtres à une personne ou une communauté.

¹⁷¹ Il s'agit en effet, d'un rituel qui permet d'enlever les dépôts maléfiques, les mauvais sorts et autres énergies négatives que porte l'espace.

4.2.2 La symbolique de l'alcool, de l'eau et du cola dans les rituels liés à la terre

L'eau et l'alcool sont indispensables pour dire la prière. L'eau symbolise la paix et, à l'image de l'escargot qui n'aime pas la chaleur et le feu, l'utilisation de l'eau consacre la paix, la vie et la douceur pour le séjour des occupants d'une terre en donation. Chez les Houayénou Atawé, les litanies récitées au cours de la prière rappellent au bénéficiaire : « *toi tu es escargot et tu seras en paix ici* ». Et étant donné que le nouveau propriétaire de la parcelle a besoin de vigueur pour travailler, l'utilisation de l'alcool selon Appolinaire O. exprime que « *tes ancêtres vont devenir ivres face à tes ennemis* » ; une façon de dire qu'ils combattront pour toi et t'assisteront en toutes circonstances.

L'eau vient toujours en première position et après suit l'alcool. C'est une prescription des ancêtres selon les différents sages rencontrés à Porto-Novo, Avrankou et Bonou. En effet, l'eau est considérée comme porte-bonheur, c'est à travers elle qu'on invite la paix parce l'eau apporte le bonheur et permet d'inviter la paix dans un espace.

Le démarrage de la prière par l'eau est une manière d'invocation des ancêtres, une manière de les apaiser et de leur demander la paix et le bonheur.

Yétongo B., instituteur à la retraite 63 ans, résident dans la commune de Bonou, dans un entretien en français nous apprend deux manières de verser l'eau par terre :

« On peut décider de verser l'eau par terre de façon normale et directe comme on prend l'eau de boisson. En ce moment, c'est la paix et le bonheur qui sont demandés aux ancêtres. Par contre si on fait l'option de verser à l'envers¹⁷² l'eau de prière, c'est une façon de prédire le mal pour tous ceux qui décideront de remettre en cause l'opération de donation. C'est pareil pour le sodabi, la boisson locale utilisée ».

L'utilisation du cola permet de rentrer en connexion avec les ancêtres et savoir s'ils ont donné leur onction à l'acte de donation qui a été posé. Donc elle permet de faire le lien entre les vivants et les non vivants. Les signes qui apparaissent peuvent donner des prescriptions. Par exemple le Fâ peut recommander au bénéficiaire de faire preuve de patience et de tempérance dans la jouissance de son terrain. Il peut également suggérer des plantes ou des divinités à introduire sur la parcelle pour avoir la paix.

¹⁷² En guise d'illustration, une personne qui utilise sa main droite fera le mouvement dans le sens contraire des aiguilles d'une montre pour boire de l'eau, tandis qu'il fera tourner sa main dans le sens des aiguilles d'une montre pour la rejeter.

Encadré 8 : Processus décisionnel de donation de la terre

La démarche de donation de terre à Avrankou et à Porto-Novu est similaire à celle de Bonou. Le Fâ est incontournable.

Ici, tout a commencé par l'expression d'un besoin par le bénéficiaire. Ce dernier s'est rapproché de son frère aîné pour prendre son avis, solliciter des conseils et son accompagnement. Ensemble, ils ont décidé d'aller voir leur oncle propriétaire terrien. Avant de se rendre chez l'oncle, ils sont allés consulter le Fâ. Une issue favorable est envisagée d'après les conclusions de la consultation. Avec un litre de sodabi, ils sont allés rendre visite à leur oncle à qui ils ont exposé leur requête.

Après les avoir écoutés, l'oncle leur a demandé de partir en leur faisant la promesse de réfléchir à leur requête. Après leur départ, il a également consulté. Confiant après la consultation, il est allé rendre compte au chef de collectivité. Celui-ci convoque les autres sages de la famille, les Tangninon et d'autres membres de la famille.

Au cours de cette assemblée familiale, la décision de mettre une partie de la terre familiale à la disposition du jeune a été soumise et validée par l'assemblée. L'assistance a été interpellée surtout sur d'éventuels motifs qui pouvaient autoriser le chef de collectivité à pratiquer ce don. Le comportement respectueux du jeune bénéficiaire, reconnu et salué de tous, a été déterminant pour valider sa demande. Sur place, le chef de collectivité a fait appel au bokonon. Une nouvelle consultation a eu lieu pour apprécier la décision de l'assise et déterminer le jour approprié pour la cérémonie de donation.

Le chef de collectivité convoque ensuite le jeune bénéficiaire. En présence du chef de collectivité, l'oncle (donateur) a annoncé au jeune son accord pour la donation après consultation des autres membres de la famille et du Fâ. Le chef de collectivité a quant à lui donné ses bénédictions au jeune en lui indiquant le jour de la donation retenu, les dispositions pratiques à prendre et les personnes désignées par la famille à savoir les Tangninon, l'oncle donateur, un autre oncle frère du donateur, un ami du donateur et lui-même ; ainsi que les témoins pouvant accompagner le bénéficiaire : à savoir son frère et un ami. L'annonce s'est achevée par une prière et une libation en guise de remerciement et de reconnaissance.

4.3 Le foncier traditionnel, un sujet encore d'actualité

Les approches ancestrales des transactions foncières sont encore d'actualité. On peut encore les repérer à travers les divers positionnements qui ont été ceux du foncier traditionnel dans le temps, ainsi que les orientations politiques qui les ont soutenus.

4.3.1 Le positionnement successif du foncier traditionnel

Le consensus de deux dynamiques quasiment opposées autour de la perception du foncier traditionnel s'est révélé comme un acte surprenant dans l'histoire des représentations et des idées au Bénin. Le foncier traditionnel ne jouissait d'aucune reconnaissance « officielle » et ceci dès le début du XX^e siècle. Il est passé par les mailles de la colonisation et de

l'idéologie marxiste qui l'ont dépouillé de ses attributs et de toutes formes de reconnaissances. Il a été restauré par son assimilation aux terres rurales à travers la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin. L'article 36 de la loi visée stipule en effet que ces terres sont « *destinées principalement à l'agriculture, à l'élevage, à la sylviculture, à la pisciculture et plus généralement à toutes activités liées à la vie rurale* ». Le foncier traditionnel a ensuite été requalifié par le Livre blanc de politique foncière et domaniale (2011) qui l'identifie sous le registre des savoirs et savoir-faire endogènes, organisés à travers le régime foncier coutumier. Sa survivance dérange par ailleurs, puisqu'il est perçu comme ce qui a créé un régime dual de gestion foncière au Bénin. Sa prééminence a été très vite oubliée dans les entrailles de l'administration publique. Ainsi, le foncier traditionnel subit les lois du marché, c'est-à-dire de la spéculation foncière notamment en milieux urbains et périurbains comme nous l'avons constaté sur nos trois sites d'études (voir chapitre 7).

Pouvait-on se débarrasser aussi facilement du foncier traditionnel au Bénin ? La réponse de toute évidence semble "non". En effet, à ce foncier traditionnel est associée une société traditionnelle. Comme l'a souligné le socio-anthropologue culturel Gilbert Durand :

« La société traditionnelle cherche à se rapprocher de la perfection des origines et à prolonger le moment primordial de sa fondation. Elle est ancrée dans le présent, tournée vers le passé en souvenir du temps où l'homme vivait à même l'invisible, intégré à l'univers [...] En face de situations nouvelles, la société traditionnelle réagit de son mieux par une série de mécanismes compensateurs destinés à sauvegarder son équilibre¹⁷³ ».

On peut sans risque d'extrapolation avancer que, tant que des sociétés traditionnelles existent, une certaine forme de foncier traditionnel survivra. C'est ce que soutient Ouédraogo (2011) qui rappelle que :

« Les communautés africaines ont généré, à travers leur histoire, des systèmes fonciers qui leur sont propres et dont on ne peut comprendre la cohérence et la logique qu'en les regardant pour ce qu'ils sont et non pour ce qui leur manque¹⁷⁴ ».

¹⁷³ Durand Gilbert (1969), *Les grands textes de la sociologie moderne*, Editions Bordas, Collection Georges Pascal, Paris, p.184.

¹⁷⁴ Ouédraogo Hubert M.G. (2011), « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Études rurales*, n° 187, p. 79-93 [En ligne]

Cette thèse est soutenue par Houngni O., 45 ans, maraîcher à Porto-Novo (entretien en langue goun) :

« La terre est donnée ou louée car dans notre région on ne vend pas mais plutôt on donne. »

Dame Anago E., 49 ans, commerçante à Porto-Novo (entretien réalisé en goun) soutient à cet effet que :

« La gestion des terres à Porto-Novo est floue de nos jours...avant il n'y avait pas de litiges déclarés autour des terres mais aujourd'hui c'est fréquent et toujours des histoires de tribunal...si c'était clair, l'on n'assisterait pas à de telles scènes. »

Pour les gardiens de la tradition, il faut en élevant la conscience des communautés, amener l'Etat au dépassement de la perception unidirectionnelle du foncier comme valeur marchande. Au Bénin, c'est grâce au concours de la société civile et des organisations paysannes que le foncier traditionnel a pu maintenir une certaine vitalité face aux assauts d'extinction hérités de la colonisation et placés sous le joug de la propriété privée individuelle. L'avènement de cette dernière sort l'organisation du foncier *« du cadre unique des relations de confiance instaurées par la société et se fonde sur la notion de "propriété privée" au sens du Code civil introduit par le colonisateur¹⁷⁵ »*. La même aversion pour le foncier traditionnel et l'intention de ne pas prendre en considération son poids et les facteurs qui l'organisent se retrouvent singulièrement transposés dans les collectivités locales. Dans ce sens, *« la réalité foncière occidentale est apparue non seulement comme une menace pour le système foncier traditionnel, mais surtout a orchestré une situation d'opacité voire de spoliation foncière¹⁷⁶ »*.

¹⁷⁵ Djatcheu Kamgain Martin Luther et Adegbinni Adeothy (2022), *Le régime foncier moderne (colonial) ou la spoliation des terres des collectivités coutumières au Cameroun et au Bénin*, in *Gouvernabilité, territorialité et statolité africaines en crise, Endoscopie de la fragilité stato-gouvernancielle en Afrique*, Les Editions Monange, Yaoundé, pp. 29

¹⁷⁶ Ibid.

Encadré 9 : Note sur les droits coutumiers

Les droits coutumiers (ou droits des pratiques)

Ils continuent d'être un sujet brûlant, pour ne pas dire celui essentiel de la question foncière. Contribuant très largement à la survie des collectivités traditionnelles devenues villageoises, ils s'opposent de fait à la volonté de pouvoir de l'État central. Oraux et transmis par la pratique, assortis de sanctions sociales efficaces, nantis parfois d'une référence religieuse plus ou moins mythique et d'autant plus forte, ils remettent en cause la portée de la loi. Liés étroitement à un système très localisé de gestion économique et sociale, ils sont souvent réputés constituer des obstacles au développement tant urbain et rural. Nantis d'une aura d'authenticité, ils sont le symbole d'une Afrique que les colonisateurs n'ont pu ni éliminer (mise à l'écart systématique au nom du domaine éminent), ni normaliser (par exemple, par la procédure de régularisation administrative des conventions coutumières pour tenter de fixer les statuts juridiques oraux). Omniprésents, ils représentent une réalité qu'il est devenu presque inconcevable pour un régime politique de prétendre ou de tenter d'éliminer. D'où sans doute ce mélange de préservation, de tolérance, de reconnaissance « larvée » de ces mêmes droits. D'où aussi cette possibilité, quasi générale, de les transformer en droit écrit sous certaines conditions de fond et de forme.

Source : Alain Rohegude et Caroline Plançon (2009)¹⁷⁷

Si les « fondamentalistes » du foncier moderne prônent la fin du foncier traditionnel, dans la pratique, il devrait servir de contrepoids au capitalisme et à l'Etat lorsque les mutations foncières prennent une dimension « égoïste » comme nous l'avions évoqué au chapitre 4. Yévèdo. A., 65 ans, Agriculteur à Avrankou dans un entretien en langue toli dresse un portrait du tournant pris par les opérations foncières :

« Au fil du temps, les akowé¹⁷⁸ ont pris la chose en main et maintenant, pour acheter une parcelle ici, tu dois déboursier plus d'un million de francs. Et après il faut que tu cèdes une portion de ta superficie au nom du coefficient de réduction qui est exigé au cours des travaux de remembrement. »

Le poids de l'argent et de la corruption sont mis en évidence dans les formes de transactions actuelles. Malgré cela, dans les collectivités locales du Bénin, la connotation qui est aujourd'hui encore donnée au régime foncier traditionnel est particulièrement intéressante, notamment sous l'angle de la conservation du patrimoine et de l'identité culturelle. Pour ramener au présent une interrogation de Djatcheu et Adegbinni (2022), il faut s'interroger sur comment l'Etat béninois va parvenir à mettre la main sur toutes les terres encore traditionnelles lorsqu'on sait que dans la conscience collective, du moins de la grande majorité des communautés, les lignages et les collectivités familiales sont

¹⁷⁷ Alain Rohegude et Caroline Plançon (2009), Décentralisation, foncier et acteurs locaux : fiches pays, Comité technique – Foncier et développement, page 14.

¹⁷⁸ Ce terme est souvent utilisé par les non alphabétisés pour désigner les personnes instruites.

dépositaires des droits sur la terre. Le manque d'engouement pour la demande des attestations de détention coutumière dans la commune d'Avrankou en est une illustration (voir 5.2.2.2).

Ainsi, la terre n'a pas de valeur marchande. C'est ce que confirme Chanvoedou D. F., 50 ans dans un entretien en langue goun :

« C'est à notre époque que la question de terre a changé. Avant personne n'achetait la terre et on n'avait pas besoin de géomètre pour mesurer la terre. C'était la pierre qu'on lançait pour délimiter l'espace. Le roi avait le droit de décider sur toutes les parcelles de son royaume. »

Il rappelle par ailleurs que :

« Pour marquer leur territoire c'était les vodoun que chacun utilisait. Chaque famille avait des rituels liés à la terre et une divinité spécifique comme dan, odoudoua. »

Dans ces conditions, et quel que soit le contexte, *« la réforme territoriale ne peut être considérée comme une meilleure opération que lorsqu'elle prend en compte la revalorisation de notre culture qui doit désormais conditionner nos différentes options économiques¹⁷⁹ »*.

4.3.2 Orientation politique des usages actuels du foncier traditionnel au Bénin

L'idée qui est faite du foncier traditionnel n'est pas anodine dans les politiques publiques de développement. Pour cerner les sensibilités politiques qui lui sont associées et l'attention de plus en plus poussée qui lui est portée, il faut s'intéresser au positionnement stratégique de certaines institutions de soutien aux politiques économiques en Afrique. Nous l'abordons plus amplement au chapitre 7. Dans le rapport intitulé *Securing Africa's Land for Shared Prosperity* (2013), la Banque mondiale marque un intérêt pour la gouvernance foncière, notamment les réformes comme moyen de lutte contre la pauvreté. Selon Maktar Diop, Vice-Président de la Banque mondiale dans l'avant-propos du rapport précité, *« only 10 percent of Africa's rural land is registered. The remaining 90 percent is undocumented and informally administered¹⁸⁰ »*. Continuer à appréhender les modes de tenures foncières des communautés, perçues comme informelles, revient donc à rejeter tout

¹⁷⁹ Igué John (2000), *Habitat et organisation de l'espace national au Bénin*, Bulletin de l'IFAN (Institut Fondamental d'Afrique Noire) Ch. A. Diop, Dakar, T. 50, sér. B, n°1-2, p.98.

¹⁸⁰ Frank F. K. Byamugisha (2013), *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: a program to scale up reforms and investments*, the Agence Française de Développement and the World Bank, p. XV.

ce savoir et savoir-faire, autrement dit à ne pas prendre en considération l'héritage culturel et culturel dans les perspectives de croissance économique possibles par la mise en œuvre à travers la modernisation des procédures de gouvernance foncière. L'amélioration de cette situation passe nécessairement par l'implication des gardiens de la tradition. Ceux-ci, associés aux réformes, peuvent créer des liens entre les deux régimes fonciers, l'un émanant du haut (*top down*) et l'autre généré par les populations (*bottom up*).

Associées, les communautés peuvent exprimer des solutions endogènes plus efficaces que celles avancées par les institutions publiques. Elles sont ainsi capables d'élargir le spectre des options et des idées qui dirigent l'orientation des politiques publiques en matière de gouvernance foncière. Leur manque d'adhésion et leur faible intérêt à migrer vers la propriété privée individuelle devraient inciter les décideurs à plus d'ouverture et d'efficacité. Il ne faut pas aller trop loin pour en connaître les causes, du moins, celles émergentes, décrites ci-dessous.

Une forme de crise de confiance s'est emparée des mécanismes de gestion des opérations foncières. Bien que le rôle des autorités coutumières et leurs modalités d'actions puissent faire l'objet de controverses, les pratiques ancestrales, qu'elles maintiennent dans la gestion du patrimoine foncier, continuent de maintenir un certain équilibre et une identité à ces espaces qualifiés de ruraux. Dans leur article intitulé « *Le régime foncier moderne (colonial) ou la spoliation des terres des collectivités coutumières au Cameroun et au Bénin* », Djatcheu et Adegbinni (2022) rappelle en effet que « la terre n'est pas seulement source d'enrichissement des propriétaires et possesseurs, elle est aussi une source d'enracinement culturel et religieux¹⁸¹ ». Cette dernière dimension mal incorporée dans les politiques de développement pourrait également constituer un facteur limitant aux réformes engagées par le gouvernement et axé sur les investissements.

Le constat sur la base des orientations données par l'Etat à la politique foncière est qu'elle est assez proche de l'option marxiste faite dans les années 1970-1980. Encouragé par les bailleurs de fonds, il s'agit presque d'un déni de reconnaissance de l'existence du foncier traditionnel dont la prise en compte devrait induire un changement de perception dans les

¹⁸¹ Djatcheu Kamgain Martin Luther et Adegbinni Adeothy (2022), « Le régime foncier moderne (colonial) ou la spoliation des terres des collectivités coutumières au Cameroun et au Bénin », in *Gouvernabilité, territorialité et statolité africaines en crise, Endoscopie de la fragilité stato-gouvernancielle en Afrique*, Les Editions Monange sous la direction de Sariette et Paul Batibonak, p.36.

approches de développement mises en place, et donc un réaménagement des conditionnalités de prise en compte du foncier traditionnel et ses caractéristiques dans les processus de développement.

La maîtrise du foncier telle que soutenue par les partenaires depuis les indépendances vise à capter des rentes en calquant les approches de développement sur des stéréotypes basés sur leurs conditionnalités de financement. Nos recherches montrent que le foncier moderne se limite à des espaces stratégiques pour l'implantation des projets des gouvernements successifs, sous l'influence de la proximité du corridor Abidjan-Lagos, créant de fait un axe urbain dynamique. Les espaces urbains sont fortement sollicités au point où on observe un déferlement sur le périurbain. En effet, quelques espaces péri-urbains sont très vite assimilés. La périphérie sud-ouest de la commune d'Avrankou et presque toute la commune d'Adjarra sont happés sous l'influence des effets de la polarisation par Porto-Novo de ces espaces par ce vent de transformation des espaces promus par l'Etat ; bien entendu avec quelques poches de résistance au "tout moderne".

Dans ces conditions, comment les communautés vivent-elles aujourd'hui les réformes foncières dans les communes ?

4.4 Les reconnaissances multiples du foncier traditionnel

L'expression du foncier mixte varie selon qu'on se trouve dans un espace rural, péri-urbain ou urbain.

4.4.1 Le foncier traditionnel dans les communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou

L'idée de reconnaissance du foncier traditionnel à laquelle le Bénin a adhéré à travers la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin est essentiellement une approche inclusive reconnaissant l'existence des droits fonciers qui sont acquis ou détenus au moyen de la coutume et des pratiques locales. Les exigences du droit moderne ne pouvaient raisonnablement pas s'appliquer à tous les espaces ; ils n'ont de facilité à prendre de l'emprise que dans les espaces qui concentrent essentiellement les intérêts de l'Etat. Cette ouverture au foncier traditionnel suppose une réelle prise en compte des communautés ainsi que la responsabilisation de leurs représentants dans la gouvernance foncière au niveau local. L'orientation donnée à cette ouverture, à une

période où le pays a amorcé l'opérationnalisation de sa politique de décentralisation, peut être perçue sous trois angles.

4.4.1.1 Le souci de renforcer la proximité de l'Etat avec les pratiques coutumières

Il existe encore des terres contrôlées exclusivement par les règles coutumières et qui échappent totalement au contrôle de l'Etat à cause de la distance entre les décisions prises au niveau central et leur applicabilité au niveau local. Dans le cadre de la décentralisation, les communes sont devenues délégataires d'un ensemble de compétences en matière foncière. D'importantes prérogatives ont donc été conférées aux collectivités territoriales, notamment aux commissions de gestion foncière et leurs démembrements.

4.4.1.2 La juxtaposition de l'administration aux institutions coutumières

La création d'organes infra-communaux de gestion foncière jusqu'au niveau village suscite cette juxtaposition dans les territoires où régnaient exclusivement les institutions coutumières. Les organes traditionnels ont toujours joui d'une grande notoriété auprès des communautés, face à l'absence de l'Etat dont ils ont souvent comblé le vide. L'animation des tribunaux de conciliation par les notables a permis de gérer les conflits domaniaux dans les différentes localités. La redistribution des pouvoirs par l'Etat n'a cependant pas effrité le recours des communautés à l'autorité traditionnelle pour régler les conflits.

Le 26 janvier 2020, alors que mon Directeur de thèse et moi-même étions en audience chez sa majesté Dègnon à Bonou, les altercations vivaces entre deux protagonistes dans la cour du palais ont interrompu les échanges. Deux hommes se disputaient les limites frontalières sur leurs domaines respectifs. N'ayant pas pu s'accorder, et presque à la limite de l'affrontement, ils sont allés solliciter l'arbitrage du sage. Ce dernier, tout en les incitant au calme et à la patience, leur fit la promesse de se transporter sur les lieux sous les 48 prochaines heures, afin d'apprécier la situation, aider à trouver une solution, et ensuite en informer la Mairie¹⁸². Cependant, face à l'insistance des requérants, il leur a notifié qu'ils pouvaient toujours saisir la brigade de gendarmerie si le délai de traitement qu'il suggère ne leur convient pas. C'est alors que les deux camps opposés se sont retirés sous nos yeux.

On constate bien qu'à deux heures de Cotonou, pôle de décision de la République du Bénin, et à une heure de Porto-Novo, siège de l'Assemblée Nationale et lieu de " fabrique

¹⁸² L'autorité du roi est reconnue en tant que leader et conciliateur.

de la loi'', les mécanismes autochtones régulent encore la vie des communautés et sont plus proches d'elles. Selon Appolinaire O., 50 ans, dignitaire et véritable leader d'opinion, dans un entretien en français :

« Aujourd'hui le terrain que tu as reçu en héritage, tu n'as pas besoin de consulter quelqu'un avant de le donner à tes enfants. On identifie un jour et on se rassemble avec la présence des « Tangninon ». Si c'est trois enfants qui doivent bénéficier de terres, ils peuvent se mettre ensemble pour l'offrande à donner aux ancêtres. [...] Si le parent qui veut faire le don est polygame avec trois épouses, il morcelle le domaine en tenant compte du nombre de femmes. Il prendra ensuite le ''lègbatin¹⁸³'' pour délimiter l'espace revenant à chacun. [...] Mais lorsqu'il s'agit d'un étranger qui vient à nous aujourd'hui, il n'a plus ce privilège ... ».

Les pratiques ont évolué au sein des communautés, renforçant leur implication dans les pôles de décisions sur la gouvernance du foncier de leur milieu de vie (voir chap. 8.1.4.3).

4.4.1.3 La participation citoyenne comme levier de mobilisation autour du foncier

La participation citoyenne apparaît de plus en plus comme un moyen de mobilisation et d'implication des populations à la base dans la gestion des affaires publiques au niveau local. Ce troisième aspect est aussi évocateur d'une recherche de durabilité dans le choix et les interventions de l'Etat sur le plan économique et social en ouvrant l'accès au renforcement de l'équipement des espaces, ce qui traduit un besoin d'aménagement responsable et inclusif du territoire. Les collectivités territoriales bénéficient alors selon l'esprit de la loi, d'une partie de la maîtrise de la mutation foncière. Il est attendu de cette ouverture à la gouvernance inclusive des espaces, l'effet d'une meilleure exploitation des potentialités foncières offertes par les communes.

4.4.2 La rencontre du foncier traditionnel avec la décentralisation

La dénationalisation des terres à la faveur de la Conférence des Forces Vives de la Nation de 1990¹⁸⁴ a été comme un retour de la manivelle aux propriétaires terriens, notamment aux grandes collectivités familiales. Cette démocratisation du foncier s'est traduite par un regain d'intérêts multiples et variés. Pendant que l'Administration locale s'est lancée dans

¹⁸³ Plante liturgique à croissance rapide et avec des vertus médicinales servant à faire le bornage et à créer une haie.

¹⁸⁴ Cette conférence a marqué un tournant décisif dans les choix politiques de gouvernance du pays. Elle a permis de rompre avec environ deux décennies de gouvernance tournée vers le socialisme et de nationalisation de toutes les unités de production. Avec cette rencontre historique, un nouveau pacte social a été conçu et se déploie, non pas sans difficulté, mais il ouvre la voie au libéralisme économique.

les opérations de remembrement afin de mobiliser des ressources propres pour faire face aux charges de la commune, les communautés et notamment les peuples autochtones¹⁸⁵ ont retrouvé les moyens de défendre leur patrimoine. Ce fût notamment le cas à Adjarra et Avrankou où les droits des peuples autochtones ont refait surface¹⁸⁶ à travers le patrimoine communautaire identitaire. C'est le cas de la mare sacrée Zèkpon à Avrankou et des forêts sacrées comme celle de Oro¹⁸⁷ de Kogbomè dans l'arrondissement central de la commune.

¹⁸⁵ Les peuples autochtones au sein d'une communauté représentent généralement les premières personnes à s'installer sur une terre et qui sont liées aux ressources de ce territoire par des rituels séculaires en lien avec des divinités dont les origines remontent à l'histoire du peuplement et aux pratiques des groupes sociaux qui partagent le même espace, etc.

¹⁸⁶ Le festival des cultes et des religions endogènes dénommé « Ouidah 92 » a été l'occasion pour le gouvernement du Président Soglo de sortir les pratiques ancestrales de leur léthargie. Depuis lors un regain d'intérêt s'observe pour la conservation du patrimoine autochtone. Le 10 janvier de chaque année est également consacré à cette commémoration. C'est par ailleurs une journée fériée au Bénin. A Ouidah, l'ONG Afrique Décide et son Président Dr Sylvestre Edjekpoto s'investissent dans la promotion des valeurs endogènes. De nombreux autres programmes comme le « Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées (PIFSAP) du Bénin ont contribué à une résurgence du patrimoine endogène.

¹⁸⁷ Le Oro est une divinité nago dont les rituels sont fondamentalement liés à la forêt. C'est l'une des divinités les plus redoutées. L'organisation de son culte annuel entraîne une restriction de sortir dans l'espace public pour les non-initiés et pour les femmes pendant plusieurs jours.

Figure 10 : La mare sacrée zêkpon



Source : *Zêkpon adônon : la bienfaitrice*¹⁸⁸ (2017)

Légende : En haut, à gauche : la porte d'accès à la mare sacrée Zêkpon et à droite le vodoun Zêkpon dahô. En bas, à gauche : la piste d'accès à la mare sacrée et à droite le vodoun Zêkpon kpèvi.

¹⁸⁸ Oussou Lio A., (2017) « Zêkpon adônon : la bienfaitrice », GRABE-BENIN / ABN, p.10.

Encadré 10 : La source d'eau sacrée Zêkpon, une richesse aux multiples vertus

La source miraculeuse Zêkpon, une APAC (aire et territoire du patrimoine autochtone et communautaire) aux multiples vertus, est une mare sacrée située dans le village de Tchakla, arrondissement de Ouahou dans la commune d'Avrankou. Devenue sacrée, elle doit son nom à une dame qui s'appelait Zêkpon. Dans la langue locale, deux interprétations sont données pour désigner Zêkpon. Le premier fait allusion à : « passe pour voir » et le second « prend et va essayer ». D'après l'histoire racontée par Appolinaire OUSSOU LIO, il résulte que Zêkpon serait venue d'Adja Tado. En tête d'un groupe d'initiés, elle s'installe à Ouahou sur la terre des « Ahandinnous Tɔɔfoukɔtɔ* » une communauté autochtone divisée qui se battait désespérément contre de nombreuses maladies. Elle est donc en mission pour instaurer la cohésion sociale et guérir la communauté de ces nombreux maux. Dans cette tâche de haute spiritualité, Zêkpon a été rejointe par Zodrè, un homme.

A l'issue d'une union hiérogamique, installés dans une forêt (devenue sacrée du fait de leur présence), non loin de l'eau, Zêkpon a tôt fait de commencer sa mission. Ainsi, elle a opéré beaucoup de miracles à travers des guérisons, le fleurissement des activités économiques. Alors, suite aux nombreux services rendus à la communauté, Zêkpon recevait régulièrement des présents constitués pour l'essentiel de céréales et d'animaux.

Disparus après une averse, la consultation du Fâ a révélé que Zêkpon s'est transformée en divinité au service de tous. Dès lors, des cérémonies culturelles sont organisées périodiquement en faveur de la divinité et des prières sont dites par un « Dènon » encore appelé « Zêkponklunon », descendant de la lignée des « Vodounhouènou Agbo kɔtɔ ». A cause de ses vertus, cette mare sacrée est visitée par des personnes venant de tous les horizons, les adeptes de cultes endogènes, les fidèles du christianisme et de l'islam.

L'eau de la source sacrée est toujours fraîche quelle que soit la température ambiante et possède des vertus de purification, de délivrance facile aux femmes en grandes difficultés d'accouchement, de guérison des maladies surtout infantiles, de paix et de prospérité sociale. Cette source était entourée d'une grande et dense forêt. Un arsenal de lois coutumières fixe les conditions d'utilisation de ses ressources. Pour le prélèvement de l'eau de la source sacrée, il est formellement interdit d'utiliser des bidons ou des bouteilles. C'est uniquement dans les canaris qu'on peut mettre l'eau. Mais avant, il faut entourer le canari de raphia sinon l'eau perd ses vertus. Il est interdit à toute personne qui puise cette eau de converser en chemin. Voilà pourquoi les porteurs de l'eau sacrée mettent dans la bouche des rameaux de raphia ou de palmier. De plus, interdiction est faite de porter cette eau sacrée au feu. Les querelles doivent être évitées dans toutes les maisons où on introduit cette eau. Par ailleurs une femme en menstruations ne doit pas se rendre à la source d'eau. De même, il faut attendre 24h pour se rendre à la source d'eau, lorsqu'on a tenu des rapports sexuels. La pêche y est également proscrite.

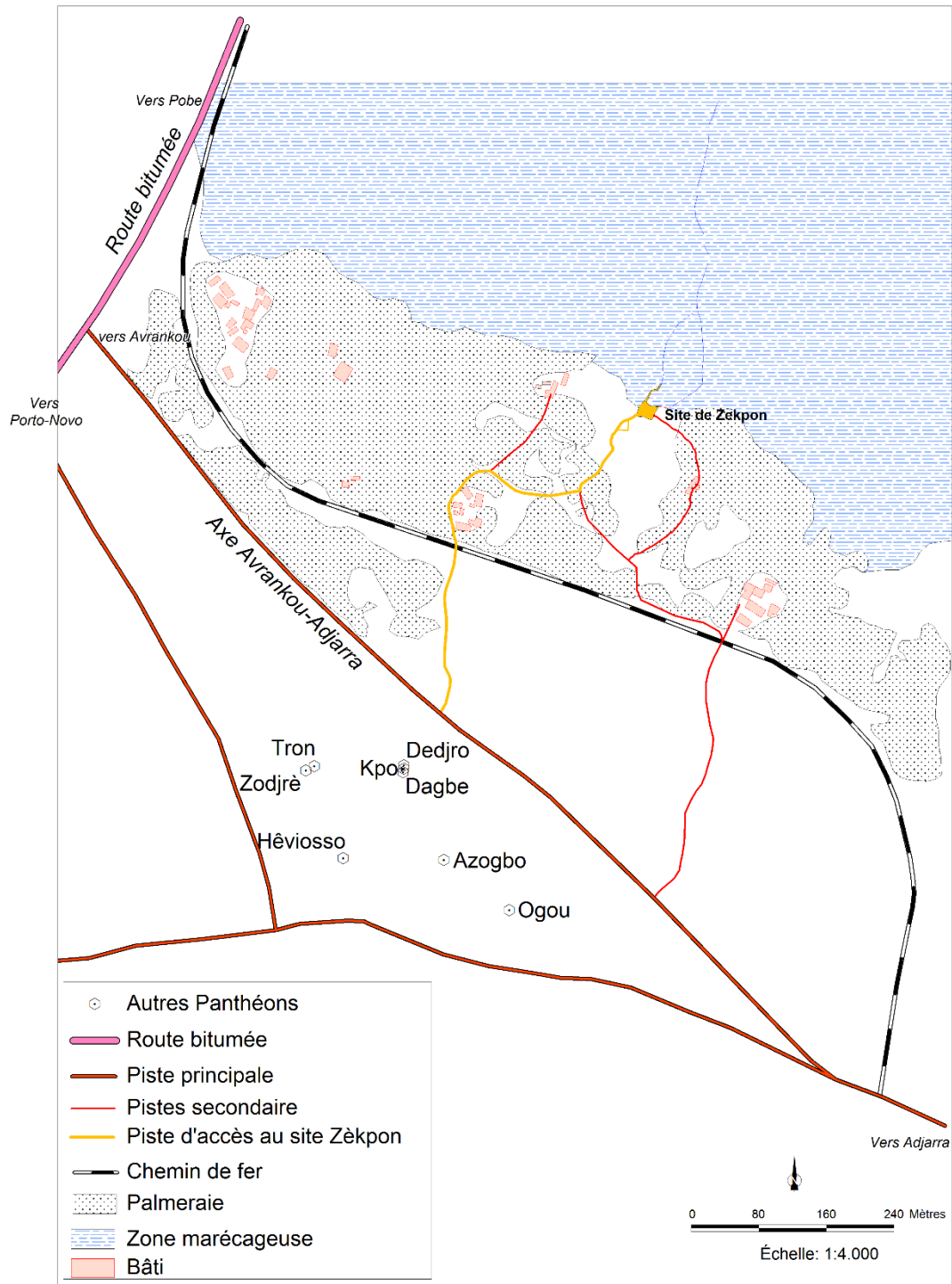
La source d'eau sacrée de Zêkpon, comme de nombreux autres sites et forêts sacrées se trouve confrontée à des menaces tant externes qu'internes. D'abord, le site n'est pas sécurisé par des actes officiels et fait l'objet de conflits entre lignages. Aussi, certaines menaces relatives à l'usurpation du rôle du chef de culte « Dènon » pour des raisons économiques fragilisent la gouvernance du site.

Source

Goncalves, A. P., & al (2011). *Rapport du projet d'aménagement du site sacré de Zêkpon* 57 p.
Oussou Lio, A. (2015) *Zêkpon Adônon, la bienfaitrice*, 24 p.

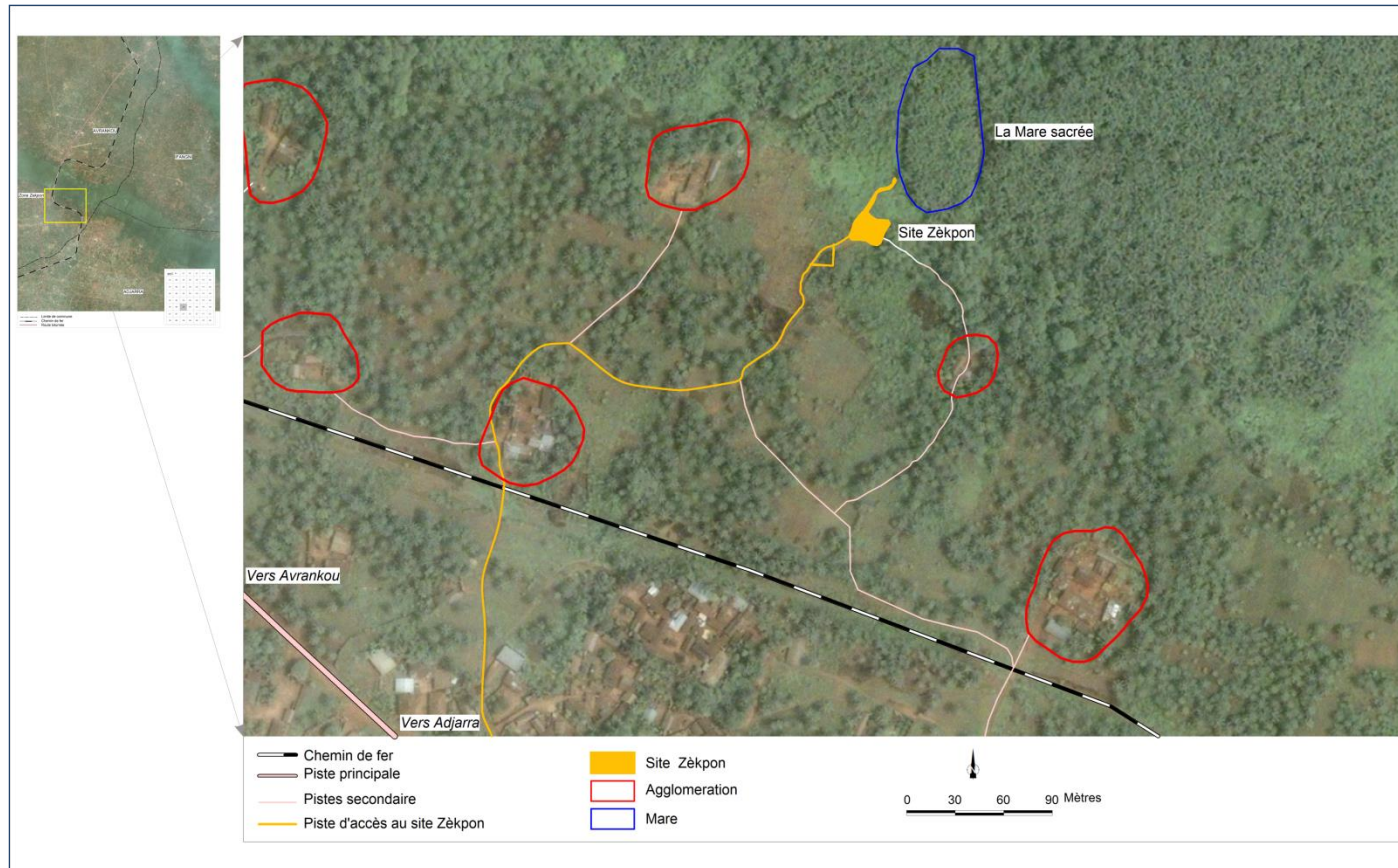
** Appolinaire Oussou Lio a fait en 2012, un dictionnaire en toli, « Les premiers pas en toli ». Ce document a été suivi du livre « Parlons toligbé » lancé en août 2023.

Document 18 : Localisation du site de Zèkpon



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août, 2023)

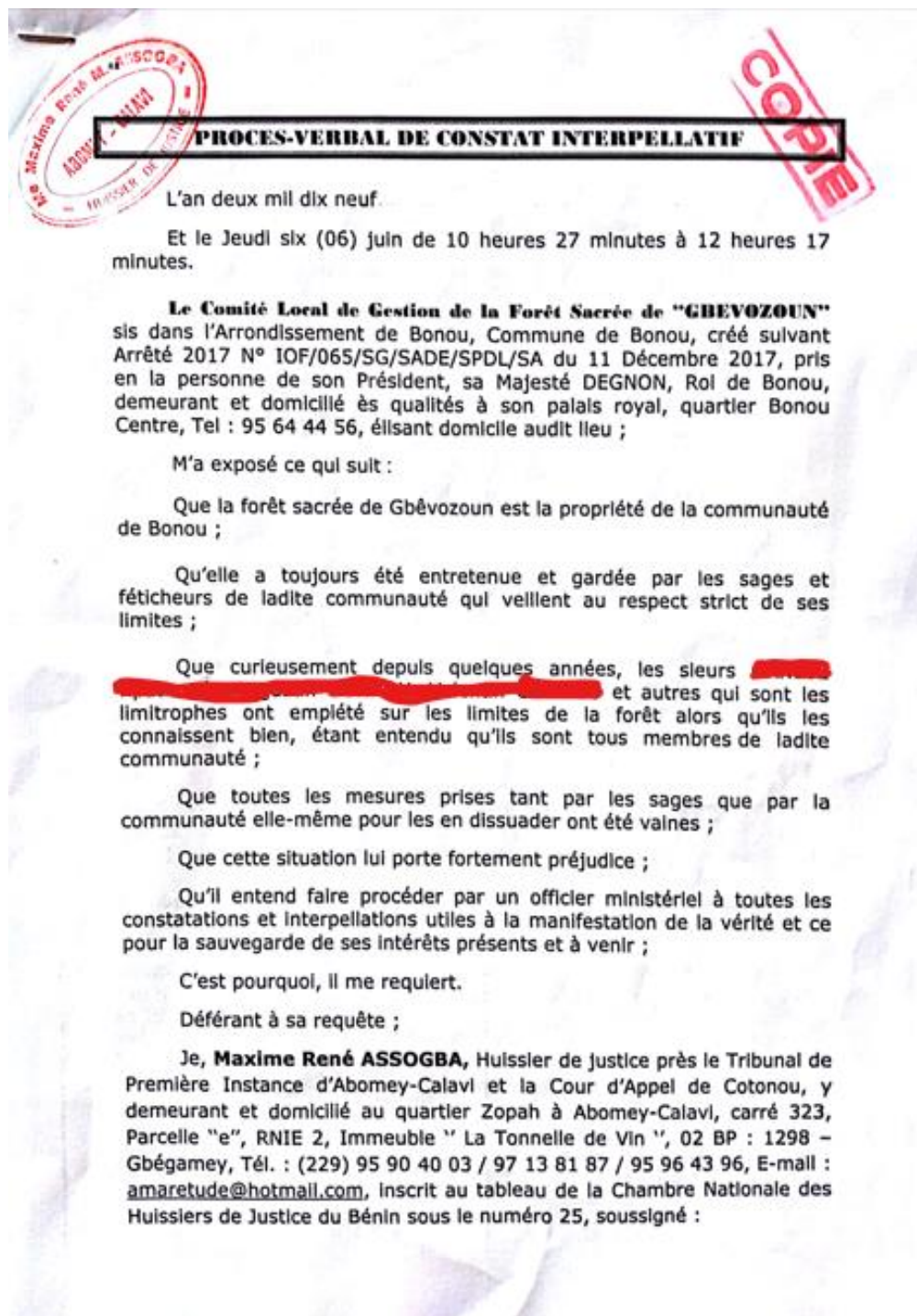
Document 19 : Positionnement du site de Zèkpon



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre (août, 2023)

A Bonou, c'est la reconquête par tous les moyens de la superficie rognée sur la forêt sacrée de Gbèvozoun qui intéresse les communautés¹⁸⁹.

Figure 11 : Extrait de constat d'interpellation



Source : Sa Majesté Dègnon, janvier 2020

¹⁸⁹ Nouwadjro C.F., & Oussou Lio A., (2016) « Les savoirs endogènes : outils efficaces de lutte contre l'accaparement des terres en Afrique », Bulletin WRM 225, *Graines d'espoir / Spoliation foncière légale*, [en ligne].

Il se pose un problème de maintien de ces espaces sacrés qui sont confrontés à des dangers aussi bien de l'extérieur, que de l'intérieur des communautés elles-mêmes. Le grignotage des superficies de ces sites provient souvent des personnes qui ont un lien plus ou moins direct avec la ressource concernée. C'est ce qui justifie l'approche d'intégration des forêts sacrées dans le système des aires protégées, telle que déployée par le PIFSAP et qui constitue un genre de sécurisation de ces patrimoines aux lendemains fragiles par rapport à l'action anthropique. Ce faisant, il s'agit tout de même, d'une démarche de sécurisation des forêts sacrées par l'entremise du foncier moderne afin de mieux les protéger et promouvoir leur utilisation durable par la conservation communautaire ; confirmant une fois encore le caractère dual de la gestion foncière au Bénin.

Mais il faut également noter le transfert de certaines compétences de l'Etat central vers les communes. Cette responsabilisation des collectivités locales sans transfert des moyens a été la cause essentielle du dévolu jeté sur la matière foncière comme source de revenus. La viabilisation des espaces était l'argument évoqué pour mettre en œuvre cette nouvelle politique foncière. Cependant, c'est sans compter sur la résilience des pratiques des communautés qui conservent leurs ressources naturelles dont en premier leurs terres. Le Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Aires Protégées¹⁹⁰ a par ailleurs permis à de nombreuses communautés de redonner vie à leurs forêts, de réaffirmer leurs droits coutumiers de propriété et de bénéficier d'une reconnaissance analogue par arrêté communal. Ces initiatives quoique parcellaires ont créé une certaine capacité de résilience du foncier traditionnel dans les communes. Cependant, comme on peut le constater sur nos terrains d'étude, le statut de ce type de foncier est fortement influencé par les dynamiques urbaines liées à la proximité avec la ville de Porto-Novo. Les mécanismes de résilience observables peuvent être perçus à l'aide de plusieurs facteurs.

¹⁹⁰ Une aire protégée est un moyen de conservation de la biodiversité. Il s'agit en effet d'espace géographique conservé et sécurisé généralement par des systèmes juridiques mis en place par l'Etat. Selon l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN), « *Les aires protégées constituent le principal pilier des stratégies de conservation de la biodiversité. Elles participent au développement d'activités humaines durables, en garantissant la fourniture de nombreux services écologiques à l'échelle locale et globale (alimentation, eau potable, médicaments). Elles sont également reconnues à l'échelle internationale comme des outils efficaces, économiques et durables pour lutter contre les changements climatiques* ». <https://uicn.fr/aires-protgees/>

4.4.2.1 Une autorité traditionnelle fragilisée, mais toujours présente

Il est possible d'observer l'existence encore du pouvoir de décision des chefs de communautés sur les terres dans de nombreuses collectivités familiales, selon les modalités traditionnelles acceptées et partagées par les populations. Cette règle est encore fortement présente à Bonou. Nous l'avons déjà évoqué, les règles de gestion des ressources naturelles sont dans une large mesure, toujours communautaires. Comme présenté au chapitre 5, les terres collectives constituées sous la période révolutionnaire sont passées sous la gestion communautaire. C'est le cas à Bonou où les chefs coutumiers ont retrouvé la confiance d'antan auprès des communautés, pour la gestion des terres.

Le rôle des chefs traditionnels est plutôt atténué dans un espace péri-urbain comme Avrankou. Certaines grandes collectivités, comme la famille Kèkè, mobilise encore des terres sous forme d'indivision collective depuis plusieurs générations. De nombreuses terres n'ont en effet pas fait la transition vers le foncier moderne. Adegbinni Adeothy (2015) relève à l'instar de la commune d'Adjarra, voisine de celle d'Avrankou qu'on observe également une « *faible occupation spatiale du régime foncier moderne dans la commune d'Avrankou où le taux d'occupation spatiale des titres fonciers avoisine 2,5% de la superficie totale de la commune*¹⁹¹ ». 98% des terres sont alors non immatriculées, ce qui rend très marginal les efforts de reconversion du foncier traditionnel entrepris depuis la colonisation.

A Porto-Novo, dans le noyau ancien qui est au cœur de nos recherches, la patrimonialisation de l'espace y maintient une forme d'existence de foncier traditionnel. Les jeunes n'ont pas de marge de manœuvre et sont obligés d'aller vers la périphérie ou les communes voisines à la recherche de lotissements plus sûrs juridiquement. Ils recherchent des propriétés individuelles et fuient les contraintes des cours communes des collectivités familiales. C'est alors à un effet générationnel qu'on assiste. Les maisons anciennes se vident au profit des nouveaux quartiers de la ville. En allant s'installer à Adjarra et Avrankou, ils sont à la recherche de terre pour y construire une maison individuelle. Ils repoussent ainsi les barrières de la tradition, sans y renoncer parce qu'ils reviennent périodiquement pour les cérémonies familiales. Aussi, dans ces collectivités familiales,

¹⁹¹ Adegbinni A. (2015), « *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou* », HAL, Archives ouvertes, Université de Bretagne Occidentale, pp.182-183, [Thèse en ligne].

nombreuses sont ces personnes reconverties aux nouvelles religions, cas des églises évangéliques, et qui prennent leur distance avec les espaces familiaux dédiés au vodoun.

Porto-Novo, Avrankou et Bonou sont trois territoires du département de l'Ouémé dont les communautés ont en commun de nombreuses pratiques coutumières marquées par des singularités qui touchent à leurs terres. La pression foncière est plus ou moins forte sur le niveau du foncier traditionnel, au fur et à mesure qu'on se rapproche du centre-ville de Porto-Novo. Son noyau ancien reste étrangement marqué par le foncier traditionnel. On peut expliquer les évolutions des espaces par l'influence urbaine sur le foncier, mais elle n'est pas suffisante pour justifier la résistance de toutes les poches de foncier traditionnel qui s'observent. Dans l'arrondissement central d'Avrankou, la forêt de Kogbomè constitue un modèle de sécurisation du patrimoine par les communautés.

4.4.2.2 La réorientation de la relation au patrimoine foncier traditionnel

En dépit des aspects économiques et sociaux, la décentralisation a également eu pour effet de modifier les relations des populations avec leur patrimoine foncier. Un intérêt soudain pour le lotissement là où il n'existait pas est né pour satisfaire les besoins de morcellement et de vente des terres. Cette nouvelle forme de gouvernance à la base cherche à renforcer la participation citoyenne et à capter des impôts. Mais dans quelle mesure les mécanismes endogènes de gestion des collectivités, les règles de fonctionnement qui ont orienté la vie des communautés depuis leur origine ont-elles été plus efficaces et plus adaptées aux réalités des populations à la base ?

A Avrankou, c'est plutôt autour des terres agricoles et des forêts sacrées que s'est jouée la scène pour le maintien du foncier traditionnel, dans un contexte où le schéma directeur d'aménagement communal (SDAC) n'a jamais été opérationnalisé. Toutefois, la "proximité" entre les communautés et les techniciens dévolus aux tâches de remembrements a facilité une mutation apaisée de l'espace. T. Pascal, âgé de 70 environ dans le village d'Avaligbo nous a confié au cours d'un entretien en langue toli :

« Le lotissement à Avaligbo a été fait par les gens d'ici même. On a dit de ne pas détruire les collectivités et ils ont respecté cela. »

Ce ressenti n'est pas le même chez tous les citoyens. On remarque que la proximité avec le patrimoine peut contribuer à sa conservation par les techniciens en charge des opérations d'aménagement de l'espace. Basile A., âgé de 55 ans, toujours dans la commune d'Avrankou soutient donc que :

« La décentralisation n'est pas mauvaise en soi. Cependant, les mécanismes de sa mise en œuvre et surtout les jeunes qui la pilotent causent de nombreux préjudices à nos valeurs et à notre patrimoine. Nous n'aurons ni le temps ni les moyens pour rattraper le mal qui est fait. [...] Il faut développer la commune tout en tenant compte des pratiques ancestrales ».

A Bonou où on observe encore une couverture luxuriante par le couvert végétal, notamment du palmier à huile, le développement des lotissements n'est qu'à ses débuts et rien ne semble presser, car les acteurs qui devraient amener la Mairie à s'engager ont encore des réserves sur les avantages du foncier moderne. Paul G., artisan coiffeur, âgé de 35 ans dans un entretien en langue wémè soutient :

« On peut nous appeler des ruraux, nous en sommes fiers. Sans des espaces comme Bonou, qui va nourrir la ville ? Nous n'avons pas la pression que les gens de la ville ont. Les parcelles sont encore accessibles ici, contrairement à la ville où il faut déboursier plusieurs millions pour acheter une parcelle et faire des formalités administratives à n'en point finir. La commune de Bonou ne peut pas faire comme les autres communes parce que les citoyens n'ont pas les mêmes problèmes ».

C'est la preuve que la restructuration du foncier béninois qui a commencé avec la colonisation française n'a pas eu le même gradient d'influence sur tous les espaces. Il existe encore des communes comme Bonou, très peu agitées par les mutations foncières.

« Le foncier est ici essentiellement constitué d'espaces pour la plupart non urbanisés. Les terres appartiennent à des collectivités familiales. Elles sont disponibles sur le plateau et dans la vallée. Une grande partie de l'espace est occupée par la palmeraie des sept coopératives agricoles CAR que compte la commune de Bonou et l'autre exploitée pour des activités agricoles. En général, l'on accède à la terre par héritage, par acquisition ou par donation. Les documents relatifs sont légalisés au niveau de l'administration communale par certains bénéficiaires soucieux de sécuriser leur acquisition¹⁹² ».

¹⁹² Extrait du Plan du Développement Communal 3^e génération de la commune de Bonou, p61-62.

Malgré deux décennies de mutations des espaces en s'appuyant sur le niveau local, le foncier traditionnel reste encore d'actualité. Mais à Porto-Novo, Avrankou et Bonou, sa prise en compte formelle dans les politiques publiques locales n'est pas encore une réalité. La ville de Porto-Novo est toutefois consciente de l'existence de ce patrimoine vernaculaire. La carte¹⁹³ ci-après réalisée à l'échelle de 1 :50'000 est tirée du plan de développement urbain durable de Porto-Novo. Il propose une projection de la ville sur 2035. Le noyau ancien de la ville sera au rendez-vous de la ville de demain à Porto-Novo et donc avec ses attributs traditionnels.

¹⁹³ Mairie de Porto-Novo (2023), *Plan de développement urbain durable de Porto-Novo, PDUD 2035, Résumé exécutif*, Projet Porto-Novo ville verte, p.4.

Document 20 : Localisation du foncier traditionnel à Porto-Novo en 2035



Source : Résumé du Plan de développement urbain durable de Porto-Novo, PDUD 2035

Le secteur ancien est formé par les premières zones ayant fait l'objet d'occupation humaine dans la ville. Il est repérable sur la figure par les polarités d'agglomération de Oganla et de Ahidahomin. Les vestiges du fondement de la ville sont encore présents sur cette portion du territoire jalousement gardée par la présence des diverses divinités vodoun qui y sont implantées et les grandes clôtures des concessions des collectivités familiales. La ville devra compter avec son patrimoine et la fierté de ses citoyens. Eugène D., 55 ans, moto-taximan (zémidjan) dans un entretien en goun :

« Nous sommes fiers de savoir qu'à Porto-Novo, nous avons un quartier qui porte l'histoire de la ville. C'est important de conserver ces espaces pour permettre à nos enfants de découvrir la ville dans son histoire et les évolutions qu'elle a connues. C'est dommage que la Mairie n'arrive pas à entretenir tout ce patrimoine. Les populations aussi sont très pauvres et certaines personnes veulent aussi des constructions modernes. Ils laissent tomber en ruine le patrimoine familial au lieu de le réhabiliter. Mais il faut reconnaître que c'est parce que ce sont des biens collectifs que leur entretien pose problème ».

On remarque en effet sur nos trois terrains que les communes constituent des espaces socialisés sur lesquelles les modalités modernes de gestion foncière viennent se greffer. Il est ainsi indispensable de prendre compte l'identité culturelle et culturelle de chaque espace. C'est là tout l'apport du foncier traditionnel dans les processus de mutation des espaces que nous étudions. L'impact de la décentralisation sur le foncier traditionnel est important. Alors que *« les représentations collectives occupent une place essentielle dans le processus de territorialisation, ce bouleversement de la donne culturelle a un profond retentissement sur les dynamiques territoriales et sur la cohésion des sociétés locales¹⁹⁴ »*. Le rôle de la culture dans les mécanismes du foncier traditionnel est alors très important. Dans les communes étudiées, la réflexion sur l'appropriation du foncier traditionnel paraît encore à l'étape embryonnaire. Les différentes stratégies de développement local s'appuient généralement sur des orientations nationales qui elles à leur tour sont guidées par des directives des institutions dites de financement du développement avec des mesures contraignantes. La valorisation du foncier traditionnel dans le sens de la promotion de la culture n'est donc pas introduite comme priorité ; au contraire, tout concourt à son assimilation par les politiques de développement local. Or, *« dans le rapport entre culture*

¹⁹⁴ Casteigts Michel (2011) *Quelques enjeux interculturels de la mondialisation, autour des notions de proximité, d'identité et de territoire*, in Culture et Cultures un défi pour les droits de l'homme, L'Harmattan, p.96.

et territoires, le développement culturel, en contribuant à valoriser le capital humain et à promouvoir la diversité culturelle et linguistique, doit être un moyen d'assumer – voir d'assurer - les différences à la fois sociales et culturelles¹⁹⁵s ». Le foncier traditionnel, en le valorisant d'un point de vue culturel devient un moyen de promotion de la « *cohésion territoriale et de la lutte contre l'exclusion¹⁹⁶ »* et de conservation des valeurs culturelles.

D'un terrain à l'autre, les initiatives de projection des mutations du foncier traditionnel n'ont pas été planifiées. Les évolutions perceptibles se révèlent sous diverses formes : elles ne sont pas mises en œuvre dans le cadre d'un plan d'aménagement cohérent ; ce qui échappe aux principes de planification, de suivi et de transparence. Une certaine forme d'organisation informelle gouverne les approches de gestion foncière et les transactions développées, en violation des règles minimales et des principes éthiques consacrés. François C.D., septuagénaire dans un entretien en langue goun à Porto-Novo met en cause la responsabilité des élus locaux dans les transactions de parcelles litigieuses.

« Avec la décentralisation, pour acheter une parcelle il faut voir les délégués et les conseillers. Or ils vendent aussi des parcelles fictives, générant tôt ou tard des embrouilles. Ces gens-là n'aiment pas Porto-Novo ».

Il est important d'insister ici sur le fait que l'enthousiasme pour l'opérationnalisation des mutations est souvent lié au gain escompté par les élus locaux et les agents communaux. Elles nécessitent aussi un effort d'adaptation aux réalités identitaires du milieu. Les communes comptent également sur elles pour mobiliser des ressources indispensables au financement de leur fonctionnement et leur politique de développement.

De Porto-Novo à Bonou en passant par Avrankou, l'avènement de la décentralisation et la promotion du foncier moderne accélèrent l'installation d'un environnement de rente autour du foncier traditionnel. Le marché foncier est florissant et attire de nombreux acteurs, des professionnels comme des amateurs. L'intérêt pour les jeunes d'affirmer leur droit de propriété par la détention de documents administratifs est de plus en plus prononcé. Romaric D., 37 ans, (Collecteur d'épargne¹⁹⁷) dans un entretien en langue goun à Porto-Novo :

¹⁹⁵ Perrin Thomas (2011) « *Développement culturel et diversité à l'échelle transfrontalière européenne* », in *Culture et Cultures un défi pour les droits de l'homme*, L'Harmattan, p.183.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Personne physique ne disposant pas d'agrément communément appelée *tontinier*.

« Avec la décentralisation, on peut dire que chaque citoyen a vraiment des droits. On peut acheter des parcelles et revendre. Nous avons des terres familiales dont nous jouissons, mais ce qui a vraiment changé, c'est que je suis désormais propriétaire de mes propres parcelles. J'ai les conventions et je décide de ce que je fais avec sans forcément prendre l'avis d'un oncle. Sur mes terres, je peux décider de ce que je fais à tout moment, vendre ou même mettre en garantie pour solliciter un prêt ».

Ne sommes-nous pas en face d'un fossé intergénérationnel à un moment charnière des réformes du foncier au Bénin?

L'accès à un acte de propriété tient une place importante dans l'esprit de certaines personnes soucieuses de sécuriser leurs biens. Dans le même temps, les mutations des espaces promues dans le cadre de la politique de décentralisation et de l'aménagement du territoire engendrent une contradiction de perception du foncier traditionnel. Les causes ne sont pas aussi lointaines que ça ; on peut les rechercher d'abord dans le faible niveau d'appropriation de ce patrimoine par les élus locaux et par la suite, par l'absence de sa prise en compte dans les textes organisant la gouvernance foncière dans les communes. Mais tout ceci n'est pas suffisant pour justifier ce déni de reconnaissance du foncier traditionnel qui est présent, s'impose et résiste depuis la colonisation à tous les courants réformateurs de la gestion de la terre notamment en milieu rural.

Il est évident que partout le foncier est en mutation. Nous sommes à un tournant dans la relation qui lie les communautés à la terre, dans le respect de l'héritage ancestral, de la religion vodoun et de l'ensemble du culte des ancêtres qui sacralise la terre et forge l'identité maintenue par les populations à Bonou ou en délitement au fur et à mesure qu'on s'éloigne du milieu rural pour entrer en contact avec les tendances lourdes imposées par le marché foncier en milieu urbain à Porto-Novo ou péri-urbain à Avrankou.

CONCLUSION

Le foncier traditionnel, au cœur de la mutation des espaces, apparaît encore mobilisateur d'attention ; d'où, la nécessité d'une analyse des mécanismes qu'il offre et qui sont susceptibles d'améliorer la gouvernance foncière. Qu'il s'agisse d'une perception individuelle ou collective, le foncier traditionnel repose sur des droits, mais aussi des obligations pour les différentes parties prenantes.

L'idée de reconnaissance et de transmission des pratiques ancestrales dans les opérations foncières suppose une prise de conscience du cadre de référence social mis en place par les ancêtres. On se rend compte en effet, que rien ne se fait au hasard, quoique symbolique et rangé sous le registre du traditionnel. Ainsi, les collectivités familiales qui perpétuent les pratiques endogènes dans un environnement assez fluctuant et sous le joug de l'économie de marché, méritent qu'une attention soutenue soit accordée à leurs pratiques qui connectent encore la grande majorité des espaces, mais aussi des communautés. De plus en plus actif, le foncier moderne bouscule les habitudes et les croyances y compris au niveau local. Il y a donc nécessité de s'intéresser à l'analyse du foncier mixte qui se propose aux communautés et aux décideurs.

**CHAPITRE 5 : L'EXPRESSION ET LA CROISSANCE D'UN
FONCIER MIXTE**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

5.1 Un regard croisé sur la mixité du foncier en cours au Bénin

5.2 Un atelier thématique sur les préoccupations foncières

5.3 Le foncier mixte

CONCLUSION

INTRODUCTION

Le foncier moderne, compris en tant que tel, c'est-à-dire en tant qu'espace indépendant fonctionnant selon des règles institutionnelles codifiées et écrites, a une tendance à évoluer de manière isolée. La recherche de compromis avec les mécanismes qui organisent le foncier traditionnel semble moins préoccuper l'Etat central que les collectivités territoriales. Et même lorsqu'on peut observer un certain intérêt des communes pour le foncier traditionnel, cet engagement est généralement marqué par un besoin d'assimilation des espaces encore sous le contrôle des pratiques coutumières. Les « fondamentalistes » du foncier moderne et les logiques promues par leurs actions affichent une certaine opposition à prendre en compte les pratiques ancestrales qui organisent la gestion foncière. Cependant, les expériences des communautés visant à favoriser le rapprochement des deux courants de pensée de la gestion de la terre sont porteuses d'évolutions. En effet, les dépendances des collectivités territoriales de l'Etat central, éloigné des réalités que vivent les populations avec leurs terres qu'elles considèrent d'ailleurs comme leur vodoun, constituent autant de facteurs et d'indicateurs qui accélèrent la fragilisation de l'ancrage du foncier moderne. A cet égard, l'implication conjointe des institutions coutumières, des professionnels et des décideurs politiques peut s'avérer un catalyseur efficace pour une nouvelle forme de perception du foncier traditionnel dans un contexte de compétition entre les communes et d'influence des territoires par les règles du marché.

Les mutations du foncier traditionnel suscitées peuvent prendre alors le caractère d'un effet de mode ; les approches modernes pouvant toutefois s'inspirer des expériences séculaires des mécanismes coutumiers. Dans ce cadre, les perceptions des acteurs varient selon qu'on s'éloigne du milieu urbain ou en fonction de leur proximité avec les réalités du terrain. Au cours de ces dernières années, deux mécanismes de gouvernance du foncier cohabitent visiblement, mais de façon insidieuse. La première sous l'élan des communautés et des gardiens des aires et territoires du patrimoine autochtone ; la seconde sous l'impulsion de l'Etat et des textes de lois et des réformes. Si le foncier moderne se positionne comme légitime ou régalién par ses garants, le rythme des mutations ne suit pas le discours de transformation radicale évoquée, mais il touche bien plus vite les espaces hors du champ d'emprise des collectivités familiales. Ces néo-espaces accueillent les grands chantiers de

l'Etat, ouvrant la porte à un marché foncier dynamique, une consommation sans précédent du ciment¹⁹⁸, des déguerpissements de populations et de nombreux conflits fonciers.

Ce chapitre s'intéresse donc à la mixité du foncier. Il s'agit ici de visualiser les logiques sous-jacentes, les positionnements des acteurs de la chaîne de mutation foncière, mais également d'approfondir l'impact de ces orientations. Nous nous appuyons dans ce sens, sur l'exploitation de données transversales collectées au cours de nos travaux de recherche, et particulièrement des données issues de deux ateliers de coproduction et d'apprentissage que nous avons organisé sur le parcours de notre thèse. Il s'agit de : (i) un dialogue avec les communautés, et (ii) un atelier thématique pluridisciplinaire. Il est important de relever la particularité de notre terrain d'étude et de notre approche qui allient des espaces et des positionnements différents en fonction certes des orientations des politiques publiques, des intérêts personnels ou des réalités vécues, mais aussi par le degré de polarisation par les grandes villes.

¹⁹⁸ Choplin Armelle (2019) « Produire la ville en Afrique de l'Ouest : le corridor urbain de Accra à Lagos », Armand Colin | « *L'Information géographique* », Vol. 83, p.91 [En ligne].

5.1 Un regard croisé sur la mixité du foncier en cours au Bénin

Pour comprendre les perceptions que les populations ont des dynamiques auxquelles sont soumis le foncier béninois, il faut questionner leur vécu et leur donner les moyens de s'exprimer sur les réserves qu'elles portent sur le fonctionnement de la loi.

5.1.1 Une journée d'échanges et de dialogue avec les communautés au village

5.1.1.1 Des participants, de la prière d'ouverture et de l'objet du dialogue

Nous sommes le samedi 15 octobre 2022, le Professeur René-Paul DESSE et moi-même embarquons dans une voiture à destination d'Avrankou. Conduits par Bérenger C., *taximan* de circonstance, nous arrivons sur la "*ferme-école Graine future*¹⁹⁹" du Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Être au Bénin (GRABE-BENIN), une organisation non gouvernementale locale. Nous sommes dans le village de Kotan, une petite localité de l'arrondissement de Gbozounmè, à 17 km environ de Porto-Novo. Il est 9h30 du matin. L'air y est encore frais, loin du bruit de la ville et au milieu de la forêt, on pouvait encore entendre le chant des oiseaux. Sous la paillote, comme une coïncidence, une trentaine de participants, 15 hommes et 15 femmes venues de différentes communautés des communes d'Adjarra, Avrankou et d'Ifangni ont répondu à notre invitation. Le Responsable des Affaires Domaniales et Environnementales (RADE) de la commune d'Avrankou s'est également associé à l'exercice. Victor B. est le facilitateur de la rencontre qui a lieu sous la direction d'Appolinaire Oussou Lio.

¹⁹⁹ La ferme-école *graine future* est un site dédié à la conservation de la biodiversité en voie de disparition, mais également, un terrain de formation et d'éducation environnementale, de rencontres et de brassages intergénérationnels, un champ d'essais et de démonstration de méthodes ancestrales de gestion de la biodiversité.

Photo 7 : Dah Atawé Akoyi



Dah Atawé Akoyi connu sous le nom usuel de OUSSOU LIO Appolinaire est le Président du Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Être au Bénin (GRABE-BENIN), une organisation non gouvernementale locale basée à Avrankou et qui œuvre pour l'éducation environnementale, la conservation de la biodiversité, des forêts et des sites sacrés, ainsi que des connaissances des peuples autochtones. Ancien Secrétaire général de la Mairie d'Avrankou, il est haut dignitaire à la cour royale Gbeko de Tori-Bossito, prince de la dynastie Atawé-Houayénou ; il est spécialiste de la jurisprudence de la terre et des lois de la nature et œuvre pour la conservation et la promotion des droits des peuples autochtones. L'organisation GRABE-BENIN, qu'il dirige, est membre de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN), du Consortium des Aires et Territoires du Patrimoine Autochtone et Communautaire (APAC), du Réseau Africain pour la biodiversité, et d'autres alliances pour la promotion des droits des peuples autochtones.

Dans son mot introductif en langue goun, Appolinaire O. a invoqué Dieu Tout-puissant, -les mânes des ancêtres et les vodoun qui ont facilité la tenue de la rencontre. *« Comment allons-nous faire pour que les questions foncières soient mieux abordées et inclusives. Aujourd'hui, nous n'allons pas discourir, mais nous allons échanger sur ce qui ressort de nos connaissances endogènes, héritées de nos ancêtres et que nous sommes appelés à transmettre à nos enfants ».*

Conformément aux pratiques de l'organisation, il a invité dame Anago Houéyiho, prêtresse vodoun, à dire la prière inaugurale avec comme support, l'eau, source de paix et de bénédiction. Les mânes des ancêtres, les divinités et l'être suprême djihouyéhoué ont été invoqués sur l'assemblée pour la réussite des travaux.

Pendant les présentations d'usage, chaque participant a rappelé ses relations avec la terre en tant qu'allochtone ou autochtone, ou agriculteur. Les femmes qui sont, pour la plupart, maraîchères et agricultrices, pratiquent également la transformation ou le petit commerce. Elles évoquent par ailleurs la rareté ou la fin des terres à laquelle elles font face pour pratiquer

l'agriculture et le maraichage. Les hommes sont des artisans et pratiquent tous l'agriculture. Gabriel O., 70 ans, agriculteur se présentant en langue goun :

« Avant tout propos, je voudrais dire qu'il n'y a pas de richesse au-delà de la terre. Moi, je suis un commerçant, mais je n'ai jamais négligé la valeur de la terre. Je ne puis dire toute la richesse que m'a apporté la terre, car je suis un agriculteur et particulièrement investi dans le cacao, l'agriculteur qui prend soin de son activité, ne peut se plaindre et peut s'en sortir mieux qu'un fonctionnaire ».

Dame Assogba T. 60 ans *« la terre est nourricière. Après nos aventures au Nigéria, nous sommes revenus sur la terre de nos ancêtres. Malgré notre vieil âge, c'est cette terre qui nous a accueilli et qui continue de nous nourrir. Nous y pratiquons actuellement la culture de légumes ancestraux dont la commercialisation nous permet de subvenir à nos besoins ».*

Avec les participants, nous allons explorer les lois, les réglementations sur le plan du foncier. A travers ce dialogue qui vient après nos entretiens, nous essayons de comprendre davantage, le rôle du vodoun, la propriété collective, et puis les questions liées au titre de propriété, notamment l'usufruit. On observe également à Adjarra et Avrankou l'impact des conséquences de la proximité de Porto-Novo, donc beaucoup de pressions sur la terre. Alors, notre question aux personnes présentes est comment peut-on faire du foncier mixte, traditionnel et moderne ?

5.1.1.2 Mise en contexte et rappel des évolutions du foncier

Avant de se séparer en trois ateliers, Appolinaire O., revient sur l'évolution de la terre à travers un exposé liminaire en langue goun, quelques fois mélangé au toli. Membre de la communauté et éclairé sur les enjeux liés aux réformes engagées par le gouvernement, il rappelle que :

« Au départ, nos ancêtres étaient heureux, la terre était disponible et ils avaient une bonne relation à la terre et avec la forêt. Les premiers occupants d'un espace pouvaient en disposer à volonté et en devenaient les propriétaires. L'installation des membres d'un lignage se faisait très facilement. A la majorité d'un enfant garçon, on démultipliait la propriété. Il en a été ainsi jusqu'à l'avènement de la traite négrière où le commerce de l'être humain s'est installé. Sans vendeur, il n'y a pas d'acheteur. Nos rois à l'époque se sont laissés aller à ce type de commerce.

L'artiste Sagbohan Danialou²⁰⁰ nous a rappelé dans l'une de ses chansons, que c'est parce qu'il y a eu des vendeurs qu'il y a eu des blancs qui sont venus acheter. C'est à ce moment que les crises liées à la terre ont commencé. Les populations étaient obligées de fuir et d'abandonner des terres qu'elles occupaient depuis fort longtemps pour échapper aux razzias et à la captivité. C'est ce qui a poussé de nombreuses communautés comme les nôtres, à s'installer non loin des forêts ; elles pouvaient donc se réfugier dans les forêts en cas de nécessité.

L'espace abandonné devenait ainsi une source de conflits entre communautés qui revendiquent des terres dont elles ne disposent guère de titres de propriété. L'installation sur de nouvelles terres entraînait donc des conflits. Après la traite des esclaves, nous avons porté flanc à la colonisation. Les colonisateurs sont alors intervenus en introduisant trois éléments fondamentaux dans notre culture. Au prime abord, ils ont introduit leur religion, nous obligeant à la reconversion, c'est-à-dire à partager leur foi et à renoncer à celle héritée de nos ancêtres. Mais nos ancêtres avaient déjà une parfaite connaissance de Dieu avant qu'ils ne viennent nous parler de leur Dieu. Ils nous enseignaient l'amour du prochain et ont étudié nos croyances en profondeur, avant de nous amener à renoncer à ces dernières et à en détruire les symboles, tout en maintenant ce qui les arrangeaient. Qu'il vous souvienne que la première mission catholique qui a été construite dans notre pays a été érigée en face du temple de python à Ouidah, et la réalisation de cet édifice a été l'œuvre des adeptes vodoun. Un peu partout, au cours de leur implantation, ils ont pris possession de vastes domaines pour les missions catholiques pour nous inculquer leurs croyances. Secundo, ils ont introduit l'école. La distribution du sucre et du sel était un moyen pour eux d'identifier ou de sélectionner les enfants qui pouvaient être scolarisés ou suivre les enseignements du catéchisme. Il y a eu ensuite des réformes administratives et territoriales. Ainsi, les localités ont été baptisées pour ne pas dire francisées. En effet ici, on devrait appeler notre localité "avlankou", mais elle a été transcrite sous la dénomination "Avrankou" qui est demeurée jusqu'à ce jour. Des responsables administratifs ont été aussi nommés. Les personnes présentes à cet échange savent en effet qu'avant leur arrivée, nous avions un "aholou" (roi) qui a été remplacé par un chef canton placé sous l'autorité du gouverneur qui était alors un "blanc". Ce dernier avait droit de décisions sur toutes les questions touchant à la vie de la communauté, qu'il s'agisse de questions foncières ou autres. Dès lors, des mécanismes de régulation de la gestion du foncier ont émergé.

²⁰⁰ Artiste musicien béninois, Sagbohan Danialou, de son vrai nom Sagbohan Daniel. Il est reconnu pour ses œuvres qui touchent toutes les dimensions de la société à travers la musique d'inspiration traditionnelle. Son morceau « *commerce triangulaire* » évoque la responsabilité de chaque partie dans la traite des esclaves. Il parle de « péché commun entre vendeurs et acheteurs » ; voir le clip à travers ce lien : <https://www.youtube.com/watch?v=KZa6AXfIVLA>. L'artiste est aussi reconnu pour ses morceaux sur le vodoun qu'il valorise en tant que patrimoine.

Nous savons que les transactions foncières opérées par nos parents n'étaient pas écrites, elles étaient basées sur le don ou le troc ou contre de simples gestes de gratitude (noix de palme ou huile rouge). Avec le temps, l'obligation de passer les transactions foncières sous formes écrites s'est imposée. C'est ainsi que plusieurs terres ont été arrachées aux communautés au profit de l'Etat et de l'église à travers l'instauration de titre de propriété inattaquable. Plus tard, malgré l'avènement des indépendances et le retrait du colonisateur de la gestion des affaires publiques, les principes et procédures administratives de gouvernance du foncier qu'ils ont mis en place ont été perpétués. Ainsi, on dispose de procédures administratives d'achat de parcelles ou d'actes administratifs d'héritage de parcelles. Les personnes éclairées à l'époque avaient pris des titres fonciers pour leurs parcelles, lesquels titres leur permettaient de faire obstacle, même aux projets de l'Etat, cas de déviation de la trajectoire de certaines voies publiques. Depuis l'avènement de la décentralisation, nous avons noté plus changements dans les mécanismes de transactions foncières. Avant, la vente de parcelles était sous-seing privé entre le vendeur et l'acheteur, le cachet du "délégué" faisant foi et suffisait pour authentifier la transaction. Souvenez-vous (rire) c'est avec la cendre noire du lampion ou de la lanterne que les parties cachetaient avec leurs doigts, le manuscrit établi. Les réformes ont ensuite institué des paliers dans les procédures de transaction foncière. D'abord, il faut la signature du délégué à la base, ensuite celui du chef d'arrondissement et après celui du Maire de la commune. Cette approche a eu court pendant un moment avant les nouvelles lois qui organisent les questions foncières. D'après ces dispositions, le délégué est juste informé de la transaction foncière, il n'a aucun sceau à poser sur les pièces relatives à la transaction. Le Chef d'arrondissement quant à lui procède à quelques vérifications administratives. Seul le Maire, jusqu'à un passé récent a droit de connaître des transactions foncières. Mais tout récemment encore, de nouvelles dispositions prévoient que c'est désormais au Secrétaire exécutif de la commune qu'il revient de connaître des transactions foncières. Toutefois, pour des terres qui ne disposent d'aucune preuve de propriété, le législateur a prévu la délivrance d'une Attestation de Détention Coutumière (ADC). C'est cet acte qui peut prouver la propriété sur un domaine appartenant à une collectivité familiale (hinnou). C'est désormais possible d'immatriculer les terres des collectivités familiales sous cet acte. La démarche de délivrance de l'ADC recommande en effet que les limitrophes participent à la reconnaissance de la parcelle pour laquelle est sollicitée une ADC. En effet, les vols de terres sont devenus récurrents depuis les indépendances. Une absence de quelques jours sur ton domaine et voilà quelqu'un qui s'érige devient propriétaire en érigeant une plaque nuitamment, afin de vendre la parcelle à l'aube et retirer la plaque. Ces cas sont légion et font l'objet de nombreuses procédures en instance devant les tribunaux. C'est ce qui a poussé l'Etat à décider d'immatriculer toutes les terres quelles qu'elles soient. Avec la nouvelle réglementation, on pourrait être conduit à effectuer, d'ici l'année prochaine, toutes les transactions devant le Notaire. Tu ne

pourras donc plus disposer de ton bien sans passer par le notaire et si tu ne disposes également pas des titres de propriété requis.

Je rappelle que la gestion foncière en période révolutionnaire après les indépendances a été plus sauvage que la colonisation. Avec la révolution, les forêts ont été diabolisées et massacrées. Ici à Avrankou, de nombreuses valeurs et ressources patrimoniales ont été perdues au cours de cette période. C'est le cas de " gouzoun"²⁰¹ dont la richesse incommensurable a été détruite. Nos parents avaient une longueur d'avance. C'est pourquoi ils vénéraient déjà la divinité sakpata que représente la terre. En effet s'exclamaient-ils : « puisque nous ignorons cette force dont regorge la terre et qui nous offre toujours de bonnes récoltes lorsque nous y plantons quelque chose, manioc, patate douce, piment, alors nous allons le vénérer. Autrefois, on respectait le bien d'autrui et on craignait les interdits mis en place avec comme supports les rameaux. De nos jours, ces interdits ne sont plus respectés et on assiste à des vols dans les champs. Il n'est pas indispensable de mettre aussi l'accent sur la mainmise des nouveaux riches sur les terres. Ils achètent de vastes domaines, plusieurs hectares qu'ils n'exploitent pas. Certains y installent des plantations de palmiers à huile. Pour ce faire, ils détruisent les forêts en place. Nous avons ainsi perdu énormément en termes de forêts et leur biodiversité ».

Lorsque particulièrement dans les collectivités familiales concernées, les gens ne sont plus attachés au vodoun, alors ils contribuent à la destruction du patrimoine. Nous y avons échappé de peu ici à Avrankou Sans notre grande vigilance nous aurions perdu la forêt de kotan-ségbé dans le village de Katé. Dans cette forêt, les chercheurs ont retrouvé des arbres du quaternaire ancien. Nous risquons de perdre ce patrimoine si nous ne préservons pas cet écosystème ».

En tant que fils de la localité, ayant occupé le poste de Secrétaire général de la Mairie d'Avrankou, mais aussi très proche des communautés grâce à son engagement communautaire en tant que Président de GRABE-BENIN ONG, Appolinaire OUSSOU LIO est un personnage que tout le monde écoute. Son sens de l'engagement en faveur des droits des communautés et sa sociabilité renforce son audience dans les communautés ; ce qui justifie leur participation active à cette rencontre d'échanges sur les préoccupations foncières qui les touchent. Appolinaire revient notamment sur l'histoire pour mieux planter le décor de cette rencontre et interpeller l'attention des participants sur les défis objet de la rencontre et sur les avantages qu'ils ont à en apprendre davantage sur les réformes qui s'opèrent dans la gouvernance du foncier. Tel un lanceur d'alerte, à travers son propos, il revient sur les risques liés à la perte des valeurs endogènes, mais qui ont contribué, jusque-là à entretenir le

²⁰¹ Forêt consacrée à la divinité du dieu Gou, dieu du fer ou de la forge.

patrimoine ancestral. Il attire l'attention des communautés sur les pièges qui entourent la non immatriculation des terres qu'elles possèdent actuellement, conformément aux mécanismes prévus par le code foncier et domanial de 2013 et de la loi de 2017 la modifiant. D'après les dispositions de mise en œuvre de ce code, après le moratoire de 2018, la procédure d'immatriculation devrait être achevée pour toutes les terres en 2023. C'est fort de cela qu'il a fait venir le Responsable en charge des questions foncières de la Mairie pour participer à la rencontre.

5.1.1.3 L'attestation de détention coutumière comme titre de présomption de propriété

a. Que représente l'attestation de détention coutumière ?

Le Responsable des affaires domaniales et environnementales de la Mairie d'Avrankou, Monsieur Charlot E., s'exprimant en français a été traduit en goun. Dans son rôle de représentant des intérêts de l'Etat, souligne aux participants, la nécessité d'acquérir un titre de propriété individuelle :

« Nous sommes en train de parler de la terre et ce qui est le plus important, c'est comment sécuriser la terre. Suite aux conflits domaniaux qui s'observent un peu partout sur le territoire du Bénin, les gens s'entretuent²⁰² pour des problèmes fonciers, alors le gouvernement a commencé à réfléchir à comment sécuriser la terre. En 2013, il y a d'abord eu une loi sur la sécurisation foncière. Et comme on peut l'observer, dans une commune, nous avons des terres en milieu urbain et des terres en milieu rural. Si vous êtes en milieu urbain, alors vous entrez dans un processus de lotissement et ça conduit à la délivrance d'une attestation de recasement ; et la loi reconnaît cette attestation comme étant un acte de présomption de propriété. Et quand vous êtes en milieu rural, vous devez vous faire délivrer une attestation de détention coutumière pour votre immeuble, pour votre terre ; qu'il s'agisse de terres achetées, d'héritages ou de donations, etc. Alors quand vous êtes en milieu rural, on vous établit cet acte pour montrer que c'est votre propriété. Alors, la loi en 2013 avait donné 5 ans pour finir l'établissement des ADC. Et donc, au bout des 5 ans en 2018, on a constaté que ce n'est pas encore ça, les gens n'ont pas encore compris la nécessité de l'ADC. La loi a été révisée et une prolongation de 5 ans a été à nouveau accordée. Les 5

²⁰² Physiquement et mystiquement par l'envoûtement et les sorts jetés, selon les croyances largement répandues.

ans arrivent à échéance en 2023. D'ici août alors le délai va expirer. C'est pourquoi nous devons nous presser pour l'établissement de cet acte-là ».

Dans son rôle régalien, le Responsable des Affaires Domaniales et Environnementales de la commune a mis l'accent sur ce qui est attendu des communautés dans la formalisation des droits de propriété. Il s'est fondamentalement appuyé sur les dispositions de la loi. Quoique s'adressant à un public connecté au foncier traditionnel pour la plupart, le technocrate de la commune ne s'est pas montré forcément ouvert à un foncier mixte. Suivi religieusement par les participants, ces derniers ont posé d'importantes questions qui illustrent non seulement leur connaissance des questions foncières, mais également leur souci de sécurisation de leur patrimoine, sans occulter les modes de sécurisation des patrimoines communautaires comme les forêts sacrées. A travers une démarche pratique fondée sur des cas concrets de certaines localités de la commune, des exemples et orientations ont été fournies aux communautés. Le sort réservé aux détenteurs des certificats fonciers ruraux a été abordé, montrant ainsi le besoin en information pratique et de proximité à la base. La démarche du technicien a été également d'inviter les communautés à souscrire aux formalités d'immatriculation de leurs domaines dans les délais prescrits afin d'éviter des mesures futures qui pourraient s'avérer plus contraignantes ou désavantageuses pour elles dans la conservation et la justification de leur droit de propriété. L'échéance de 2023 n'a pas porté ses fruits. Les regards sont orientés vers le gouvernement et l'Assemblée Nationale pour une prorogation ou une nouvelle loi. Mais en attendant, les communautés sont invitées à se conformer aux dispositions de la loi en vigueur ; les moratoires pouvant prendre fin à un moment donné.

b. Les pièces pour l'établissement d'une attestation de détention coutumière

D'abord, il y a une demande avec un formulaire disponible au niveau des chefs de villages. Il faut faire ensuite le levé topographique du domaine concerné en sollicitant les services d'un géomètre, afin de permettre à la Mairie de connaître la superficie achetée ou héritée. Une photo d'identité est requise. Lorsqu'un acte de propriété, comme une convention de vente, est disponible, il faut en fournir une copie. En l'absence d'acte, il s'agit de produire une déclaration sur l'honneur. Il faut enfin acheter l'imprimé de l'ADC à 25 000 FCFA (38 euros) pour les superficies de 0 à 2 hectares ; 50 000 FCFA (76 euros) de 2 à 20 ha, et 100 000 FCFA (153 euros) de 20 à 100 ha ; 200 000 FCFA (305 euros) de 100 à 500 ha.

Tableau 7 : Structuration et rôles des instances de gestion foncière dans les communes

AVANT LA REFORME		AVEC LA REFORME	
Qui : Quels organes/ responsables ?	Quoi : quels rôles	Qui : Quels organes/ responsables ?	Quoi : quels rôles
Niveau communal			
Conseil Communal	<ul style="list-style-type: none"> - Oriente la politique communale en matière foncière et domaniale, conformément aux textes nationaux et - Affecte les domaines pour diverses utilisations, à travers les délibérations. 	Conseil Communal	<ul style="list-style-type: none"> - Valide les délibérations du Conseil de Supervision, ou - Délibère sur la politique foncière communale.
		Conseil de Supervision ²⁰³	Orienté la politique communale en matière foncière et domaniale, conformément aux textes nationaux et affecte les domaines pour diverses utilisations, à travers les délibérations.
Commission des Affaires Domaniales et Environnementales	Orienté le Conseil Communal dans ses délibérations en matières foncière et environnementale.	Commission des Affaires Domaniales et Environnementales	Orienté le Conseil Communal dans ses délibérations en matière foncière et environnementales.
Maire	Délivre les actes fonciers et domaniaux et exécute la politique adoptée par le Conseil Communal en matière foncière.	Maire	Préside le Conseil Communal et le Conseil de Supervision dans leurs différents rôles.
Secrétaire Général	Parafe les actes fonciers délivrés par le Maire et accompagne ce dernier dans la mise en œuvre de la politique foncière communale.	Secrétaire exécutif	Délivre les actes fonciers et exécute les orientations du Conseil de Supervision.
Service des Affaires	Accompagne le Maire dans la mise en œuvre de la politique communale en matière foncière et	Service des Affaires	Accompagne la mise en œuvre de la politique communale en matière foncière et domaniale.

²⁰³ Le conseil de supervision est composé du Maire, des adjoints au maire et des présidents des commissions permanentes.

AVANT LA REFORME		AVEC LA REFORME	
Qui : Quels organes/ responsables ?	Quoi : quels rôles	Qui : Quels organes/ responsables ?	Quoi : quels rôles
Domaniales et Environnementales (SADE)	domaniale.	Domaniales et Environnementales (SADE)	
Comité de Gestion Foncière (CoGeF)	Organise la délivrance du Certificat Foncier Rural et de l'Attestation de Détention Coutumière dans les milieux ruraux ou les milieux urbains non lotis.	Comité de Gestion Foncière (CoGeF)	Organise la délivrance du Certificat Foncier Rural et de l'Attestation de Détention Coutumière dans les milieux ruraux ou les milieux urbains non lotis.
Comité de Suivi du Lotissement	Assure la veille citoyenne sur la mise en œuvre du lotissement ou du remembrement dans une localité.	Commission Communale d'Urbanisme	Veille au respect des textes et à la validation des documents dans le cadre des actions de lotissement ou de remembrement.
<i>Niveau arrondissement</i>			
Chef d'Arrondissement	<ul style="list-style-type: none"> - Délivre des actes fonciers (avant le code foncier domanial), et - Accompagne le Maire dans la mise en œuvre de la politique foncière communale. 		
<i>Niveau village</i>			
Chef de Quartier/Village	<ul style="list-style-type: none"> - Préside la SVGF, - Assure la mise en œuvre de la politique communale en matière foncière dans sa localité, et - Délivre certains actes tels que le certificat de non litige (avant le Code Foncier et Domanial). 	Chef de Quartier/Village	<ul style="list-style-type: none"> - Préside la SVGF, - Assure la mise en œuvre de la politique communale en matière foncière dans sa localité.

Réalisation : Coffi Fiacre F. NOUWADJRO, juillet 2023

c. Les étapes du processus d'établissement de l'Attestation de détention coutumière

Le dossier complet est déposé auprès du chef de village. Ce dernier le transmet au chef d'arrondissement qui le transmet à la Mairie. C'est après cela qu'on descend sur le terrain pour faire une enquête publique contradictoire en présence des propriétaires des limites du requérant ; et si un avis favorable est donné, le Secrétaire Exécutif de la Mairie fait établir l'acte qui prouve la détention coutumière.

« C'est la pratique en cours actuellement. Mais dès l'année prochaine, comme cela s'agite déjà, ce n'est plus sûr que les SE signent les conventions ; donc nous aurons à faire aux notaires ; nous allons travailler avec eux. Ce sont eux qui sont habilités à confirmer nos droits de propriété » souligne le RADE de la commune.

Les modalités d'obtention de l'attestation de détention coutumière ont focalisé l'attention des participants au cours des discussions.

d. Un intérêt des communautés : des questions-réponses sur la sécurisation foncière

A diverses questions des participants, des clarifications ont été apportés par le RADE en l'occurrence.

Encadré 11 : Besoins de clarification des populations sur les sujets d'intérêts fonciers

Quel est le sort des Plans Fonciers Ruraux réalisés par l'Etat en 2010 ?

Le document que vous détenez s'appelle le certificat foncier rural, et le code domanial reconnaît ce document-là, comme étant un acte de présomption de propriété. Si vous avez ceci, vous n'avez plus besoin de faire l'ADC. Sont concernés, les villages de Kotan, de Danmè-tovihoudji et Wagnon, ces trois villages de l'arrondissement de Sado n'ont plus besoin de faire la procédure conduisant à l'attestation de détention coutumière dans la commune d'Avrankou.

Quel est le sort des parcelles dont les levés ont été effectués et qui ne disposent pas encore du certificat foncier rural ?

La délivrance des certificats est suspendue. Des orientations seront données avec les réformes en cours, il faut patienter. Dans les localités concernées par le PFR, ceux qui ne disposent pas encore du CFR sont tenus de disposer de l'ADC avant de vendre une quelconque parcelle. ; parce qu'ils ne disposent pas encore d'un acte de présomption de propriété sur eux afin de prétendre vendre leurs terres.

Pour une terre appartenant à une collectivité familiale, l'ADC est établie en quel nom ?

Les collectivités bâties n'ont pas besoin de faire l'ADC. Si la collectivité dispose de terres non bâties à proximité, alors ces domaines sont assujettis à l'ADC délivrée au nom du chef de la collectivité désignée. En effet le PV de désignation du chef de la collectivité est joint au dossier.

En quel nom sera établie l'ADC d'un domaine de collectivité hérité mais non partagé ?

Dans le présent cas, il faut d'abord se rendre au tribunal pour désigner bel et bien un administrateur des biens et non pas un successeur.

Les forêts sacrées sont-elles concernées par la formalité de délivrance de l'ADC ?

Les forêts sacrées ne sont pas la propriété d'un individu. C'est une propriété communautaire. Il n'y a pas à établir une ADC pour les forêts sacrées, puisque personne ne peut en réclamer la propriété ; puisqu'elle demeure une propriété de la communauté, et il devrait avoir un acte qui déclare d'utilité publique de la forêt concernée ou qui précise que c'est la propriété de la communauté x ou de la commune x.

Les participants ont montré un intérêt assez poussé pour les forêts sacrées. Elles participent d'ailleurs à la conservation d'un certain nombre de ces ressources naturelles et ils s'inquiètent des suites réservées par les mécanismes de régulation, à ces patrimoines ; mais également aux modes ancestraux de conservation. Avec les "jeux de phare" du marché foncier en pleine expansion et les devises qu'il procure, certains membres de collectivités familiales essaient tant bien que mal de grignoter sur les domaines de ces espaces communautaires ; ce qui pose un problème de conservation de l'identité originelle de ces espaces, de la reconnaissance des efforts de conservation déployés. Les frictions autour de la gestion de ces forêts sacrées qui pourtant représentent les rares moyens de résilience des espaces aux mutations engendrent aussi des conflits au sein de la communauté. Si

l'approche communautaire a toujours été le mode de gouvernance des terres en milieu rural, les percées de l'immatriculation et de la propriété individuelle amènent les participants à se demander "qui sera désormais propriétaire des forêts sacrées ?" Ces préoccupations trouvent en effet leur fondement dans la prescription faite d'immatriculer toutes les terres.

La pertinence des questions posées requiert que les approches de mutations soient discutées et envisagées par les populations. L'autre question étant de savoir qui répond désormais de ces espaces communautaires ou qui en désigne le "propriétaire". C'est là le nœud des conflits en milieu rural : le droit de propriété sur un espace. Si le responsable en charge des questions foncières de la commune s'est fait rassurant par ses réponses : « *parlant de forêt sacrée, c'est une propriété qui appartient à la communauté. Il n'y a donc pas à établir une ADC pour les forêts sacrées, puisque personne ne peut revendiquer, il s'agit ici donc de délivrer un acte de reconnaissance d'utilité publique qui reconnaît que la forêt appartient à une communauté désignée comme telle* ». On pouvait tout de même lire une insatisfaction sur les visages quant au droit de propriété sur les forêts sacrées. Il faut souligner que dans le cadre du projet d'intégration des forêts sacrées dans le système des aires protégées au Bénin, les forêts sacrées de Kogbomè, Wamon, Latchè et Kotan Ségbé (commune d'Avrankou) ont bénéficié de l'accompagnement de GRABE-BENIN ONG et disposent de l'arrêté communal reconnaissant leur intégration dans les aires protégées de la commune. Cet acte communal de reconnaissance de ces forêts sacrées reste donc valable dans le cadre de la sécurisation de ces espaces communautaires d'un type particulier d'après le RADE.

Qu'advient-il après la fin du moratoire d'août 2023 fixé pour se faire établir l'ADC ?

A partir d'août 2023, lorsque votre parcelle ne dispose pas d'ADC, vous ne pouvez plus la vendre ou la céder sous quelque forme, puisque vous n'avez pas de titre de propriété. Vous ne pouvez que continuer à l'exploiter ; d'où la nécessité pour tous les présumés propriétaires de terres de souscrire aux formalités d'obtention de l'ADC.

Depuis 2013, c'est la semaine passée²⁰⁴ que j'ai délivré la première ADC ; soit environ 10 ans après le vote de la loi et à moins d'un an de l'échéance fixée pour l'immatriculation de toutes les parcelles.

²⁰⁴ Pour rappel, nous sommes en octobre 2022.

On remarque que le foncier moderne dans son déploiement s'appuie sur la législation et la réglementation pour pousser le foncier traditionnel dans ses derniers retranchements. Des menaces importantes pèsent sur ce dernier qui a montré d'importantes capacités de résilience depuis la période coloniale, n'offrant que des percées modestes au foncier moderne ; et dans d'autres cas, lui imposant une cohabitation comme le montre notre terrain d'exploration à Porto-Novo. Avec les ultimatums donnés aux populations pour basculer vers les nouvelles approches préconisées, l'état se resserre davantage sur les modes coutumiers de reconnaissance et de gestion des terres. Cependant, les populations ne se bousculent pas aux portes de l'administration pour faire immatriculer leurs terres. Peut-on y déceler, un manque de confiance, des craintes ? De toutes les façons, de nombreuses appréhensions subsistent et les questions posées dans ce dialogue le confirment. En adoptant la loi sur le foncier rural, les progrès étaient modestes. L'adoption en 2013 du code foncier n'a apporté que des changements sur le fil du rasoir dans les zones rurales, contrairement à la cadence imprimée aux parcelles dans les villes et zones péri-urbaines. Les résultats escomptés par l'Etat en 2018 n'ayant pas été obtenus, le regard aussi bien des techniciens chargés d'appliquer la loi, que des communautés qui sont appelées à se soumettre, est tourné vers l'après août 2023 qui est la fin du moratoire donné à la population pour se conformer. Au regard de la faible demande exprimée auprès de la Mairie d'Avrankou pour la délivrance de l'Attestation de Détention Coutumière, le législateur pourrait à nouveau être sollicité pour proposer de nouveaux délais.

e. Positionnement des communautés

Réunies en sous-groupes après les échanges préliminaires, les communautés ont débattu entre elles sur les menaces qui pèsent sur le foncier traditionnel et les défis auxquels elles sont confrontées. Les diverses positions ont été partagées en séance plénière.

Prenant la parole en premier, le groupe des hommes représenté par Gabriel O., planteur de cacaoyers, et personne âgée s'exprimant en langue goun, confirme son attachement au foncier traditionnel et ses moyens d'expression. En effet, ce groupe déclare :

« ...d'après nos analyses et après avoir observé ce qui se passe autour de nous, nous confirmons que le foncier traditionnel est encore d'actualité et sous le contrôle des collectivités familiales ; parce qu'il existe encore les matériaux caractéristiques de chaque collectivité familiale, ainsi que leur connexion à des espaces bien définis. De même, nous sommes convaincus que la terre dont

nous parlons, c'est le vodoun. Au commencement de la terre, c'est le vodoun ; il est donc maître de la terre. Toutes les terres que nous occupons appartiennent au vodoun. Nous autres, collectivités familiales, ne faisons qu'emprunter au vodoun. Nous ne pouvons donc dissocier le vodoun des questions foncières, car la terre lui appartient ».

Les femmes étaient organisées en deux groupes à savoir : le groupe des anciennes et le groupe des jeunes.

Le groupe des jeunes femmes apporte une nuance. En leur nom, Clarisse T., marâchère, déclare en langue goun :

« ...nous constatons par endroits l'affaiblissement des collectivités familiales et la disparition des modes de tenure traditionnelle du foncier. Il y a des espaces qui sont touchés par des conflits, mais il faut admettre qu'il y a encore des communautés où le foncier traditionnel fonctionne toujours. Cela permet de faire le lien avec le vodoun. On remarque que la relation au vodoun est toujours intense dans certaines communautés, tandis qu'elle tend à s'affaiblir, voir disparaître ailleurs. Même en ville, nous croisons encore des signes de la présence du vodoun dans la vie des communautés. A titre d'exemple, moi je suis née dans la tradition vodoun et je pratiquais tous les rituels. Mais aujourd'hui, dans notre cour, nous ne pratiquons plus le vodoun. Cela justifie certainement ce qu'on observe dans certaines localités ».

Au nom des femmes âgées, c'est la prêtresse Anagonou H., qui a exposé leur appréciation de la situation. En effet, déclara-t-elle en langue toli :

« La terre est un patrimoine que nous humains sommes venus voir. Nous provenons de la terre et nous y retournerons. Les causes des mutations que nous connaissons actuellement ne sont pas anodines. Elles sont liées à l'héritage. Nos parents ont de tout temps rejeté le foncier moderne, le bornage et tout ce qui va avec. Ce sont les agitations actuelles de la jeune génération pour hériter et posséder des terres par tous les moyens possibles, que nous constatons aujourd'hui cette ouverture. Par le passé, il n'était même pas permis à l'administration d'interférer dans nos préoccupations foncières. Face aux agitations des jeunes et afin d'éviter qu'ils déposent des personnes à qui leurs parents ont vendu ou donné des terres, et face aux litiges liés aux empiètements sur les limites, que nous commençons par comprendre que l'Etat a raison d'immatriculer et de clarifier les limites pour chaque propriétaire.

Il faut reconnaître que lorsqu'il y a des conflits et que les protagonistes refusent d'entendre raison, au point de se retrouver devant les tribunaux, une

chose est certaine, ils reviendront en famille²⁰⁵. L'Etat a donc sa part de pouvoir sur la terre, mais la collectivité également a son pouvoir qui ne doit pas être négligé. Même si on admet, comme on veut nous le faire croire aujourd'hui que toutes les terres appartiennent à l'Etat, il ne pourra pas tous nous déporter de la terre de nos ancêtres. Où nous emmènera-il ? Nulle part. Ainsi donc la collectivité a toujours un rôle important dans le foncier. Mais ce qui est regrettable, c'est lorsque certains individus dans les familles grignotent et vendent des espaces appartenant à toute la collectivité, et parfois sous fond de menace. Certains n'hésitent pas à user de manœuvres frauduleuses pour tenter de vendre la concession familiale. Il faut reconnaître que le vodoun existe toujours et protège ses terres, même sur celles où on a déclaré sa disparition, car l'alliance du vodoun avec la terre est éternelle.

Cela peut durer le temps qu'il faut, mais tout enfant de la collectivité qui brade la terre de ses ancêtres sera rattrapé par les conséquences, grâce au vodoun qui protège cet espace. L'espace qui constitue le patrimoine familial ne peut et ne doit en aucun cas disparaître. Il est recommandé à toutes personnes désireuses d'espaces d'en acquérir, sans violer les principes établis par les ancêtres. L'avantage du foncier moderne est qu'il permet de délimiter l'espace revenant à chaque collectivité et à chaque membre de la communauté afin d'éviter les conflits ».

Des positions soulevées par les participants, on relève des points consensuels, mais aussi des éléments de divergence. Il est admis que le foncier traditionnel en tant que patrimoine ancestral est en danger, sous l'effet des dynamiques sociales, de l'influence du marché et des réformes de l'Etat. La vente des terres est à la mode comme une « *marchandise qui circule*²⁰⁶ », et les jeunes ne veulent pas se dérober. Seulement, les anciens appellent au respect et à la préservation du patrimoine ancestral, notamment l'espace qui accueille la collectivité familiale ; en se fondant sur le vodoun et ses manifestations. Le vodoun a encore une présence et une influence diversement appréciées selon les générations. Le foncier moderne est présenté comme une menace pour le foncier traditionnel, mais il apparaît comme une solution qui vient compenser les limites du foncier traditionnel dans la gestion des crises relatives aux limites des parcelles. Les deux mécanismes devraient se compléter. Le foncier moderne n'est pas rejeté, mais les communautés penchent pour y

²⁰⁵ La réunion familiale est l'instance de décision ou de réconciliation en dernier ressort, où tous les membres d'une famille se retrouvent pour régler leurs différends, fumer le calumet de paix sous le regard des sages et chefs de collectivités. Les retrouvailles, les cérémonies familiales sont autant d'occasions qui permettent de gérer les conflits, même ceux qui n'ont pas pu trouver des solutions devant les tribunaux.

²⁰⁶ Liberski-Bagnoud Danouta (2023), « *La souveraineté de la terre. Une leçon africaine sur l'habiter* », Seuil, p.240.

puiser ce qui est utile, sans être contraintes de renoncer à leur identité basée sur le vodoun et la collectivité familiale.

Des forêts et sites sacrés de ritualisation sont en dégradation ou en train de disparaître. Dans certaines zones périurbaines des communes d'Adjarra et d'Avrankou, des espaces autrefois reconnus comme accueillant des collectivités familiales ont disparu sous l'effet de la vente de terres et de lotissements, des conflits domaniaux et des guerres de succession. Comment faire pour que l'Etat devienne davantage garant et sensible à la protection des patrimoines endogènes, notamment les espaces communs et identitaires des collectivités familiales ? Une telle mesure pourrait permettre de sécuriser l'avenir des espaces ruraux, de reconnecter les personnes à leurs origines, celle-ci étant liée à un espace et au vodoun. La conservation de l'identité des communautés préoccupe-t-elle l'Etat au même titre que la maîtrise du foncier ? Il faudrait que les communautés elles-mêmes continuent d'entretenir les pratiques héritées afin d'amener l'Etat à s'y intéresser.

5.1.2 Les réticences à l'adoption du foncier moderne

5.1.2.1 Les origines de la réticence au foncier moderne

Une préoccupation demeure cependant entière, que les réformes liées aux mutations du foncier n'ont pas suffisamment prises en compte, c'est bien celle du poids des considérations culturelles/cultuelles dans la réticence des communautés face au foncier moderne, qu'il soit imposé ou désiré. Cette posture s'exprime-t-elle de la même façon dans toutes les communautés, et surtout, quelles sont les autres variables par lesquelles cette réticence s'exprime ? Pour Adjissè Y., Agriculteur âgé de 75 ans, dans la commune de Bonou en langue wémè:

« Nous suivons les traces de nos ancêtres. C'est ce que nous les avons vu faire que nous perpétons en tant que dignes descendants. Il est vrai que nous entendons parler des réformes de l'Etat dans la gestion du foncier. Et en tant que bon citoyen, il faut respecter la loi. Mais ces règles-là, c'est pour ceux qui sont en ville. Nous autres, nous sommes en milieu rural et je ne pense pas que nous soyons concernés par les réformes en cours. Aussi, pour éviter la disparition de notre collectivité, nous restons fidèles à notre « toxio²⁰⁷ ». On peut appliquer les décisions de l'Etat, mais on ne doit pas oublier d'où on vient et l'héritage que les parents nous ont laissé ».

²⁰⁷ Il représente l'ancêtre éponyme et est à l'origine de « ako » ou groupes familiaux.

Cette posture est soutenue par le jeune Eric, O., 33 ans, ferblantier et guérisseur traditionnel dans la commune d'Avrankou qui dit en langue toli :

« C'est grâce à la force du vodoun auquel nous sommes tous soumis que nous vivons dans la paix et la cohésion sur notre territoire. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problème. Mais on essaie toujours de trouver des solutions. Dans les villes, les gens ne respectent plus rien et il y a beaucoup de conflits. Alors qu'ici, sur une terre qui a été consacrée, si tu violes les principes, tu seras puni par le vodoun. Point besoin d'aller au tribunal ou de recourir à une médiation. Chaque membre de la communauté sait ce qu'il faut faire et ce qu'il faut éviter concernant la parcelle de son voisin pour vivre dans la paix et la cohésion ».

Dans l'esprit de ces communautés, transparait une cohésion et une fidélité à la religion vodoun. La spiritualité dans ces espaces constitue encore le socle de la sociabilité. D'ailleurs, le principe vodoun voudrait que nul ne soit heureux quand d'autres sont malheureux. C'est ce qui justifie la logique communautaire de gestion des terres et l'ensemble des règles qui l'organisent. On se rend compte que les liens que les communautés entretiennent avec la terre à Porto-Novo comme à Avrankou et Bonou, sont socialement, économiquement, mais aussi culturellement construits. Ils traduisent surtout des rapports étroits à une identité, à un patrimoine. Si, le rejet du foncier moderne, qu'il s'exprime ouvertement ou qu'il soit dissimulé, est une manière pour les acteurs d'exprimer leur liberté, on se rend compte qu'il puise en partie ses racines dans les doctrines véhiculées par les croyances religieuses, et globalement dans la culture de l'individu. En guise d'exemple, le cas des Wanou et Gbèvonon à Bonou est significatif à cet égard. Dans cette collectivité familiale, il est de coutume que l'accession à la terre se fasse autour du phénomène religieux renforcé par la pratique des litanies, comme nous l'avons constaté autour de l'acte de donation (voir chapitre 6).

5.1.2.2 Un faisceau de raisons à la base des réticences au foncier moderne

L'intérêt pour le foncier moderne ne peut être dissocié d'une certaine crainte liée aux dépenses à engager²⁰⁸, y compris les "faux frais" et aux tracasseries administratives. Dans les zones ouvertes au remembrement, la peur est surtout liée la diminution de la superficie par l'application du coefficient de réduction à la terre héritée ou achetée. Ces craintes

²⁰⁸ Voir arrêté 2020 n°0760 MEF/CAB/SGM/ANDF/SP/112SG20 portant nomenclature des frais de délivrance des actes fonciers et de prestations de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier.

entretiennent l'ambivalence constatée du foncier. Cette réticence à l'égard du foncier moderne concerne tous les espaces, de Bonou à Porto-Novo, en passant par Avrankou. Certains perçoivent dans l'incitation à aller vers le foncier moderne, des raisons essentiellement économiques permettant à l'Etat d'élargir son assiette fiscale et d'avoir la maîtrise du foncier. Pour les personnes affirmant être convaincus de la nécessité du foncier moderne, on n'observe pas un empressement à se conformer aux exigences de la loi. Un défenseur de ce courant, Guillaume A., Transporteur à Avrankou, 30 ans déclare en langue goun :

« Je prends tout mon temps, rien ne presse et la terre n'ira nulle part. On ne sait vraiment où toutes ces réformes vont nous conduire. On attend et on observe. Rien ne sert de courir. Avec l'Etat, tout peut arriver et on l'a déjà vu. Connaissez-vous l'adage qui dit : « durant le règne d'un roi, vos mains sont liées à l'arrière et au cours du règne d'un autre, vous êtes liés par devant » dit-on ? De toutes les façons, nous serons liés... ».

Il se pose le problème du contenu de la loi et de l'adaptabilité aux réalités de chaque espace des réformes foncières entreprises. En outre, il faut souligner que les titres fonciers qui garantissent le droit de propriété définitif et inattaquable ne sont accessibles qu'à une minorité capable de faire face aux coûts nécessaires pour les formalités. Par contre, le choix de ne pas conformer ses parcelles aux exigences de la loi, n'est pas forcément un signe de rejet ou d'incapacité financière. Cela est parfois lié à la perception de l'inefficacité des mécanismes modernes de gouvernance foncière.

« Voyez-vous ce qui se passe en ville avec les conflits, les casses, les déguerpissements et les pleurs. La radio en parle souvent. Ici, à Bonou, nous sommes fiers d'être en milieu rural car nous ne connaissons pas ce genre de problème. Ce qui se passe avec les pièces qu'on demande d'avoir pour nos parcelles, c'est comme l'arnaque. Les gens ont ces pièces en ville, et pourtant on leur arrache leurs terres. On ne peut faire confiance aux intellectuels dans les bureaux et aux riches ». Paul G., artisan coiffeur, âgé de 35 ans dans un entretien en langue wémè.

Le rejet du foncier moderne peut être plus directement associé aux effets des conflits domaniaux récurrents en milieu urbain ou des déguerpissements qui finalement font douter certains des avantages de disposer d'un titre de présomption de propriété. Ce genre d'effet paraît anodin, mais il existe et influence les décisions des individus. Pour une expérience personnelle vécue :

« En 2020, j'ai été sollicité par un ami vivant en France pour vérifier les informations concernant une parcelle qu'il a décidé d'acheter. Notre vendeur et donc présumé propriétaire de la parcelle avait à sa disposition, toutes les pièces administratives justifiant de sa présomption de propriété. Après nos vérifications dans les registres de la Mairie confirmant les informations reçues auprès du présumé propriétaire, c'est en allant vérifier les limites physiques de ladite parcelle sur le terrain que deux autres personnes se sont présentées avec des pièces authentiques délivrées par et la Mairie, et le cabinet de géomètre en charge de la zone. La suite, c'est que mon ami a abandonné le projet d'acquisition de cette parcelle, en laissant les présumés propriétaires et la Mairie régler leur contentieux et trouver à qui appartient réellement cette parcelle. Cette scène se déroulait dans la commune d'Akpro-Misséréte ».

L'hésitation à aller vers le foncier moderne peut être liée aux expériences désagréables vécues ou observables qui entraînent parfois la désolation et affectent la vie des communautés. On a encore en souvenir l'époque où des décisions de justice conduisaient à détruire en pleine ville, des maisons et à déguerpier des collectivités familiales du terrain ancestral occupé, au profit parfois d'un individu qui en réclamait le droit de propriété. Ce genre d'expérience provoque également un blocage dans l'esprit des populations. De même, dans certains cas, la crainte de violer les lois traditionnelles qui protègent les terres de la communauté, constitue un facteur inhibant la volonté d'aller vers le foncier moderne.

5.1.2.3 Des résistances aux origines culturellement variées

Les résistances au foncier moderne ne sont pas seulement liées aux facteurs économiques. Certains aspects comme le rapport à la terre des ancêtres ou le devoir de protection du patrimoine, les mécanismes de gouvernance foncière héritée de la tradition, etc. peuvent être analysés sous l'angle de la relation au sacré. Le refus pour certaines personnes d'accéder au foncier moderne peut prendre le sens de la fidélité à l'héritage ancestral et à ses modes de fonctionnement. Cette position ne correspond pas à la conviction religieuse de certaines personnes, comme les fidèles évangélistes notamment, qui au-delà du rejet des règles traditionnelles, recherchent des terres pour implanter leur église et des camps de prières. Le refus du foncier moderne s'appuie donc sur des registres variés. Parmi les paramètres qui justifient ces refus, on peut également voir la nature des actes de présomption de propriété. Non pas pour défier l'autorité de l'Etat, mais certains se demandent toujours pourquoi avoir son autorisation pour habiter une terre ayant appartenu à leurs ancêtres. C'est alors une question de principes et de fidélité vis-à-vis des terres et

du culte des anciens qu'ils ne sont pas prêts à abandonner. Olivier G., jeune conducteur âgé de 35 ans, à l'issue de la cérémonie de donation de terre dont il a bénéficié à Bonou déclare en wémè :

« Cette approche de don de la terre m'arrange et je la trouve meilleure aux courses et aux pièces administratives à fournir lorsqu'il faut acheter le terrain selon les règles de l'Etat. Déjà il faut dire que sur le plan coutumier, l'accès à la terre, ne m'a rien coûté, sinon presque-rien. Les animaux qui sont offerts en sacrifice proviennent de mon élevage. Je n'ai rien dépensé. Si je devais acheter ce terrain, on n'imagine pas ce que cela va me coûter et je n'en ai pas les moyens ».

En définitive, on remarque donc que plusieurs facteurs sont à la base des réticences pour une mutation vers le foncier moderne. Il s'agit déjà des coûts des prestations, des formalités administratives et des aller-retour que cela implique, de la fragilité du foncier moderne mis à l'épreuve par les conflits et autres litiges domaniaux malgré les garanties offertes par la loi. Aussi, l'attachement à la terre comme bien patrimonial hérité des ancêtres compte.

Des interrogations suscitées, des doutes, des centres d'intérêts et des réticences, renvoient à la question que la mémoire individuelle et collective au sein des communautés se pose : "à qui appartient la terre" ? Cette interrogation qui dicte le comportement des communautés et la relation au foncier moderne, n'est pas des moindres préoccupations des praticiens du développement. C'est alors au cours d'un atelier thématique que le sujet a été abordé.

Photo 8 : Le groupe des hommes en concertation



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, octobre 2022

Photo 9 : Le groupe des jeunes femmes en concertation



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, octobre 2022

5.2 Un atelier thématique sur les préoccupations foncières

5.2.1 De l'objectif et des centres d'intérêt des participants

C'est au cours d'un atelier thématique que nous avons organisé le jeudi 23 janvier 2020 à Cotonou sur le thème « *villes et communautés durables* » que nous avons introduit le débat sur l'avenir des fonciers dans un contexte marqué par de profondes mutations, où comprendre le rapport du vodoun au foncier, revient également à questionner ce que Laënnec Hurbon dans le contexte haïtien appelle « *l'imaginaire* », dans la production des espaces, dans la mesure où le vodoun mobilise divers codes de « *sorte que la tâche accomplie par le pouvoir pour un contrôle de l'imaginaire pouvait à tout moment faire face à des stratégies de résistance sur les mêmes bases magico-religieuses*²⁰⁹ ». L'objectif de l'atelier thématique a été de mettre en débat la problématique de la ville durable²¹⁰ en lien avec les mutations foncières et la conservation du patrimoine afin de mieux cerner les défis liés au développement et à la résilience des espaces au Bénin.

Trois panels articulés autour du rôle des acteurs, des logiques de production foncière et des moyens de résilience, ont meublé cet atelier. Ouvert par la Conseillère technique juridique du Ministre du plan et du développement, les participants à cet atelier sont venus d'horizons institutionnels divers pour échanger sur la mutation du foncier en cours au Bénin. Ce sont : le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD), représenté par la Direction de l'Urbanisme ; la Direction Générale de Coordination et du Suivi des Objectifs du Développement Durable (DGCS-ODD) ; du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ; de l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo (ARPN) ; de l'Ecole du Patrimoine Africain (EPA) ; des chercheurs de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) ; de l'Université Nationale des Sciences, Technologies, Ingénierie et Mathématique d'Abomey (UNSTIM) ; de l'Université de Bretagne Occidentale ; des Organisations de la Société Civile (OSC), des partenaires de soutien à l'action de la société civile au Bénin et des personnes ressources.

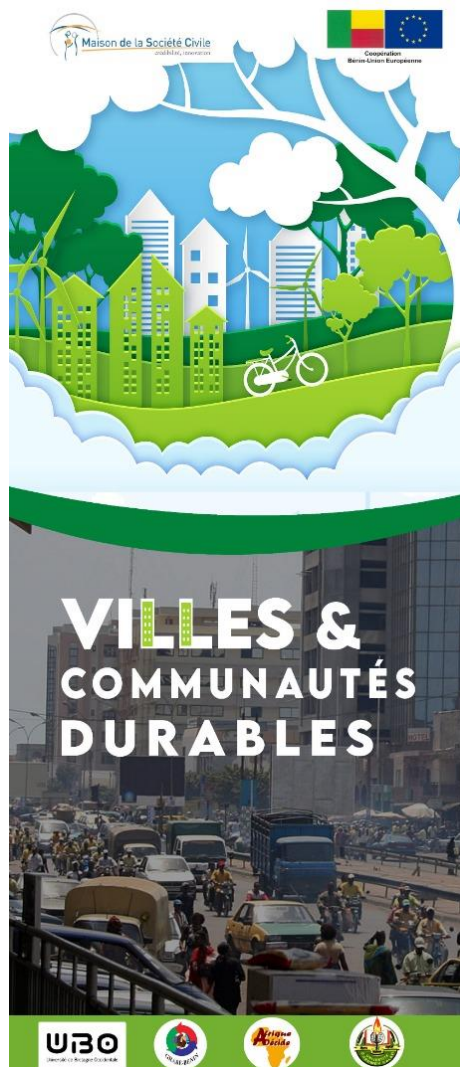
Comme on peut le constater, cet atelier diffère du premier en ce sens qu'il regroupe des organisations et des chercheurs qui relaient et recherchent des réponses aux préoccupations des communautés à la base concernant la dualité foncière et la grosse interrogation à qui

²⁰⁹ Marie Redon (2016), « Entretien avec Laënnec Hurbon » *Les Cahiers d'Outre-Mer* 2016/2 (n 274), p. 350.

²¹⁰ Relativement à l'objectif 11 de l'Agenda 2030 des objectifs du développement durable.

appartient la terre ? etc., face à des technocrates des structures étatiques qui ne croient qu'au foncier moderne et à l'application des textes.

Document 21 : Poster de l'atelier thématique sur les villes durables



Ce poster réalisé dans le cadre de l'atelier thématique montre en bas, une image de la ville actuelle de Cotonou au carrefour du marché de Dantokpa avec une circulation chargée de voitures, de zémidjan (Moto-taxi) et une atmosphère polluée par la fumée de tous ces engins à moteur et qu'on peut constater à l'œil nu. En haut, une projection de ville moins polluée, verte et respectueuse de l'environnement.

Source : Maison de la Société Civile (2020)

5.2.2 Gouvernance du foncier dans la logique de production des espaces durables

5.2.2.1 Le projet Porto-Novo, Ville Verte : un modèle d'adaptation

Il apparaît de plus en plus urgent de repenser les questions d'urbanisation des villes du Sud en tenant compte des réalités qui existaient depuis les ancêtres, les clés qu'ils avaient mises en place de façon intelligente. Il n'est donc pas nécessaire d'aller chercher loin des solutions, mais il est urgent de connaître les terrains sur lesquels les réformes et autres formes de mutations imposées aujourd'hui aux espaces s'appliquent. Il convient en effet, d'adapter les outils contemporains en s'inspirant de l'intelligence des anciens pour garantir

une meilleure exploitation des terres aux générations futures, face à la crise de la fin des terres qui avance à grands pas. C'est dans ce sens que Gaël S., jeune artiste-plasticien de 30 ans plante le décor au cours de cet atelier :

« Retournons aux sources, travaillons de sorte que toutes les stratégies de développement urbain prennent en compte nos réalités, celles des territoires à l'origine. L'architecture d'Abomey, comment était-elle conçue afin que les habitants puissent y vivre sans climatisation et de manière aérée ? ».

Un besoin de mobilisation des outils dans une démarche de co-construction de la durabilité des espaces traditionnels s'impose. On peut observer à travers le projet « *Porto-Novo ville verte* » qui s'applique essentiellement au noyau ancien de la ville, une démarche de la Municipalité et de ses partenaires de redonner vie à la fonction traditionnelle de cette partie du territoire. Financé par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), ce projet s'investit depuis 2015, dans la restauration et la valorisation de la biodiversité, de l'histoire et bien d'autres éléments caractéristiques du patrimoine culturel et naturel de ce milieu longeant la berge lagunaire. C'est là en effet qu'a commencé et s'est dessiné le parcours de la ville. C'est également là où la ville conserve la mémoire de son histoire. Les interventions du projet ont donc permis de réhabiliter des places et des couvents vodoun, des murs et toitures de maisons anciennes ; de réaliser des accès piétons, des ouvrages d'assainissement pour un meilleur drainage des eaux de pluie vers la lagune, etc. Il s'agit ici du noyau ancien de Porto-Novo. C'est un quartier traditionnel par la trame urbaine, le bâti et le foncier. En tant que trame urbaine, il présente un caractère labyrinthique qui n'est pas favorable à la voiture. Le bâti est en terre avec de grands murs pour délimiter les concessions et quelques espaces publics à caractère culturel ou religieux. Le foncier est également sous l'autorité des collectivités familiales.

Document 22 : Travaux de réhabilitation au quartier Akron



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre Fortuné, février 2023

Légende : Le cliché de gauche montre une rue en cours de pavage traversant d'anciennes concessions. La photo de droite montre elle, une façade réhabilitée des murs et des toits de collectivités familiales.

Par ailleurs, point besoin d'aller chercher loin des outils. En effet, en observant Porto-Novo et ses communes voisines, notamment Adjarra, Avrankou, et Akpro-Misséréte, on constate que les quelques espaces verts qu'on observe dans les zones urbaines de ces communes ont été maintenu grâce à la tradition. Les îlots de forêts sacrées, les arbres sacrés qui existent encore ont été sauvegardés sous le signe de la ritualisation et de la sacralisation. C'est que confirme Adéothy A., Chercheur en urbanisme, lorsqu'il déclare au cours du premier panel que :

« C'est parce qu'on a dit qu'on ne touche pas à cela que les arbres sont encore là. Sinon, l'urbanisation n'a pas tenu compte de ça. C'est la tradition qui nous a permis d'avoir ces espaces, quelques espaces verts que nous avons dans ces villes. [...] Mais nous sommes en train de détruire progressivement le tissu social. Il y avait tout une organisation sociale que nos parents avaient mise en place pour la gestion de l'espace, et que nous contribuons à détruire. Il faut qu'on arrête, qu'on prenne conscience dès maintenant. La durabilité des espaces était déjà pensée par nos parents ».

Nous l'avons vu au cours de nos travaux, la source de revenus de nombreuses familles aujourd'hui est la vente de terre, alors qu'à l'origine, elle ne se vend pas, elle se loue : la terre est inaliénable. La vente est liée surtout « au besoin de numéraire pour affronter des dépenses coutumières exorbitantes et pressantes telles que des funérailles, des cérémonies

*religieuses, lignagères ou claniques, une dot, des mariages, des baptêmes, etc.*²¹¹ ». La vente de la terre participe certes à la mutation du foncier, mais les communautés conservent un certain attachement aux valeurs ancestrales. La réalité est que les acteurs qui travaillent avec les communautés à la base, au regard du vécu, se demandent toujours à qui appartient la terre ?

5.2.2.2 Le positionnement de l'Etat face à la question : à qui appartient la terre ?

La prise en compte du tissu social dans les politiques foncières s'avère indispensable pour adapter au mieux les mutations aux réalités des espaces auxquelles elles s'appliquent. Ce n'est pas forcément le regard porté par l'Etat sur la ressource foncière. En effet, à la question : *à qui appartient la terre aujourd'hui en république du Bénin ?* Le Représentant du Ministère du cadre de vie déclare au cours de l'atelier :

« Nous avons fait le choix d'une économie libérale, donc tout se monnaie, y compris le foncier. [...] le marché du foncier est libre, et quiconque a la terre peut l'aliéner, la céder, vendre, lotir, morceler, voilà. C'est un choix politique que nous avons fait qui est coulé dans la constitution ; ce qui fait qu'on ne peut pas interdire aux gens de vendre leurs parcelles. C'est vrai que le code domanial l'encadre en matière de superficies en ville comme en campagne [...] mais le marché est libre, c'est la loi de l'offre et de la demande. S'il y a mutation, c'est parce qu'on a fait ce choix et que la terre est une propriété privée ».

On y voit une posture de l'Etat régalien. Cependant, cette orientation politique donnée à la gouvernance foncière porte également des limites que l'Etat lui-même, garant de la constitution essaie de rattraper. Les gouvernants sont certainement conscients des limites du libéralisme intégral du marché foncier. L'exemple du Plan foncier rural (PFR) est en effet édifiant puisque le principe d'immatriculation des propriétés peine à rentrer dans les habitudes. L'absence d'empressement noté par le RADE de la commune d'Avrankou illustre bien la réticence des populations :

« ...en milieu rural, vous devez vous faire délivrer une attestation de détention coutumière pour votre immeuble, pour votre terre ; qu'il s'agisse de terres achetées, d'héritages ou de donations, etc. [...] on a constaté que ce n'est pas encore ça, les gens n'ont pas encore compris la nécessité de l'ADC. [...]

²¹¹ Noukpo Agossou (2011), « Paradoxes de l'étalement urbain à Porto-Novo : dynamique démographique et économique versus dynamique foncière », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°256, pp.478. [En ligne].

Depuis 2013, c'est la semaine passée²¹² que j'ai délivrée la première ADC ; soit environ 10 ans après le vote de la loi et à moins d'un an de l'échéance fixée pour l'immatriculation de toutes les parcelles ».

Adéothy. A., chercheur en urbanisme à l'université d'Abomey justifie ces réticences par des chiffres issus de ces recherches : *« les statistiques des études menées jusqu'en septembre 2014, révèlent qu'à peine 2,5% des terres de la commune d'Avrankou, et 2,5% de la commune d'Adjara étaient immatriculées »*. Et puis ajoute-t-il : *« si on a pu atteindre ces pourcentages très faibles, c'est parce qu'il y a eu immatriculation dans le cadre des plans fonciers ruraux (PFR) grâce au soutien du Millenium Challenge Account²¹³ (MCA) »*. Ainsi, le succès mitigé connu par le PFR, bien qu'il soit un moyen d'immatriculation des terres rurales, est qu'il avait également comme objectif, de prendre en compte les valeurs endogènes. Certes, suivant les principes modernes de planification, la terre appartient à un individu qui en administre la preuve de propriété. C'est alors cette personne qui a le droit de propriété sur la terre. Mais dans la conscience collective de nos communautés, on peut avoir plusieurs droits sur la même parcelle. C'est là tout l'avantage du PFR²¹⁴ pour les communautés, car ce processus s'est ouvert à la "reconnaissance" ou collecte de tous les droits liés aux espaces concernés. La réussite du PFR a facilité en outre la mise en place de la loi de 2013²¹⁵. Mais depuis, c'est plutôt à un chevauchement que l'on assiste sur nos trois terrains.

²¹² Pour rappel, nous sommes en octobre 2022

²¹³ Le Millenium Challenge Account est un programme de coopération entre le gouvernement du Bénin et les Etats-Unis d'Amérique à travers l'organe de coopération : le *Millenium Challenge Corporation*. Il vise à réduire la pauvreté en opérant des interventions et des investissements structurants dans des secteurs clés de l'économie et les filets sociaux.

²¹⁴ Voir encadré 12 sur le plan foncier rural

²¹⁵ Il s'agit de la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin et de la loi n° 2017-15 modifiant et complétant la première.

Encadré 12 : Qu'est-ce que le plan foncier rural ?

Le Plan foncier rural (PFR) est un des instruments mis au point dans le cadre de l'aide internationale pour permettre la formalisation des droits fonciers coutumiers en Afrique, conformément aux prescriptions internationales en vigueur depuis les années 1980-1990. Il consiste en un levé systématique, parcelle par parcelle, d'un territoire villageois, en le couplant d'une enquête sur les droits (individuels ou collectifs) détenus (composante sociofoncière) et le levé des limites de la parcelle (composante topographique). Il aboutit à une documentation foncière couplant une carte parcellaire et un registre des ayants droit. Mis au point en Côte d'Ivoire au milieu des années 1980, le PFR a été importé au Bénin au début des années 1990, dans l'optique de contribuer à une future réforme foncière. Il s'agissait de montrer qu'il était possible d'opérationnaliser une stratégie dite « adaptative » de reconnaissance légale des droits fonciers coutumiers, individuels et collectifs, en dehors du modèle de l'immatriculation foncière et de la propriété privée individuelle.

Porté par l'aide internationale et mis en œuvre par des projets de développement réussis, le PFR est depuis cette époque – et en tout cas jusqu'à récemment – l'instrument central des politiques et des projets en termes de reconnaissance des droits fonciers coutumiers en milieu rural dans ce pays. Mais en 25 ans, cet instrument a été objet de luttes sur sa finalité et ses modalités de mise en œuvre, et mobilisé au service de politiques divergentes. Conçu comme une alternative à l'immatriculation, il a d'abord été un instrument de promotion d'une réforme foncière et mis en œuvre en marge du cadre légal dans des projets « pilotes » financés par des bailleurs de fonds bilatéraux européens (1992-2005). Il a été un temps l'instrument central d'une politique adaptative de formalisation des droits coutumiers, individuels ou collectifs, pilotée par le Ministère de l'Agriculture avec le soutien de ces mêmes bailleurs (2000-2013) et concrétisée par la loi foncière rurale de 2007. Mais cette politique a été mise en cause par un autre processus de réforme, portée par le Ministère de l'Urbanisme avec le soutien d'un bailleur de fonds américain. En opposition à sa vocation initiale, le PFR est alors devenu un moyen au service d'une politique de diffusion de titres de propriété privée (2006-2013) et c'est dans cet objectif qu'il a été intégré dans le nouveau Code foncier et domanial de 2013.

Source : Philippe Lavigne Delville (2020), Les « plans fonciers ruraux » au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées, in Revue internationale de politique comparée 2020/2 (Vol. 27), Éditions De Boeck Supérieur, p. 61-62.

5.2.2.3 Un cas de chevauchement du foncier moderne et du foncier traditionnel

La primauté de l'Etat est certes écrite dans les textes officiels, mais dans l'application, la réalité est toute autre. Nous le mentionnions tantôt, le droit coutumier et le droit moderne se chevauchent. Au cours de l'atelier, Mouhamed R., Directeur général de l'Agence de Réhabilitation de la ville de Porto-Novo, soutenant l'idée de l'attachement des communautés au respect du patrimoine ancestral dans les mutations, déclare :

« Dans la tête de nos parents, les têtes couronnées, la terre leur appartient. Vous allez au nord, je donne par exemple l'exemple de l'empire de Nikki²¹⁶. Tu dis que tu veux cultiver, on dit voilà, cultive ça. Utilise là où tu veux, parce qu'ils savent que tu ne peux pas partir avec. Aujourd'hui, on a un problème qui est le chevauchement de ce droit. En droit moderne, la terre appartient à l'Etat béninois. Mais ils sont là, les garants de la tradition pour vous dire que c'est la propriété de leurs ancêtres. Le bâtiment inachevé de l'Assemblée nationale qui se trouve à l'entrée de la ville de Porto-Novo là, il y a certains qui réclament encore une portion où leurs aïeux venaient faire des cérémonies. Derrière l'hôtel Beaurivage en allant vers la lagune, il paraît que c'est par là que le roi passait pour venir faire des rites, qu'on ne peut pas leur prendre ça ».

Photo 10 : Vue de face de la construction abandonnée du siège de l'Assemblée Nationale



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, mai 2023

²¹⁶ La commune de Nikki dans le département du Borgou au Nord-Est du Bénin est la capitale de l'empire éponyme qui s'étend sur un vaste territoire regroupant des peuples Baatonu du Bénin, du Nigéria, du Togo, du Niger et du Burkina. Nikki est reconnu pour son rituel annuel, la Gaani qui mobilise tous ses fils et sympathisants. Le Sinaboko, nom que porte l'empereur est très respecté et fait partie des figures emblématiques de la chefferie traditionnelle au Bénin.

Photo 11 : Vue de profil de la construction abandonnée du siège de l'Assemblée Nationale



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, mai 2023

Ce chantier se situe dans l'axe du pouvoir traditionnel. Dans la ville de Porto-Novo, on distingue en effet l'axe du pouvoir qui part du carrefour de l'Assemblée nationale, ancien palais des gouverneurs, jusqu'au palais d'été du roi Toffa. Le pouvoir colonial s'arrête à la place Jean Bayol ; d'où le pouvoir traditionnel prend le relais. Comment traduire en termes d'opportunités de développement, cette dualité foncière que présentent les espaces ? Ne faut-il pas concéder une fois pour toute à l'administration traditionnelle, ses droits, si tant est qu'on la reconnaît dans le droit positif béninois. Si en effet, elle a été combattue en période révolutionnaire (1972-1989) puis restaurée par le biais du renouveau démocratique, mais laissée en léthargie, l'amendement en 2019 de la constitution de 1990 a permis de restaurer l'autorité de la chefferie traditionnelle. S'il est admis, en droit moderne, que l'Etat est propriétaire des terres, la perception des communautés demeure toute autre et incite à penser à la nécessité d'imaginer une copropriété de l'espace où chaque partie retrouverait son équilibre, sans que des considérations politiques, sociales ou historiques ne soient des obstacles au développement. La connaissance du milieu et des pratiques ancestrales peut constituer un levier important de la valorisation des approches patrimoniales dans les processus du milieu ; de sorte à ne pas tout copier ou importer, mais à pouvoir exhumer de l'héritage ancestral, des mécanismes utiles à la promotion des espaces. Il s'agit à titre illustratif, de l'appel aux matériaux symboliques et les rituels pour le don de la terre (voir chapitre 6), ainsi que l'adaptation des formes de gestion comme le métayage, la location et le prêt auxquels les communautés sont habituées (voir chapitre 8),

sans forcément aller à l'aliénation systématique qui engendrent des réticences comme on en a fait le constat plus haut.

En observant de près les faits et les positionnements des acteurs, on constate une marche progressive, mais lente du foncier traditionnel vers le foncier moderne. Les espaces qui se trouvent le long du corridor, influencé par les grandes métropoles, ont pour la plupart subi la métamorphose et sont revêtus du foncier moderne. Mais plus on s'en éloigne, les réticences à arborer ce statut se révèlent, non pas en termes d'opposition, mais beaucoup plus en termes de méfiance, d'interrogation et de fidélité aux normes coutumières. Ceci n'est pas sans conséquence sur la nature du foncier qui devient ambivalent. Une forme de foncier mixte se développe et ne semble pas courber l'échine devant les injonctions à la mutation vers le tout moderne incarné par l'Etat depuis 2023 à travers le code foncier et domanial. Comme l'a révélé le dialogue avec les communautés à Kotan (atelier 1), la crainte des nouvelles réglementations ainsi que l'échéance fixée en août 2023 renforcent la résistance de ces derniers qui ne s'empressent pas pour un dépôt de dossier à la Mairie. Mais en opposition, les technocrates de l'administration publique ayant participé à l'atelier 2, vouent une confiance absolue à la réforme, et ce, malgré les résultats mitigés enregistrés ayant abouti au renouvellement en 2018 du moratoire. Les espaces au Bénin, du moins, sur nos trois terrains sont soumis à un foncier mixte dont la reconnaissance officielle et la mise en place semblent être difficile pour l'administration.

Ces deux ateliers aux publics très différents et variés ont permis de révéler l'identité mixte du foncier béninois. Le foncier moderne tel que présenté par les technocrates, fait écran au foncier traditionnel, alors qu'il est implicitement reconnu par la loi.

5.3 Le foncier mixte

Nous posons ici le problème du contenu et de la viabilité du foncier mixte. Comment se présente alors ses caractéristiques, d'un type d'espace à un autre ? Il faut l'admettre, il ne s'exprime pas de la même façon à Bonou qu'à Porto-Novo. Qu'ils se situent en milieu urbain, périurbain ou rural, les espaces coiffent et organisent une somme de groupes sociaux (ethnies) initialement habitués à vivre ensemble. Ils sont organisés selon les perspectives sociales, économiques, culturelles, politiques propres ou opposées, voire en entité plus étanche. La nouvelle vie que ces groupes sociaux sont amenés à vivre sous la

coupe du foncier moderne ne peut se concevoir que si de nouvelles formes de perspectives acceptables par elles leur sont proposées. Adjissè Y., Agriculteur à Bonou âgé de 75 ans, s'exprimant en wémè reconnaît, après avoir nié l'existence du foncier moderne, que :

« C'est à travers une démarche participative et mobilisatrice de toutes les couches sociales, y compris paysannes et ce, dans toutes les contrées, et prenant surtout en compte les intérêts des personnes dont la survie dépend de la terre que les approches foncières mises en place par l'Etat peuvent trouver leur esquisse. Au cours de la période révolutionnaire nous avons donné de nombreuses terres à la coopérative d'aménagement rural pour la mise en place des palmeraies. C'est possible, tout dépend de la manière dont les gouvernants procèdent ».

A cet égard, le foncier mixte pendant qu'il est déjà vécu par les communautés est à créer, alors que le foncier moderne existe dans les trois espaces, mais avec un degré de diffusion variable. Quels sont alors les obstacles à cet objectif ?

5.3.1 Les éléments de blocages

Il y a d'abord le formalisme juridique qui voudrait faire croire que la simple adoption du Code foncier et domanial (2013) et la création de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier suffisent pour établir le foncier moderne dans tous les types d'espaces. Les technocrates et les élus à eux seuls ne se substituent pas à la conscience des communautés à la base et leur perception du foncier moderne. Le constat du faible engouement pour la demande de l'ADC auprès de la Mairie d'Avrankou par les populations, comme l'a témoigné le RADE de la commune, en est une illustration. Aussi, l'insistance du représentant du Ministère du cadre de vie à l'atelier de Cotonou, qui prend appui sur la constitution pour un basculement sans condition vers le foncier moderne, interpelle sur les relations de pouvoir autour de ces espaces. En effet, une analyse synchronique ne permet pas de cerner les enjeux actuels de la mixité du foncier. Mais alors, dans la diachronie, on peut comprendre la superposition des deux types de foncier dans notre région d'étude, notamment sur la ville de Porto-Novo. Ici, le foncier traditionnel est conservé tel un patrimoine au sein du noyau coutumier. C'est à cet espace que la ville lie son identité et son histoire, obligeant l'orientation des transformations, les aménagements et équipements vers les nouveaux lotissements que sont les quartiers de Gbodjè, Tokpota, Akonaboè. Ces périphéries provoquent déjà un déferlement sur les zones périurbaines comme à Avrankou. Cependant, le rythme des mutations n'est pas aussi soutenu. Il l'est encore moins ou

presque nul à Bonou, très éloigné de la métropole de Cotonou. Les pratiques coutumières et les croyances des communautés faisant de la terre un objet sacré et de ritualisation freinent la progression des mutations. Parfait, B., 37ans, jeune agriculteur et héritier dans la commune de Bonou dans un entretien réalisé en langue locale wémè soutient que :

« ...Nous n'avons pas le droit de faire comme les citadins. Nous devons garder et protéger notre patrimoine. De nombreuses personnes cherchent à quitter la ville pour aller s'installer dans les campagnes. Si nos anciens n'avaient pas œuvré pour garder ces ressources naturelles et la tradition qu'ils ont reçues de nos aïeux, peut-être que Bonou n'allait pas exister. La forêt qui est là par exemple et les interdits qui l'entourent permettent à chaque génération d'en tirer profit. On ne peut plus avoir ces choses-là à Cotonou, même à Porto-Novo à côté. Nous ici, nous sommes des paysans, mais les citadins ne peuvent pas vivre sans nous, sans nos productions et il faut la terre agricole pour produire. Si on suit bêtement ce que dit la loi, on va créer le chaos. Qu'est-ce que les gouvernants font des connaissances de nos ancêtres ? Je vous assure qu'ils n'étaient pas allés à l'école, mais ils détenaient le savoir... ».

Comme on peut le constater, le quotidien dans ces espaces est régi par le droit coutumier et par le droit moderne. Faut-il le rappeler, chaque espace a une mémoire et une histoire (voire chapitre 3). C'est sur cet aspect que Mouhamed R., Directeur général de l'Agence pour la réhabilitation de la ville de Porto-Novo attire l'attention de ses collègues technocrates au cours de l'atelier de Cotonou, lorsqu'il dit :

« Quand les populations nous parlent, nous sommes dans notre système "akowé"²¹⁷, on ne veut pas les écouter. Aujourd'hui, nous voulons construire les cités administratives, les logements. Est-ce que dans la mentalité du Porto-Novien, c'est aller vivre avec quelqu'un dans un logement. Chacun veut "avoir son chez", et ça créé un étalement urbain qu'on a du mal à maîtriser ».

Il renforce ainsi la position du jeune agriculteur Parfait B., qui incite à la prise en compte de l'intérêt des communautés dans les projets de mutations et surtout une orientation pour l'adoption d'un foncier moderne adapté à l'identité des espaces auxquels il s'applique. La société évolue quoiqu'on dise et il y aura toujours des mutations. Mais la question qui se pose est que les communautés et encore moins les gouvernants n'arrivent plus à respecter les règles mises en place par la tradition. Pendant longtemps, la terre a été considérée

²¹⁷ Forme d'hyperbole en langue goun qui désigne l'intellectuel, le cadre, le technicien enfermé dans sa bulle, ses connaissances, sa zone de confort.

comme une divinité. On ne vendait pas la terre, mais tout le monde avait accès à la terre, sauf des cas exceptionnels de personnes bannies de la communauté pour avoir commis des erreurs graves ou violé les principes de vie communautaire. Notamment au Sud Bénin, le premier facteur qui attire l'attention ici est l'explosion démographique qui fait que la terre devient une ressource rare. Et puisqu'il s'agit d'une ressource limitée, elle va forcément entraîner des mutations et des tensions. C'est en principe une démarche normale dans l'évolution de toute société. Mais les communautés ont également développé des pratiques qui méritent d'être questionnées et valorisées. Dans la commune d'Avrankou, Didier K., exploitant agricole âgé de 47 ans, dans un entretien en toli rappelle que :

« Sans le foncier moderne, nous savons reconnaître les limites de nos parcelles, nous savons définir des servitudes pour accéder au champ des uns et des autres pour organiser des voies de circulation et bien d'autres choses que nous avons hérité des ancêtres. On ne peut jeter toutes ces connaissances qui nous ont permis de toujours vivre dans la paix. C'est bien au contraire, cette affaire de foncier sur papier qui vient perturber les normes mises en place par nos ancêtres et auxquelles nous sommes soumis devant le vodoun. Les vols de parcelles, les conflits meurtriers sont souvent liés à ces terres qu'on cherche à émanciper pour vendre ».

Alors, la question qui demeure est de savoir, comment concilier les principes et pratiques ancestraux et les approches modernes de gestion foncière héritées de la colonisation. Un équilibre entre les règles traditionnelles et les règles modernes de gouvernance du foncier est à rechercher. Adéothy A., chercheur en urbanisme, se fondant sur ses recherches et le développement des acteurs au cours de l'atelier de Cotonou insiste pour dire qu'« aujourd'hui, on n'est pas dans le traditionnel, on n'est pas dans la modernité non plus. On est dans une hybridation terrible et on n'arrive pas à s'en sortir ». Il est donc impossible d'éviter les mutations dans une société qui évolue, qui est dynamique. En dehors des facteurs économiques qui accélèrent les mutations, il y a également d'autres facteurs sociologiques qu'il faut questionner. Quelle est la valeur qui est encore accordée aujourd'hui à la structure familiale et à la concession familiale que la tradithérapeute Anagonou H., appelle « houédo » ou socle de la famille ? Il y a en effet, une tendance à abandonner l'héritage familial, la concession familiale, les terres de collectivités, dans une démarche de réalisation personnelle. Il y a une sorte de rupture dans le « vivre ensemble » et avec le patrimoine ancestral qui est perçu par les jeunes générations notamment comme de la « vieillesse ».

« Je sais que je suis jeune, je suis issu d'une famille dont je suis fier. Si on s'en tient à mon nom. C'est toute une histoire. Même si nous devons perpétuer la mémoire des ancêtres, nous devons nous développer. Moi j'ai quitté la maison familiale pour aller louer au centre-ville, vivre avec ma petite famille. Si on s'accroche trop à la tradition, nous n'irons nulle part. Pour moi, la tradition, c'est comme le titre foncier. Elle empêche d'aller de l'avant. Voyez-vous, il a été dit par exemple que c'est parce que la collectivité familiale à l'entrée de la ville a usé de son titre foncier pour empêcher le passage d'une voie aux normes. Ce n'est pas qu'il faut abandonner la tradition, moi je suis avocè²¹⁸ et je participe à toutes les cérémonies vodoun de ma divinité et au sein de ma famille. Mais concernant la terre, je pense qu'il faut revoir ». Tonouewa K., Artisan-couturier, âgé de 45 ans, entretien en langue goun, commune d'Avrankou.

Cet artisan insiste sur la dimension symbolique que doit prendre la consommation de l'espace, contrairement aux grandes concessions familiales érigées à une période où la disponibilité en terres ne posait pas de problème ; les premiers occupants étant les maîtres de la terre. Aussi, « L'Aube nouvelle », hymne national du Bénin incite-t-il dans son premier couplet à construire pour la postérité. Cela doit être présent à l'esprit et des communautés, et des dirigeants, dans les approches d'ascension au foncier dont l'une des conséquences est la perte des palmiers à huile et de la verdure fièrement défendus dans le troisième couplet de l'hymne.

1er couplet :

Jadis à son appel, nos aïeux sans faiblesse

[...]

Pour la postérité, construisez sans relâche !

3ème couplet :

Tes monts ensoleillés, tes palmiers, ta verdure,

Cher Bénin, partout font ta vive parure.

Ton sol offre à chacun la richesse des fruits

Bénin, désormais que tes fils tous unis

D'un fraternel élan partagent l'espérance

De te voir à jamais heureux dans l'abondance.

Source : <https://presidence.bj/home/le-benin/les-symboles/hymne-national/>

²¹⁸ Le avocè est un adepte du sexe masculin du vodoun, par opposition au *hounyo* ou *hounsi* qui est une adepte du sexe féminin.

5.3.2 Pour aller de l'avant : les places vodoun façonnent le foncier mixte à Porto-Novo

Les places vodoun jouent à Porto-Novo, le rôle que jouent les forêts sacrées de Gbèvozoun et de Gnanhouizounmè à Bonou, les forêts sacrées ainsi que la mare sacrée Zêkpon adônon à Avrankou. Ces places se mélangent à la ville et participent à la fabrique et au fonctionnement du foncier mixte. On comprend l'attachement des communautés à leur terre, quel que soit le moyen d'acquisition. De même, l'histoire et l'identité de ces espaces administrés sont peu maîtrisées par les personnes qui les gouvernent. Ceci peut affecter les options d'aménagement. Les espaces ont en effet une identité, une histoire. La question qui se pose ici est de savoir à quelle fin est destiné l'aménagement opéré dans une commune ? Quel type de ville voulons-nous avoir ? Le Directeur de l'Ecole du Patrimoine Africain opinant sur la question pendant l'atelier de Cotonou sur les villes et communautés durables, parlant du cas de la ville de Porto-Novo, déclare :

« Nos ancêtres vivaient dans le futur. Ils ont tout vu, ils ont tout prévu. Il y a quelque chose qui est banal dans nos sociétés, ce sont les places publiques qu'on appelle l'arbre à palabre et à Porto-Novo, on parlerait de "vodoun Honto". Aujourd'hui, les gens n'ont plus d'espaces en dehors des bars et des restaurants pour se retrouver pour discuter des problèmes de la société ».

Il revient donc à trouver le juste milieu entre le traditionnel et le moderne, entre les ultra-conservateurs et les transformateurs, autrement, dans la production du foncier mixte. Heureusement, le centre culturel Ouadada s'investit depuis quelques années dans la restauration des places qui ont résisté à toutes les vagues de changements dans la ville de Porto-Novo.

« Disséminées dans le tissu urbain historique, les places vodoun honto ou vodoun comè datent de la fondation de la ville et sont des lieux quotidiens de convivialité et de proximité pour tous, mais aussi des lieux où se déroulent une fois par an, tous les trois ans ou tous les cinq ans, la grande cérémonie vodoun appelée hunwê, organisée par les collectivités familiales (hennun) en l'honneur de leurs divinités et de leurs ancêtres-dieux. [...] Le hunwê occasionne la rencontre entre les générations, assure la transmission de la mémoire collective et garantit l'unité des familles auxquelles l'ancêtre-dieu a donné naissance. Tous ceux qui font partie d'une collectivité familiale participent à

*l'organisation de la cérémonie qui dure 7 jours*²¹⁹ ». Nous décrivons le *Agnissounglo* au 4.1.2.3.

Photo 12 : Une place vodoun rénovée



Source : Nouwadjro Coffi Fiacre, mai 2023

Légende : La place vodoun rénovée présente l'abri de la divinité, la case des Assen, l'arbre à palabre qui accueille également des rituels. Elle est conservée par la collectivité Hougbo au centre-ville de Porto-Novo.

²¹⁹ Bassalé G., (2016) « *Agonsa Honto, une place au sein d'un réseau urbain de places vodun* », in *Liaisons urbaines*, a.p.r.e.s. éditions, p 34.

CONCLUSION

Entre tradition et modernisme, la nature du foncier est encore un sujet qui préoccupe tous les acteurs. Dans le temps, les réformes de l'Etat se sont multipliées sans pour autant produire l'effet d'entraînement souhaité. Après 63 ans d'indépendance, la grande majorité des terres ne sont pas encore sous le contrôle des règles telles que codifiées par le législateur béninois. Parallèlement, elles échappent progressivement au contrôle des pratiques coutumières. Le désir de changement, au sein des communautés traditionnelles, est insufflé par une jeune génération avide de modernité et de propriété individuelle. Mais il faut compter avec l'ancrage des valeurs culturelles et culturelles dans la conscience encore de nombreuses personnes aussi bien de la jeune et de la vieille génération pour défendre l'héritage ancestral. Une chose est évidente, le foncier traditionnel a "perdu des plumes", mais elle a encore beaucoup à apporter au foncier moderne qui n'arrive pas à percer le cœur des communautés en milieu rural et périurbain notamment. Un alliage parfait du moderne et du traditionnel semble ne pas être rejeté par les personnes interrogées. L'Etat devra certainement s'appuyer sur les atouts du foncier traditionnel pour réussir la réforme foncière en prenant en compte les craintes et les doutes des populations. Pendant longtemps encore, la gouvernance du foncier sera sous le joug du foncier mixte. Peut-être qu'il finira par s'imposer et faciliter une réelle prise en compte des réalités endogènes dans la projection de la question foncière au Bénin.

**CHAPITRE 6 : LES FEMMES ENTRE CONTRAINTES ET ESPOIR
DANS L'ACCES A LA TERRE**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 6.1 La problématique de l'accès des femmes à la terre
- 6.2 Les mutations des droits fonciers des femmes
- 6.3 L'approche genrée comme moyen de lutte contre les inégalités foncières
- 6.4 L'environnement portant protection et promotion des droits des femmes au Bénin

CONCLUSION

INTRODUCTION

Abordé généralement sous l'angle du droit, on peut mieux apprécier l'accès des femmes à la terre si on l'envisage également en tant que fait social dont les leviers sont les déterminants issus de l'identité socioculturelle, des pratiques et des croyances des communautés, même si les réglementations au plan institutionnel jouent un rôle essentiel. Certes, les textes législatifs et réglementaires sur le foncier, l'essor du marché foncier, la promotion des droits des femmes et la lutte contre les violences basées sur le genre ont facilité et contribuent encore de manière significative à stimuler l'amélioration de l'accès des femmes à la terre. Mais la véritable force de cette avancée se trouve dans la maturation des consciences, la mutation des valeurs endogènes et la diffusion de nouveaux courants qui influencent la manière d'appréhender les droits fonciers des femmes en ville comme en campagne.

L'implication des femmes dans les processus de développement implique une démarche holistique. Avant même de parler du droit d'accès à la terre, et mieux du droit de propriété, la problématique de reconnaissance tout simplement des droits de la femme en tant que personne humaine est encore un enjeu de société dans les communes étudiées. Ces femmes rencontrées au cours de nos travaux sur le terrain, parlent avec un naturel déconcertant de leur exclusion de l'héritage foncier. En effet, malgré les progrès qu'on peut lire à travers les textes législatifs et réglementaires, les réalités vécues par les groupes vulnérables, notamment les femmes, dans l'accès et la jouissance du foncier sont bien souvent éloignées des pratiques. A Bonou, Avrankou et Porto-Novo, de nombreux défis jalonnent encore leur vie. Ils sont autant d'ordre économique, social, politique, voire culturel. Les femmes sont également confrontées à des défis concernant les démarches administratives ; avec un taux d'analphabétisme²²⁰ plus important que chez les hommes. Ce n'est un secret pour personne, le système de valeurs qui organise les pratiques traditionnelles dans de nombreuses collectivités familiales entrave l'accès des femmes à l'héritage foncier. L'accès des femmes à la terre est alors un enjeu de développement en corrélation avec le registre identitaire auquel il s'applique.

C'est en effet, un problème crucial auquel toutes les communautés liées aux trois espaces étudiés sont confrontées avec leurs ressemblances et leurs dissemblances. Les évolutions

²²⁰ Selon le Rgph-4, 2013, le taux d'analphabétisme pour les femmes âgées de 24 ans et plus est 76%.

du régime foncier n'ont pas sorti les femmes de l'ombre qui voile leurs relations à la terre. Mais il est important de souligner que le rôle des femmes dans le temps a évolué, s'est même transformé aussi bien dans les systèmes de production que dans l'organisation sociale des espaces.

6.1 La problématique de l'accès des femmes à la terre

Selon qu'on se rapproche ou s'éloigne du milieu urbain, les conditions d'accès des femmes à la terre ne sont pas les mêmes. Dans les milieux encore sous une forte influence coutumière, le foncier traditionnel limite encore les possibilités qui s'offrent aux femmes d'accéder durablement et de manière sécurisée au foncier. Il est donc important de comprendre les défis auxquels les femmes sont confrontées face au foncier actuel, dans les sociétés traditionnelles et semi-modernes qui façonnent leur environnement au quotidien à travers les disparités constatées sur les territoires.

6.1.1 Les disparités dans l'accès au foncier

Les disparités sociales dans l'accès au foncier sont vécues dans toutes les localités sous des formes variées. Nous les examinons ici, à l'aune de plusieurs variables que sont les réalités ethniques, générationnelles et religieuses.

6.1.1.1 Les disparités selon les territoires

Les milieux urbains, périurbains et même ruraux sont aujourd'hui confrontés à une pénurie de terres. L'intensité de la pression sur cette ressource est cependant variable, selon qu'on quitte Porto-Novo pour Bonou. Tandis que Porto-Novo n'a plus de terres à proposer, Avrankou en tant que zone périurbaine reçoit le choc du déferlement de la ville capitale. Elle est donc marquée par une forte demande et une accélération de la consommation de terres, contrairement à Bonou qui affiche encore la disponibilité de la ressource. Cette denrée a toujours fait l'objet de convoitise et d'expression de pouvoirs depuis des temps immémoriaux. Les normes sociales, culturelles ainsi que les règles institutionnelles accentuent les inégalités dans l'accès au foncier, notamment des femmes dans ces territoires.

Luc T., jardinier à Avrankou, âgé de 74 ans dans un entretien en langue goun :

« Ici à Avrankou, nous n'avons plus de terres comme par le passé. Les zones de cultures se transforment en zones d'habitations. Beaucoup de personnes quittent la ville pour venir s'installer ici. Ce n'est pas mauvais d'accueillir des étrangers, mais la difficulté, c'est que nous autres paysans qui ne vivons que du champ, commençons par vivre la rareté d'espaces agricoles. Les femmes qui ne sont pas d'ici peuvent venir acheter dans les zones où il y a déjà le recasement, mais je ne trouve pas opportun de laisser les femmes, ici, acheter

nos terres agricoles. De quoi les hommes vont-ils vivre ? D'ailleurs, la femme est une aide pour l'homme. Depuis nos ancêtres, les femmes n'accédaient pas à la terre, je ne vois pas la nécessité de leur en donner l'opportunité aujourd'hui ».

S'appuyant sur l'indisponibilité croissante de surfaces cultivables pour satisfaire la demande des hommes dans ce secteur périurbain, le vieux jardinier s'oppose à l'accession de la femme autochtone du milieu paysan à la terre. Il laisse cependant une fenêtre d'ouverture pour l'accession des femmes à la terre en milieu urbain qu'il considère comme un espace qui échappe aux règles et aux principes traditionnels. Sa position est partagée par un jeune artisan dans la commune de Bonou, hostile à l'équilibre dans l'accès au foncier pour les hommes et les femmes. Ainsi, Paul G., artisan coiffeur, âgé de 35 ans dans un entretien en langue wémè à Bonou soutient que :

« Ce qui se passe dans les grandes villes, Porto-Novo, Cotonou et ailleurs ne doit pas être copié. On pense qu'il y a encore des terres ici, mais c'est faux. Moi je suis artisan-coiffeur, mais mes ressources importantes viennent du champ. J'exploite un domaine hérité de mon défunt père et qui n'est pas suffisant. S'il faut laisser mes trois sœurs aussi gérer une partie, mes revenus moi homme, en tant que chef de famille vont baisser [...] il y a des femmes qui travaillent dans les bureaux en ville qui viennent accompagnées de leurs maris pour acheter. Les terres achetées sont souvent au nom des hommes, si vous observez un peu les plaques qui sont posées. Est-ce que chez nous, nos femmes ont les moyens même d'acheter une parcelle ? Déjà que son mari cherche à en acheter et n'a pas fini d'en acquérir, je ne sais pas si la femme au foyer peut se lever et dire qu'elle veut une terre ... ».

Comme le soulignent les interviewés, à Bonou comme à Avrankou, les femmes qui achètent des terres sont généralement des allochtones, qui parfois, doivent aussi se mettre sous le couvert d'un homme. La petite fenêtre d'opportunité que certains individus et la société offrent à l'inclusion sociale dans le marché foncier est récente avec le vent de démocratisation, de participation citoyenne et d'expression des libertés cohabitant avec les valeurs endogènes. En effet, *« les modes coutumiers de gestion foncière ont été mis à mal par le développement de rapports marchands au sein de la société rurale en prise avec la globalité²²¹ ».*

²²¹ De la Masselière Bernard Charlery et Rcaud Sylvain (2012), « De la terre patrimoine à la terre ressource : tensions entre structures foncières héritées et nouvelles perspectives des acteurs paysans en

Toutefois, les menaces et les enjeux auxquels sont soumis les terres coutumières aujourd'hui avaient surtout pour source, le choix du libéralisme économique comme l'ont martelé les technocrates au cours de l'atelier de Cotonou sur le foncier (voir chapitre 7). Au cours des travaux, le représentant du Ministère du cadre de vie a insisté sur le choix du « libéralisme économique » par le Bénin, comme modèle de gouvernance, à travers la constitution. Mais les menaces qui pèsent sur le foncier et les droits d'accès des femmes sont multiples ; amenant à imaginer que le libéralisme accentue les inégalités hommes/femmes dans les transactions foncières. Elle est plus ou moins grave selon le type d'espace concerné, en fonction de la proximité ou de l'éloignement des grandes villes. Porto-Novo, Avrankou et Bonou ne subissent pas la même influence de la grande métropole Cotonou. De même les femmes de ces communes sont diversement influencées par la distance qui les sépare du corridor Abidjan-Lagos. Il y a également le besoin d'espaces de l'Etat pour ses grands projets d'investissement ou d'assainissement du cadre de vie. On a encore en mémoire, les opérations de déguerpissements des abords des routes dans tout le pays au cours du premier mandat du gouvernement du Président Talon. De nombreux petits commerces en bord des routes ont été délogés laissant de nombreuses femmes dans l'émoi. Mais toujours est-il que l'intensité des effets de cette opération de libération des espaces publics n'a pas été la même sur les femmes dans les trois villes. Inversement, celles de Porto-Novo ont relativement été plus touchées que celles des périphéries. Non propriétaire de la terre, l'analphabétisme et l'incapacité à faire face au dédale des formalités administratives sont également des menaces omniprésentes dans l'accès des femmes au foncier de nos jours. En milieu rural et périurbain, l'activité agricole est au cœur de leurs conditions économiques et sociales. Elles disposent d'un pouvoir économique souvent faibles, contrairement aux femmes des milieux urbains parmi lesquelles on rencontre des fonctionnaires disposant de facilités de crédits d'investissements auprès des banques, ou d'autres entrepreneures/commerçantes disposant de moyens financiers importants.

Afrique de l'Est », in *Bulletin de l'Association des géographes Français*, Terres et tensions en Afrique, n°3, p. 416.

Albertine D., commerçante/grossiste de produits vivriers, âgée de 55 ans, dans un entretien en langue goun :

« La chance m'a souri, pour mon commerce, je ne me plains pas. Cela fait 25 ans que je parcours les localités du Bénin pour acheter et revendre des produits vivriers. Des parcelles, j'en ai achetées un peu partout. C'est pour moi une façon d'épargner, mais aussi de sécuriser mon capital, car la terre prend toujours de la valeur, même si le terrain se trouve dans une brousse. J'ai deux maisons en location ici à Porto-Novo à Tokpota et à Akonaboè. [...] même chez moi à Avrankou, j'ai acheté des parcelles. Je n'aurais pas pu si j'étais restée au village. Je dois confesser que j'ai la chance d'avoir un époux responsable, c'est lui qui s'occupe de toutes les formalités et qui suit mes chantiers, pendant que je cours derrière mes marchandises ».

Originaire d'Avrankou, Albertine qui assistait une femme commerçante dès son adolescence dans le marché de Ouando à Porto-Novo, a pu se frayer un chemin en ville. Les *Albertine* sont nombreuses, mais celles qui n'ont pas eu la chance comme Albertine et qui sont restées au village à Avrankou ou à Bonou sont encore plus nombreuses. Le milieu urbain, dégagé des pesanteurs coutumières, offre aux femmes, des facilités et des opportunités d'accès au foncier.

En définitive, les chances des gardiens de la tradition de conserver les modalités séculaires d'accession des femmes à la terre dépendent des orientations politiques nationales, au cas où elles sont favorables à la tradition²²² ; de la solidité des pratiques coutumières, et du climat social comme l'ont démontré les perceptions des femmes rurales rencontrées. Cela paraît plus incertain, car les difficultés d'accès des femmes au foncier et l'hybridation des modes de tenures foncières avec une forte dominance du coutumier encore de mise sur nos trois terrains risquent de fragiliser longtemps les perspectives d'inclusion sociale.

6.1.1.2 Les disparités selon les ethnies

Les ethnies qu'on retrouve au Sud-Bénin, notamment dans les communes du département de l'Ouémé, où s'est déroulée notre étude, ne présentent pas de différences fondamentales pour les groupes socioculturels apparentés aux Fon et Adja. Comme nous l'avons montré au chapitre 6, des différences mineures existent dans les lignages, concernant les processus

²²² Cas de la restauration en 1992 des religions endogènes par le gouvernement du Président Soglo ayant organisé le premier « festival Ouidah 92 ».

de donation de terres. Ces différences concernent essentiellement les matériaux²²³ entrant dans la donation. Mais le point de convergence, c'est l'importance du lignage qui compte. Et il s'exprime au masculin, car en effet, si donation, il y a, c'est toujours le père ou le chef de famille qui donne comme chez les *Wanou* et *Gbèvonon* à Bonou et chez les *Houayénou Atawé* à Avrankou, ainsi que dans la collectivité *dê kôkpon* dans le noyau ancien de Porto-Novo.

Dans toutes les ethnies, notamment des peuples autochtones, faute d'une véritable politique foncière et dans un environnement patriarcal, la manière de penser le droit des femmes à la terre dans les territoires étudiés s'est accompagnée d'inégalités et quelques fois de répressions au sein de la famille tendant à décourager toutes velléités de revendication ou de rébellion.

« Après le décès de notre père, mes sœurs et moi avons vécu comme l'esclavage aux mains de nos oncles qui se sont accaparés de tous ses biens, y compris de la maison où nous vivions sous prétexte que dans notre famille et selon la tradition, les filles n'ont pas le droit d'hériter. Malgré nos pleurs et nos lamentations, notre mère ayant refusé le lévirat²²⁴, nous avons été contraintes de quitter la maison de notre père ; là où nous sommes nées et avons grandi, pour rejoindre la maison familiale de notre mère. Du jour au lendemain, notre vie a basculé. Nous avons souffert. J'ai dû abandonner les classes pour aider ma mère à s'occuper de mes jeunes sœurs. C'est ce qui m'a précipité dans le mariage. C'est regrettable que la tradition fasse de nous femmes, des "objets sans valeurs" et cette cruauté des hommes qui se cachent derrière la tradition pour accaparer l'héritage et les biens d'autrui ».

Ce témoignage que faisait en langue goun, Blandine T., revendeuse de 37 ans dans le village de Kogbomè à Avrankou, les yeux larmoyants lorsqu'elle plongeait dans ses souvenirs, illustre les affres de l'application des règles liées à l'accès à l'héritage foncier des femmes. Le droit de succéder à la terre n'était accessible qu'aux hommes et reste d'actualité en milieu rural notamment. Les opportunités offertes par le foncier moderne ne sont accessibles qu'aux femmes « dites émancipées », se trouvant en milieu urbain ou périurbain. Il est reconnu qu'à Porto-Novo, voire Adjara, les femmes commerçantes,

²²³ Les matériaux désignent ici les intrants nécessaires aux rituels de donation ou autre cérémonie vodoun. A titre d'exemple, il s'agit du canard, du mouton, de la chèvre, de la liqueur de sodabi, du ata, du ovi. (Voir chapitre 6)

²²⁴ Selon Le Robert, il s'agit de l'obligation faite au frère d'un défunt d'épouser la veuve de ce dernier. Cette pratique ancienne est toujours d'actualité et courante dans notre zone d'étude.

yorubas pour la plupart, sont moins astreintes à cette règle. Elles achètent et revendent des parcelles au besoin. Dans la ville de Porto-Novo, l'image de certains immeubles, commerces et boutiques est associée à ces femmes commerçantes, économiquement indépendantes et communément appelées « *aladja* » qui bien souvent investissent sous la tutelle de leur époux, comme dans le cas malien dressé par Monique Bertrand :

« L'évolution des besoins exprimés par les femmes suit en effet celle de la demande plus générale, que domine la masse des hommes : nécessité sociale et économique à sortir de la condition de locataires pour « asseoir » sa famille et ses activités, minimisation du risque de « déguerpissement » des quartiers non lotis, opportunités d'investissement à risque faible²²⁵ ».

Comme on peut le constater, le courant de démocratisation qui a emballé la gouvernance foncière n'a pas été à la hauteur de l'éradication des inégalités dans l'accès à la propriété.

6.1.1.3 Les disparités selon les générations

Les disparités dans l'accès des femmes au foncier s'expriment également en termes de générations. Les jeunes femmes et les jeunes hommes des villes ou des campagnes ne font pas la même lecture de l'accès des femmes au foncier. Pour Firmine S., âgée de 30 ans, activiste et animatrice dans une ONG locale à Porto-Novo, dans un entretien en français :

« Une femme qui travaille et qui gagne bien sa vie, je ne vois pas ce qui va l'empêcher d'acheter une parcelle et construire. Les hommes et les femmes sont égaux devant la loi. Si un homme a le droit d'acheter une parcelle, la femme aussi a le droit d'en acheter. Je suis en train d'épargner pour acheter une parcelle. Je pourrai la mettre en garantie auprès des institutions de microfinances pour faire des prêts pour soutenir le petit commerce de divers et de tissu que je fais en dehors de mon travail ».

Cette lecture de jeune citadine, à l'abri des contraintes et des exigences coutumières, ne trouve pas forcément écho auprès de jeunes femmes vivant en milieu rural. En effet, à Avrankou, pour Yvette D., âgée de 40 ans qui s'exprimait en tori dans un *focus group* :

²²⁵ Bertrand Monique (2001), « Femmes et marchés fonciers urbains : mesures et déterminants d'une percée à Bamako, Mali », Dans *Autrepart*, 2001/3 (n°19), Presses de Sciences Po, p. 31.

« Acheter une parcelle, c'est une question d'argent. Il faut déboursier beaucoup. Quand-est-ce que moi, petite vendeuse d'akassa²²⁶ je pourrais économiser et acheter une parcelle ? Déjà, le commerce que je fais ne me procure pas de bénéfices, on vit au jour le jour et j'ai même des dettes. La petite portion de terre que je cultive par moment appartient à la collectivité familiale de mon mari. Nous y produisons du maïs, du manioc ou de l'arachide, en fonction des saisons et c'est à peine que cela suffit pour nourrir notre ménage [...] Nous voyons des femmes fonctionnaires et des commerçantes qui achètent. Nous aussi nous en éprouvons le désir, mais où allons-nous mobiliser tout cet argent, et après il faut également faire les formalités et réunir des pièces alors que je ne dispose même pas d'une carte d'identité ».

Les barrières auxquelles sont confrontées les femmes dans l'accès au foncier sont multiples. Il y a certes les inégalités entre les hommes et les femmes, mais entre les femmes au sein de la même génération, on note également des disparités. Certaines femmes sont limitées par leur pouvoir d'achat, l'absence d'actes d'état civil appropriés, par les restrictions coutumières et tout simplement par la ruralité ; tandis que celles des villes ont à leur portée de nombreuses fenêtres d'opportunités pour accéder à la terre. D'une génération plus ancienne, les propos de Luc T, agriculteur âgé de 74 ans, dans la même commune que Yvette, confirme les signes d'ouverture du foncier aux femmes. En effet déclare-t-il :

« ...avant, ce n'était pas possible, mais de nos jours, le monde a évolué et ici même en milieu rural, la femme qui vient avec son argent peut acheter une parcelle, puisque nous avons des terres à vendre et nous avons aussi besoin d'argent pour investir, acheter des palmeraies et entretenir celles qui existent déjà. Elles ne peuvent hériter, mais elles peuvent acheter. Personnellement, j'en ai vendu à une femme adja qui travaille dans un ministère à Cotonou ».

On remarque que le marché foncier est déterminant dans l'évolution des positions traditionnelles. Cependant des craintes subsistent. Pour Paul G., artisan coiffeur, âgé de 35 ans dans un entretien en langue wémè à Bonou :

« Je ne suis pas contre l'achat de la terre par une femme pour y mener des activités génératrices de revenus ou pour construire un toit pour elle-même et ses enfants. Mais la terre dont vous parlez, est-ce qu'il y en a pour tout le

²²⁶ Pâte à base d'amidon de maïs, très appréciée dans presque toutes les communes du département de l'Ouémé.

monde, au point de laisser les femmes en acheter ? Ce n'est certainement pas pour rien que les ancêtres les avaient écartées de l'héritage. On entend souvent dire que les femmes sont plus nombreuses que les hommes. Alors, moi j'ai des craintes. Vous savez qu'il y a des femmes politiciennes et commerçantes qui ont beaucoup de moyens. Si on n'y prend garde, elles deviendront les maîtres de la terre ».

De l'ancienne à la jeune génération, l'accès des femmes au foncier va aujourd'hui au-delà du carrefour des valeurs coutumières. En fonction des générations, il s'agit également de relations ou de rupture avec des stéréotypes qui dirigent les relations égalitaires ou non au foncier. Au cœur des enjeux, l'attachement à la tradition, mais aussi, la possession, la domination, le marché et l'économie. Lorsqu'il s'agit d'ouvrir l'accès par l'achat, la fracture entre les générations semble moins importante. Qu'en est-il sur le plan de la religion ?

6.1.1.4 Les disparités selon les religions

Sur nos trois terrains d'étude, les croyances héritées de la tradition facilitent l'assimilation de la terre au vodoun, comme l'ont rappelé les communautés au cours des échanges de Kotan (voir chapitre 7) :

« ... nous sommes convaincus que la terre dont nous parlons, c'est le vodoun. Au commencement de la terre, c'est le vodoun ; il est donc maître de la terre. Toutes les terres que nous occupons appartiennent au vodoun. Nous autres collectivités familiales, ne faisons qu'emprunter au vodoun. Nous ne pouvons donc dissocier le vodoun des questions foncières, car la terre lui appartient ».
*Gabriel O.*²²⁷

Le vodoun, comme dans tout code religieux, a ses règles et des principes. Ce sont eux qui ont façonné les mécanismes de fonctionnement des sociétés traditionnelles que nous étudions, ainsi que leurs approches de la gouvernance foncière (chapitre 6). Dans ces communautés, la coutume gère le foncier de façon homogène. Ainsi, ce qui compte c'est le lignage, et il est masculin, pas féminin. Ce qui est important dans ces sociétés, c'est que la femme peut accéder à la terre par donation du père et donc de son vivant. Car, comme nous le verrons plus loin, l'ensemble des organisations sociales dans notre milieu d'étude n'ouvrent pas le droit à l'accession par l'héritage pour les femmes. Le lignage est patriarcal

²²⁷ Planteur de cacaoyers et rapporteur du groupe des hommes à l'atelier de Kotan dans la restitution de la réflexion sur la relation actuelle à la terre et au vodoun.

et repose sur les principes de la religion vodoun basée sur un lien assez serré entre le foncier et les ancêtres. Selon Anagonou H., tradithérapeute et prêtresse vodoun, âgée de 65 ans, dans un entretien en langue toli à Avrankou :

« Il faut perpétuer la mémoire des ancêtres et suivre les recommandations qu'ils nous ont laissées. Je ne trouve aucune objection à continuer dans les pas de nos ancêtres. Tant que cela permet de préserver le sindo²²⁸, alors il faut travailler à conserver ces valeurs. Même si on vend tout, on ne touche pas à la concession familiale. Toute personne qui ose va subir la colère des ancêtres. C'est ainsi et cela ne changera pas. Je n'ai pas eu la chance de procréer tôt, je suis donc revenue dans la cour familiale où j'avais toujours ma chambre. Même si je n'ai pas hérité de mon père, j'ai toujours ma place dans cette cour et c'est ce qui est important. [...] avec les religions révélées, il n'y a plus de respect pour notre jowamon²²⁹, les forêts sacrées, les ressources naturelles. Le vodoun, c'est une religion qui respecte la nature ».

La prêtresse vodoun fait le constat du débridement de la religion vodoun face aux religions importées. Selon l'INSAE, les religions traditionnelles « baissent d'importance numérique face aux religions importées. De 1992 à 2013, la proportion de la population pratiquant les religions traditionnelles a chuté de 20% pendant que les religions comme l'islam et le christianisme ont gagné plus d'adeptes passant respectivement de 21% et 35% en 1992 à 24 et 43% en 2002 puis à 28% et 49% en 2013²³⁰ ». Le constat est frappant lorsqu'on sillonne les localités de la commune de Bonou ou d'Avrankou. On y rencontre des mosquées et des églises nouvelles. On perçoit de loin, et dans les forêts jadis calme, les cris provenant des hauts parleurs. Ces nouvelles religions sont non seulement consommatrices d'espaces qu'elles recherchent pour implanter leurs infrastructures, mais elles défient également ou contaminent les croyances des communautés anciennement attachées à la culture vodoun. Une sorte de diabolisation du culte des ancêtres s'installe, se diffuse et rentre en conflits avec les mécanismes ayant jusque-là contribué à conserver les espaces et les ressources naturelles. Pascal D., âgé de 55 ans est Pasteur de l'église Union Renaissance d'Hommes en Christ (URHC) à Avrankou, s'exprimant en français :

²²⁸ Le socle de la collectivité familiale.

²²⁹ Patrimoine ancestral ou séculaire.

²³⁰ INSAE (2017) « Synthèse des analyses sur les caractéristiques socioculturelles et économiques de la population », tome 3, p.12.

« ...Notre église n'a pas acheté cette parcelle. C'est un don que j'ai fait à ma communauté. C'est une parcelle que j'avais achetée. [...] Je ne trouve pas fondées les raisons qui interdisent l'accès des femmes à la propriété foncière. Nous sollicitons sans distinction les hommes et les femmes pour contribuer à l'œuvre de notre Seigneur. Si Dieu bénit une femme qui achète une parcelle, c'est pour sa gloire. Ce terrain-là peut servir un jour à la communauté. Alors pourquoi empêcher les femmes d'acheter ? ».

Selon Ganiou A., Administrateur civil, 35 ans dans un entretien en langue française :

« Il n'y a pas de restriction spécifique pour l'accès à la terre concernant une femme musulmane. Si elle parvient à acheter une parcelle, c'est sa propriété privée. Par exemple les femmes font le commerce. Si ses activités marchent, et qu'elle a de l'argent pour s'offrir une parcelle, elle peut le faire. Il n'y a pas de restriction religieuse particulière chez la femme musulmane. Toutefois, il est recommandé que la femme mariée informe son mari ».

Pour en arriver au résultat d'exclusion des femmes du droit de propriété, les mécanismes coutumiers se sont appuyés sur des règles qui depuis l'origine ont semblé être défavorables aux femmes et bien souvent aux possibilités qui pouvaient s'offrir à elles de devenir propriétaires terriens. Mais elles n'ont pas toujours été écartées des cercles de décisions sur le foncier familial. Houédouto W., pêcheur, 92 ans et chef de collectivité à Porto-Novo nous apprend que :

« Les femmes participent aux prises de décisions. Mais elles doivent être imprégnées de l'histoire de la communauté. Généralement, ce sont des femmes qui ont une certaine expérience de la vie de la famille. Elles sont restées longtemps dans la maison familiale et on leur a transmises des connaissances. On les appelle les « Tangninon ». Elles sont à Hlicomè²³¹. Elles n'ont pas le droit de prendre la parole en désordre ».

De type patrilinéaire²³², les communautés qu'on retrouve autant dans le noyau ancien du centre-ville de Porto-Novo que dans les zones périurbaines et rurales sont caractérisées par la dominance du droit d'usage issu des règles coutumières d'utilisation des terres. Généralement, les femmes sont comme des gardiennes circonstancielle des terres de leur époux, car elles perdent tout droit de succession et même d'occupation après le décès de ce

²³¹ Un quartier du noyau ancien de Porto-Novo (voir chapitre 5).

²³² Selon Le Robert, cela signifie que l'affiliation est fondée sur l'ascendance paternelle. *Cela signifie que la transmission, par héritage, de la propriété, des noms de famille et titres passe par le lignage masculin*”.

dernier. Leur accès aux terres est soumis à l'existence d'un intermédiaire masculin provenant du lignage du conjoint défunt. Ce dernier pouvant être leur fils.

6.1.2 Une culture de la position sociale des femmes dans notre région d'étude

« *Dictée : Ngonda n'ira pas à l'école* ». En abordant cette section, je perçois encore la voix de mon père, Gnimavo Joseph Nouwadjro, nous faisant lever du lit à 5h du matin pour cet exercice quotidien, avec cette phrase qui continue de faire écho dans mes oreilles. En effet, de ce texte de Marie-Claire Matip découvert il y a environ trois décennies, quelques mots me reviennent encore à l'esprit : « *Lorsqu'on parla pour la première fois de m'envoyer à l'école, ma grand-mère s'y opposa. Une fille à l'école, ça n'aboutira à rien, la femme est faite pour travailler à la cuisine ou au champ, mais jamais à l'école, disait-elle* ». Considérée comme la première écrivaine d'Afrique subsaharienne, Marie-Claire Matip²³³, est née en 1938 à Eséka, au Cameroun. Elle est la fille d'un chef traditionnel. Son ouvrage, l'unique d'ailleurs, illustre la vie de la femme en milieu traditionnel africain. Déjà en ces années-là, la perception que l'on a du rôle de la femme et la position sociale que la femme elle-même s'est faite à travers le personnage de sa grand-mère montre que l'homme et la femme n'étaient pas égaux dans la société. Que ce soit au Cameroun, au Bénin et plus spécifiquement dans les communes étudiées, les rapports inégalitaires entre les hommes et les femmes sont évidents et admis comme règles sociales, lorsqu'il s'agit surtout de l'héritage et plus encore des parcelles. Nous dirons même qu'ils sont intériorisés et transmis par la société. Fifamè M., la cinquantaine dans un entretien en langue goun confirme cette lecture :

« *...Nous, très tôt, notre mère nous a mises en garde. Elle nous répétait souvent que les sujets concernant l'héritage, les terres et les palmeraies que détenait notre feu-père ne nous concernaient d'aucune manière. Pour elle, c'est une affaire d'hommes, et la femme ne doit pas s'y mêler, surtout si elle tient à sa vie et à celle de ses enfants. Mi man donou ayigba homin blo. E nan hin okou kpo avi kpo wa na mi. Mi djo sounsi lè do, yé ni do to chinchin yéton²³⁴* ».

²³³ <https://information.tv5monde.com/culture/ngonda-loeuvre-unique-de-marie-claire-matip-encre-noire-et-page-blanche-15039>

²³⁴ Traduit du Goun : « *Ne vous mêlez pas des sujets concernant l'héritage de la terre, au risque que cela vous apporte malheur : la mort et des larmes. Laissez les hommes en faire leur préoccupation* ».

La position sociale faite à la femme, notamment dans la société traditionnelle, ne lui permet pas d'accéder à la terre sous des formes durables. Le lignage étant le cadre de transmission de père en fils, certaines femmes bénéficient de la terre en don du vivant de leur père. C'est là, une forme déguisée d'héritage que nous abordons dans la section suivante. D'autres mécanismes précaires sont couramment rencontrés comme l'achat, beaucoup plus réservé à des femmes allochtones, la location, le prêt, mais surtout le métayage.

Malgré la colonisation et les réformes successives de la période postindépendance que l'on a pu observer autour de la gouvernance foncière, les sociétés traditionnelles et leurs logiques ont encore suffisamment de moyens pour entretenir dans l'esprit des communautés, cette manière d'aborder le droit des femmes à la terre d'une part ; et pour la conservation des rapports inégalitaires entre hommes et femmes lorsqu'il s'agit d'hériter d'autre part. Joseph-Eric Nnomenko'o explique à cet effet que « *les querelles familiales sur le partage et l'héritage des droits à cultiver constituent une des nombreuses causes qui alimentent les inégalités foncières, contribuant à exclure de l'accès à la terre et du logement une part importante de la population maintenue dans l'insécurité*²³⁵ ».

En parcourant les différents textes législatifs et réglementaires, il n'existe aucune division sexuelle dans l'accès à la terre. Cependant, les femmes béninoises sont soumises à un ensemble de pesanteurs et de clivages qui handicapent leur droit d'accès et de jouissance de tous les avantages liés à la terre. « *La propriété foncière reste en effet anecdotique sur le continent. Elle est issue de deux illégitimités originelles : d'une part l'Etat, qui est réputé propriétaire de tout ce qui n'est pas revendiqué ; d'autre part les usages traditionnels, qui reconnaissent des droits de fait à des familles sur des biens indivis*²³⁶ ». La dualité de registre foncier héritée de la colonisation n'est donc pas restée sans conséquence sur la fragilité des droits de certaines franges de la population, en l'occurrence les femmes des milieux ruraux et même des villes plongées dans l'insécurité foncière. Marguerite F., maraîchère de 42 ans à Porto-Novo, nous explique ses difficultés.

²³⁵ Nnomenko'o Joseph-Eric (2019), « *La sécurisation du foncier en Afrique subsaharienne, Cameroun – Gabon – Congo Brazzaville* », Etudes africaines, L'Harmattan, p.96.

²³⁶ Machika Hervé (2019) « *Devenir propriétaire, un vrai calvaire* », in Jeune Afrique n°3057 – 3058, 11 août 2019, p.17.

« Ici à Porto-Novo, il n'y a plus de terres pour pratiquer l'agriculture. Même s'il faut acheter un terrain, nous autres n'en avons pas les moyens. Nous sommes obligés de louer cette portion où nous faisons du maraichage parce que nous avons besoin de cette activité pour subvenir à nos besoins et nourrir nos enfants. Notre activité dépend de la disponibilité d'espaces, et voilà qu'il n'y en a pas et nous sommes également menacées de déguerpissement. C'est assez pénible. »

Cette rareté ou « fin des terres » à laquelle les femmes sont exposées a été à plusieurs reprises rappelée par les femmes participantes au dialogue avec les communautés organisées dans le village de Kotan (chapitre 5).

La question de l'accès des femmes à la terre s'exprime alors sous la forme d'héritage aux manifestations culturelles et idéologiques variées qui fondent la double perspective de l'hybridation du modèle de gouvernance foncière dessinant ainsi une « *contre société-contredite*²³⁷ » par la résurgence des pratiques traditionnelles qui conservent ou remettent à jour le système de valeurs sur lequel repose l'accès à la terre dans les collectivités familiales.

Jeanne Z., âgée de 65 ans, commerçante à Avrankou, s'exprimant en langue goun :

«Je suis veuve, et si vous me voyez encore dans la maison de mon défunt mari, ce n'est pas une faveur, c'est parce que je suis le pilier de cette maison et tout ce que mon mari a pu réaliser, c'est avec mon soutien et mon commerce. Je ne suis pas une femme paresseuse. J'ai aidé mon mari avec mes économies et les tontines²³⁸ que j'ai pu faire. Dieu merci, de son vivant, il avait mis en garde ses frères. Sinon, ces jeunes que j'ai moi-même élevé, au nom de la tradition m'auraient vidée de la maison. En tant que Yao Daho²³⁹, je continue de répondre à tous les besoins auxquels faisait face mon défunt mari de son vivant, envers ses enfants et dans la grande famille. C'est ce qui rend possible ma présence ici et la quiétude pour mes enfants et c'est tout ce qui compte pour moi ».

²³⁷ Terme emprunté à Bernard Jeu (1977) par Abalot E.-J., Dakpo P.-C. & Nouwadjro C.-F. (2011), dans « *Nouvelles démocraties africaines, culture et développement durable* », in Culture et Cultures, un défi pour les droits de l'homme, L'Harmattan, p. 268 ; pour désigner les systèmes de valeurs qui affectent l'évolution des sociétés.

²³⁸ Epargne faite par un groupe de personnes dans une caisse commune qui sert à financer les besoins ou activités génératrices de revenus des membres, à tour de rôle, selon une périodicité bien définie. Elle est itérative.

²³⁹ Yaodaho est en langue goun et signifie « épouse du fils aîné de la famille ».

Toutefois, les politiques foncières sanctionnées par l'échec de la greffe de la modernisation ne semblent pas avoir apporté un grand changement dans la situation des droits des femmes à la propriété, notamment dans les territoires étudiés qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux. L'accès des femmes à l'héritage foncier se présente encore comme un sujet préoccupant dans les trois espaces analysés.

6.1.3 La question de l'accès à l'héritage foncier par les femmes

Les femmes sont des citoyennes à part entière, dotées des mêmes droits que l'ensemble de la population. Actrices du développement, elles participent à la construction des sociétés qui se veulent réellement inclusives, respectueuses des droits de la personne humaine. Ce n'est pas toujours une position partagée, notamment dans les sociétés traditionnelles, où « *qui a un fils a une propriété, qui a des filles n'a rien*²⁴⁰ ». Anagonou H., tradithérapeute, âgée de 65 ans, dans un entretien en langue toli à Avrankou :

« Pour être prise en compte pour les affaires concernant le foncier familial, la femme doit être en mesure de contribuer aux charges et souscriptions exigées par la famille pour des cérémonies. La femme ne pouvait hériter de terres à cause de certaines considérations mises en place par les ancêtres. Les femmes ne sacrifiaient généralement pas aux cotisations, ou le faisaient partiellement. Elles se consacraient beaucoup plus aux besoins de leur belle-famille et de leurs progénitures. Il arrivait souvent qu'elles soient également absentes lors des événements importants de la vie de la famille. Les hommes devaient faire face, seuls, aux dépenses ou aliéner une partie de l'héritage pour y faire face. Pendant ce temps, lorsque la femme a la possibilité d'aménager une case dans la maison familiale et y faire des enfants, ses enfants ont un double avantage de disposer d'espaces chez leur mère, ainsi que chez leur père ; tandis que les enfants de ses frères, appelés à perpétuer le nom de la famille ont besoin d'espaces et sont comme lésés ».

La plupart des communautés qui adoptèrent cette approche de subordination du droit d'accès de la femme à l'héritage foncier s'inscrivaient souvent dans une logique de sécurisation du patrimoine foncier dans le lignage.

²⁴⁰ Ce vécu des sociétés étudiées dans le cadre de notre thèse est également cité en exemple par Fatiha Talahite et Randi Deguilhem (2017), citant l'exemple de communautés de pêcheurs de Valence au sud de l'Espagne.

Luc T., jardinier à Avrankou, âgé de 74 ans dans un entretien en langue goun :

« ...La femme est appelée à aller vivre dans une collectivité familiale autre que la sienne et à en perpétuer la descendance. Ses enfants ne peuvent donc revenir ériger une construction dans la maison familiale de leur mère et l'habiter. Si l'une de mes sœurs arrive à construire une maison sur une terre appartenant à notre collectivité familiale, cette maison n'appartient ni à cette femme, ni à ses enfants, mais revient de droit à ses neveux ».

On se rend compte que la société fonctionne exactement sur la base de l'idée que la femme n'apporte aucune valeur ajoutée à la protection de l'héritage foncier de la famille, en référence à Fatiha Talahite et Randi Deguilhem (2017)²⁴¹. Puisqu'elle est appelée à se marier et à se déplacer vers la collectivité familiale de son époux, les mécanismes mis en place l'empêchent donc de disposer de terres qu'elle pourrait reverser dans le patrimoine de la famille de son mari.

« Comment peux-tu confier la gestion de l'héritage de ton père à une autre famille ? C'est inacceptable ! » Basile A., agriculteur, 56 ans s'exprimant en langue Tori, du même milieu que le précédent.

Malgré les multiples efforts de l'Etat depuis l'indépendance, des organisations de la société civile et des partenaires à divers niveaux, les femmes dans leur vécu quotidien se heurtent encore à de nombreuses barrières et font l'objet de préjugés émergents aussi bien des sociétés patriarcales, de la société moderne que de l'administration. Elles vivent pour la plupart du temps des situations discriminantes dans tous les secteurs d'activités, si bien que *« De nos jours, derrière l'égalité juridique formelle, ces inégalités se perpétuent, dissimulées par l'apparente neutralité du droit, marquant une continuité historique dans la domination patrimoniale dont les femmes font l'objet »²⁴²*.

L'inclusion foncière relève d'une responsabilité collective, mais aussi politique. Elle vise l'intersectionnalité dans l'accès aux terres, c'est agir dans l'intérêt de tous. Beaucoup d'actes sont posés par-ci par-là, mais l'effet dans le quotidien des femmes aussi bien en milieu rural qu'urbain est assez marginal d'après les bénéficiaires. Anne, Jeanne et Yvette, trois femmes, la quarantaine, rencontrées à Houndomè dans la commune d'Avrankou au

²⁴¹ *« Qui a un fils a une propriété, qui a des filles n'a rien ».*

²⁴² Fatiha Talahite, Randi Deguilhem (2017), *« Genrer l'analyse des droits de propriété, Introduction »* in Cahiers du Genre, 2017/1 n° 62, Association Féminin Masculin Recherches, p. 9 [en ligne].

cours d'un *focus group* en Tori, en donnent une illustration à travers Jeanne, revendeuse de pain, âgée de 40 ans qui s'exprimait en goun :

« Ici à Avrankou, les femmes n'ont pas droit à l'héritage. Cela ne fait pas partie des usages. Il est dit que la femme ne doit pas hériter. A vouloir pousser loin, tu risques ta vie²⁴³. La femme ne peut hériter que d'arbres fruitiers ou d'une certaine somme d'argent issue de la vente d'une parcelle héritée en commun ; et ce n'est pas toujours évident ».

Une forme de division sexuelle de l'héritage s'observe. Les « *Objectifs de Développement Durable 2015-2030*²⁴⁴ » révèlent le besoin urgent de prise de conscience autour de la nécessité d'un développement inclusif. La situation de l'accès des femmes à la terre reste cependant toujours complexe dans les villages. Entre Bonou et Avrankou, la situation n'est guère différente. Dans le noyau ancien de Porto-Novo, les bâtis anciens des grandes collectivités familiales occupent tout l'espace et n'offrent pas la possibilité de parler de propriété individuelle, car il s'agit bien souvent d'indivision. Dans toutes ces localités, les femmes éprouvent des difficultés, à accéder à l'héritage, à acheter une parcelle, à jouir d'un bien foncier ou simplement encore à recevoir des informations et des services liés à leurs droits fonciers ; tant les considérations basées sur le genre sont encore présentes. Il s'observe que les femmes sont plus susceptibles de vivre des problèmes multiples, et sont moins portées à agir pour régler les problèmes par leurs propres moyens et plus susceptibles de souffrir d'une variété de conséquences négatives qui peuvent bien finir par consacrer leur exclusion sociale.

Malgré l'engagement du Bénin à être un état modèle, et les efforts fournis à travers les approches stratégiques de mise en œuvre du développement, la prise en compte de l'intersectionnalité du foncier reste préoccupante.

Dans l'impossibilité d'hériter, les femmes sont ainsi contraintes aux modes non sécurisants d'accession à la terre que sont le métayage, le gage, la location ou le prêt. Encore que dans ces conditions, elles doivent bien souvent s'appuyer sur un intermédiaire homme. Tondonou A., Agriculteur de 70 ans à Bonou justifie la pratique dans un entretien en langue wémè :

²⁴³ Au Bénin généralement les individus sont attachés à leur terre et à leur femme. Ils sont prêts à aller au sacrifice suprême lorsqu'il s'agit de défendre le moindre cm² de leurs terres. Des affrontements, mais aussi des attaques mystiques qui sont à l'origine de nombreuses pertes en vies humaines sont les conséquences des nombreux conflits fonciers.

²⁴⁴ En référence à l'agenda 2030 des Nations Unies.

« Nous devons perpétuer la mémoire des ancêtres. C'est ainsi que nous avons vu faire nos parents et nous ne faisons que suivre leur exemple. La femme ne peut hériter de la terre. Je pense que les ancêtres ont vu et cela limite les conflits. Moi j'ai une femme qui n'est pas de notre communauté. Elle vient d'Abomey. Si elle est héritière, pensez-vous que j'ai la possibilité d'aller exploiter les terres appartenant à son père ou de les vendre, alors qu'elle a des frères qui ont aussi des enfants garçons. Vous comprenez donc pourquoi donner la terre en héritage à une femme ne peut lui profiter ».

Cette tendance de conservation et de perpétuation des pratiques coutumières est également défendue par certains jeunes. Julien M, jeune agriculteur et transporteur dans la commune de Bonou, âgé de 35 ans, défend en langue wémè que :

« Les femmes ne doivent pas hériter de la terre. Les anciens ont vu juste. Les hommes ont besoin de la terre pour l'agriculture et ce n'est déjà pas suffisant. Laisser les femmes hériter, c'est bouleverser l'ordre établi par les ancêtres et remettre en cause l'autorité des hommes ».

En progressant vers le centre-ville, on observe une ouverture de certains jeunes à l'héritage des femmes. En effet, pour Noudegbessi Z., jeune instituteur âgé de 30 ans dans la commune d'Avrankou, dans un entretien en français :

« Je ne comprends pas pourquoi aujourd'hui les femmes ne doivent pas hériter. Le garçon et la fille sont égaux et dans notre milieu toli, les femmes se sacrifient beaucoup pour l'éducation et l'avenir des enfants. Il y a des choses que nos ancêtres faisaient avant. Mais aujourd'hui, les temps ont changé. Ce qu'on peut refuser, c'est qu'une femme qui a hérité de la terre de son père ne peut pas la vendre. Sinon, la femme a besoin de la terre comme tout le monde pour produire, même si c'est du maïs pour la famille ».

On constate qu'en fonction des centres d'intérêts, la position pour l'accès des femmes à l'héritage foncier peut varier. Ainsi, le jeune agriculteur s'accroche à un besoin de terres pour s'opposer à l'héritage de la femme, tandis que l'intellectuel vivant en milieu périurbain s'appuie sur le droit et l'égalité de chances pour défendre l'accès des femmes à la terre. Nous n'avons pas cherché à savoir si ce dernier développe des activités agricoles à ses heures perdues.

On remarque toutefois, que dans les mécanismes communautaires de gestion des terres fortement encore présents, les droits fonciers des femmes sont fragiles. Le fait d'être propriétaire terrien conditionne le statut social et la possibilité de prendre des décisions, même au sein des hommes. L'essor du droit à la propriété des femmes accentue souvent le degré d'application de la coutume et du contrôle des terres par les hommes. L'application stricte du code traditionnel a souvent débouché sur une profusion de règles et de principes individuels et collectifs qui limitent les femmes et freinent leur participation à l'héritage.

Encadré 13 : Description des modes alternatifs à l'héritage d'accès à la terre

Le métayage

Le métayage est un « *mode d'exploitation agricole, louage d'un domaine rural à un métayer qui le cultive pour une partie du produit* » selon Le Robert. C'est donc une forme d'accès à la terre qui repose sur le paiement contractuel d'une rente qui n'est rien d'autre qu'une partie de la récolte ou de la production, déterminée à l'avance. Il est évident que cette modalité d'accès à la terre comporte des risques, tant pour le propriétaire de la terre, que pour la femme tenancière. Celle-ci peut se retrouver en insécurité foncière du fait d'une mauvaise récolte liée aux aléas climatiques, de la mauvaise foi du propriétaire, surtout que ce type de contrat est basé sur l'oralité.

Le gage

Le gage, consiste à mettre sa terre comme objet de valeur, en garantie pour le paiement d'une dette. Il implique donc deux parties, dont la première dans le besoin d'argent pour des raisons qui lui sont propres se constitue en débiteur ou gageur en mettant en garantie son bien/sa terre auprès d'une deuxième partie gagiste, qui n'est rien d'autre que le créancier qui a la possibilité d'exploiter la terre et d'en tirer profit sur l'échéance convenue, jusqu'à l'extinction de la dette. Il est également source de risque ou d'insécurité foncière pour la femme qui peut être dépossédée, ou obligée indirectement d'aliéner son bien, lorsqu'elle se retrouve en défaut de paiement de la dette.

La location

La location est une modalité précaire permettant l'accès à la terre pour l'exercice des activités généralement génératrices de revenus. Elle est souvent sollicitée lorsque le preneur n'a pas l'intention ou les moyens de réaliser des investissements structurants sur la parcelle. C'est souvent le cas des maraîchères. Dans ce cas, la locataire s'acquitte périodiquement d'une redevance déterminée au début du contrat. Elle peut prendre la forme d'un bail, lorsque le paiement de la redevance couvre une période relativement longue, définie d'accord parties. Elle ne s'applique pas seulement aux activités agricoles pour les femmes, mais elle s'étend également aux places accordées pour le petit commerce, dans certains cas.

Le prêt

Le prêt est une modalité usuelle ou de dépannage qui permet bien souvent à une femme d'accéder à une terre pour y développer des activités agricoles afin de subvenir à ses besoins et ceux de son ménage. Il ne prend appui en principe sur aucune contrepartie et s'avère moins contraignant que les autres modes d'accès, car il repose sur le soutien, la solidarité et l'entraide. Il n'est toutefois pas exempt de risque ; la bénéficiaire pouvant être déguerpie par les descendants ou successeurs du prêteur, voire susciter la révision des clauses du contrat en location/bail ou en métayage.

Il résulte des pratiques coutumières, une rigidité accrue et un retard des collectivités familiales à s'adapter aux mutations en cours dans la gouvernance du foncier, un blocage du développement des espaces et souvent des conflits violents qui illustrent la dictature de la tradition et la profonde fragilité de l'application du droit positif. C'est le cas d'une

célèbre famille dans la commune d'Avrankou où le patrimoine foncier familial est constitué en indivision depuis plusieurs décennies. Sous cette forme, les jeunes de la collectivité qui ont besoin d'espaces personnels n'y ont pas accès et partent frustrés acquérir des parcelles et s'installer. A Bonou, c'est la communauté gardienne de la forêt de Gbèvozoun qui lutte contre l'empiétement sur le domaine de la forêt. La politique de promotion de l'égalité et de l'équité sous-entendue par les textes a du mal à réussir, car elle présente les germes de l'affaiblissement des règles séculaires conservées par les communautés et auxquelles elles sont encore soumises, fort de leur ancrage dans l'esprit des communautés et des femmes à qui elle devrait être plus utile.

Nous prenons ainsi le risque d'avancer qu'après l'euphorie des indépendances, de la démocratisation, puis de la décentralisation, aucune mesure intelligente n'a été prise à travers les politiques foncières successives pour faciliter le maillage entre les réalités traditionnelles et les besoins de modernisation de la gouvernance foncière. Comptant sur sa superpuissance et son rôle régalien, l'Etat a souvent oublié que l'application et le respect des textes relevaient des citoyens ; « ...les échecs liés au renouvellement des usages, trouvent bel et bien leur signification dans les différentes tentatives de reproduction d'un héritage idéologique inachevé²⁴⁵ ».

Dans tous les cas, le constat est assez clair que le foncier échappe aux femmes, quel que soit le type d'espace concerné. Une certaine supériorité des hommes tant à prévaloir et prend appui sur les mécanismes coutumiers qui eux-mêmes sont de jour en jour influencés par la progression et les logiques des milieux urbains, ainsi que par les croyances religieuses des individus. Une mutation progressive des droits des femmes se façonne. Elle est sans doute liée aussi à une alphabétisation des femmes dans certains milieux et à l'augmentation d'un travail rémunéré pour elles, voire une entrée dans le salariat. C'est le cas des nombreuses femmes passées par les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI), devenues institutrices et pouvant bénéficier des avantages offerts par l'amélioration de leur statut social, l'accès au système bancaire, la possession de certaines pièces administratives.

²⁴⁵ Abalot E.-J., Dakpo P.-C. & Nouwadjro C.-F., dans « *Nouvelles démocraties africaines, culture et développement durable* », in Culture et Cultures, un défi pour les droits de l'homme, L'Harmattan, p. 254

6.2 Les mutations des droits fonciers des femmes

Avec le phénomène de globalisation, de libéralisme économique avec l'ouverture du marché foncier, et l'évolution de la prise en compte des droits de la personne humaine dans tous les processus de développement, on constate que les réalités sociales, elles aussi sont dynamiques et s'adaptent. Il serait dangereux d'envisager même une société figée. Toutes les sociétés, en milieu urbain et rural, elles bougent les unes plus rapidement que les autres.

6.2.1 Un plafond de verre²⁴⁶ en voie de fragilisation

Dans son ouvrage intitulé « *L'entrepreneuriat féminin et développement au Bénin* », Yvette Onibon Doubogan présente l'illustration du regard du monde social sur la femme, lorsqu'elle annonce que « *L'existence des entreprises dirigées par des femmes ne constitue pas un fait exceptionnel dans la société béninoise*²⁴⁷ ». La marginalisation des droits des femmes liée aux représentations sociales, les pesanteurs socioculturelles, le choc de la rencontre entre le droit coutumier et le droit moderne, la croissance rapide de certaines grandes villes et leurs marges périurbaines (cas d'Avrankou) ont engendré de fortes mutations des droits fonciers des femmes au cours de ces dernières années. Parmi les déterminants de ces changements, on peut évoquer :

- ✓ le relâchement dans l'application de certains principes coutumiers qu'on peut expliquer par la conversion aux religions importées dont l'islam, le christianisme, etc. ; le refus par d'autres de perpétuer le culte vodoun à cause de leur nouvelle religion, notamment les chrétiens évangéliques ; le déplacement vers les villes permettant d'échapper au poids de la tradition, comme ces jeunes qui vident les quartiers du noyau ancien de Porto-Novo pour aller s'installer dans les périphéries de la ville et en zone périurbaine dans le cadre des nouveaux lotissements ;

²⁴⁶ L'expression « **plafond de verre** » renvoie à l'ensemble des barrières, des limites, des inégalités entre hommes et femmes, le plus souvent invisibles, empêchant ces dernières d'accéder à certaines positions, à des niveaux de prise de décision, de bénéficier de certains avantages et ou d'assumer des responsabilités. C'est donc une métaphore qui désigne les freins et faits sociaux qui forgent la discrimination en bloquant l'accès équitable des femmes au foncier pour ce qui relève de notre recherche.

²⁴⁷ Onibon Doubogan Yvette (2019), « *L'entrepreneuriat féminin et développement au Bénin* », Etudes africaines, L'Harmattan, p.20.

- ✓ l'amélioration du pouvoir économique et l'autonomisation des femmes grâce à l'effort de l'Etat au moyen des programmes de microcrédit et la facilitation de l'accès aux actes d'état civil qui restent tout de même difficile pour le plus grand nombre avec l'aide parfois des ONG ;
- ✓ et surtout la discrimination positive ou incitative dans la promotion des droits des femmes dans les politiques publiques.

Même si une forme d'altérité s'est emparée des modes d'accès au foncier par les hommes et par les femmes dans les sociétés traditionnelles, une révolution pour écarter le « *plafond de verre* » s'observe de plus en plus. C'est sans compter, en effet avec la prise de conscience des femmes que la question économique devient d'une importance capitale dans ce changement. Anagonou H., tradithérapeute, âgée de 65 ans, dans un entretien en langue toli à Avrankou :

« Pour être prise en compte pour les affaires concernant le foncier familial, la femme doit être en mesure de contribuer aux charges et souscriptions exigées par la famille pour des cérémonies. La femme ne pouvait hériter de terres à cause de certaines considérations mises en place par les ancêtres. Les femmes ne sacrifiaient généralement pas aux cotisations, ou ne le faisaient que partiellement. Elles se consacraient beaucoup plus aux besoins de leur belle-famille et de leurs progénitures. Il arrivait souvent qu'elles soient également absentes lors des événements importants de la vie de la famille. Les hommes devraient faire face, seuls, aux dépenses ou aliéner une partie de l'héritage pour y faire face... ».

L'inclusion dans l'accès au foncier a vu ses chances croître à cause d'une évolution quoique timide de la manière de penser le rapport de la femme à la terre ; lequel est lié à sa capacité désormais prouvée de se prendre en charge économiquement pour celles qui ont la chance de mener des activités génératrices de revenus.

6.2.2 L'effritement du cercle vicieux autour du foncier traditionnel

La société traditionnelle est en effritement. Le besoin d'argent pour des réalisations personnelles ne fait pas moins partie des causes de ce délitement en cours. Le renforcement des capacités axé sur l'autonomisation économique des femmes fut entre autres, la riposte des organismes de promotion des droits humains, à cette disparité de genre en matière

d'accès à la terre, à laquelle elles sont soumises. La conséquence fut l'amélioration du pouvoir d'achat des femmes par l'accès aux crédits ce qui a conduit à la réduction des préjugés et au relâchement de certaines pressions coutumières.

Janvier D., 42 ans, agriculteur dans la commune de Bonou :

« Moi je suis agriculteur et mes activités marchent très bien. Ahonon²⁴⁸ mon épouse écoule nos produits dans les marchés de Dangbo, Ouando et même Dantokpa. Avec nos économies, nous avons pu acheter d'autres parcelles pour étendre nos productions dans la vallée. Il y a des terres qui sont en son nom et je suis son témoin. Avec les papiers, elle sollicite des crédits auprès des institutions de microfinances. Nous investissons l'argent qu'elle va prendre dans notre activité et cela marche bien ».

Damien A, allochtone rencontré à Avrankou et instituteur à la retraite âgé de 65 ans, reconnaît le rôle essentiel de l'indépendance financière de son épouse dans l'acquisition de la parcelle et la construction de sa maison.

« Je n'ai pas de complexe pour vous dire que si j'ai pu construire cette maison, ma femme a été d'une grande utilité. Elle faisait le commerce, allait acheter au Nigéria et revenait vendre ici. Elle fréquentait aussi les autres marchés à l'intérieur du pays pour acheter et revendre des produits de saison. Affecté ici, à cinq ans de ma retraite, j'étais au départ en location, deux chambres et un salon dans une cour commune. C'est elle qui a réuni la somme qu'elle m'a remise pour acheter cette parcelle et progressivement, nous avons pu faire quelque chose ici avant ma retraite ».

On remarque que malgré son statut de fonctionnaire, monsieur Damien A., a éprouvé des difficultés pour acheter une parcelle et construire une maison. Il n'aurait certainement pas pu sans l'aide de sa femme qui dispose des ressources suffisantes pour l'aider. S'il était inscrit dans un registre fortement patriarcal, son épouse pourrait ne pas atteindre cette autonomisation financière lui ayant permis d'avoir la capacité de l'aider. Les femmes contribuent ainsi, par leurs activités génératrices de revenus, non seulement à l'économie locale, mais elles repoussent progressivement les limites imposées par les diverses

²⁴⁸ Ahonon désigne une femme, mère de jumeaux.

barrières auxquelles elles sont soumises, lorsque les circonstances le permettent. On assiste alors à un effritement progressif du plafond de verre.

6.2.3 Conséquences des mutations foncières pour les femmes des milieux ruraux : cas de Bonou

Malgré une certaine évolution, l'accès des femmes à la terre reste fébrile à cause des considérations coutumières en milieu rural, comme c'est le cas à Bonou, notamment, malgré l'évidence du rôle et de la place de plus en plus importante qu'elles occupent au sein des ménages et des exploitations agricoles. Le *Rapport National 2016 de suivi de la sécurité humaine au Bénin* (PNUD-Bénin) dans l'analyse du profil de la pauvreté soulignait déjà que les ménages dirigés par les femmes sont moins pauvres que ceux placés sous l'autorité des hommes²⁴⁹. C'est dire quelle contribution significative elles apportent dans l'économie et donc sur les facteurs de production. L'accès aux mécanismes de financements a certainement facilité le relèvement du pouvoir économique des femmes. Mais lorsqu'on sait que la propriété foncière est indispensable pour prétendre à des financements de taille importante, on comprend très vite que la plupart des femmes ne peuvent se contenter que de micro-crédits. La propriété foncière joue alors un rôle important dans le financement et dans l'autonomisation des femmes. Mais comment peuvent-elles tirer leurs épingles du jeu face à la crise de perception due à l'héritage coutumier au niveau du développement des sociétés des territoires dans lesquels elles vivent, qui exercent sur elles une forte pression sociale ? Aujourd'hui, le défi majeur est celui de l'égalité dans la succession lorsqu'il s'agit du foncier. Dans un *focus group* avec cinq femmes de générations différentes, sur la place publique du village d'Agbonan dans la commune de Bonou, nous avons abordé la question du chemin à parcourir pour parvenir à cette égalité. Dame Djigbé, 65 ans, formatrice de noix de palme à Bonou nous explique qu' :

« Autrefois, ici à Bonou, les femmes n'avaient pas droit à l'héritage. Elles sont des tantes et il y a un risque qu'elles partent dans une autre famille avec la richesse-héritage issue de sa famille paternelle. La femme n'avait aucun droit. Aujourd'hui les choses changent peu à peu avec la loi. Les femmes ne pouvaient pas hériter parce qu'elles ont procréé dans une autre famille. C'est donc pour éviter une intrusion des enfants d'une collectivité dans la jouissance du patrimoine d'une autre collectivité que les ancêtres en ont ainsi décidé.

²⁴⁹ PNUD (2016), « *Rapport national 2016 de suivi de la sécurité humaine au Bénin* », p.50.

Jadis, lorsqu'on n'était pas encore limité par la disponibilité des terres, les anciens, installés sur de vastes domaines, autorisaient leurs sœurs à occuper une portion de l'espace pour pratiquer l'agriculture de subsistance. C'est cette pratique qui a permis à certaines personnes de réclamer de nos jours, le droit de propriété sur certaines terres, sans être au départ premier occupant ou propriétaire. Ils revendiquent le droit de propriété de leur mère ou de leur arrière-grand-mère. Ce fût une très grave erreur du temps des ancêtres. Si cela avait été un don, on comprendrait. Des droits d'occupation qui se sont aujourd'hui transformés en revendication de droit de propriété à cause de la bienveillance et du manque de vigilance de nos ancêtres. Aujourd'hui, les descendants de ces femmes s'accaparent ces espaces devenus sources de conflits ».

Elle est soutenue par Solange B., vendeuse d'atassi²⁵⁰, 45 ans, qui elle s'exprime en fon :

« Ici, lorsqu'on partage l'héritage foncier aux femmes, cela est source de conflits et entraîne la mort dans la famille. Il en est ainsi jusqu'à nos jours. Pendant que vous avez des sœurs mariées qui viennent avec des membres de leurs belles familles récolter dans la palmeraie familiale, si vous étalez le lit à ce genre de pratiques, votre vie est menacée. La famille sera frappée par la mort de personnes influentes sans qu'on ne puisse en connaître les causes. C'est en effet interdit sur nos terres ».

Ainsi, avec les ouvertures au foncier moderne, le fléchissement de certains principes s'observe. John Igué rappelle que « dans les pays du golfe du Bénin, entre le Ghana actuel et le delta du Niger au Nigéria, les femmes ont plus de responsabilité que les hommes dans la gestion de la société et des activités économiques. Elles sont les matrones des couvents religieux et jouent un rôle important dans les cours des rois²⁵¹ ». Cette ouverture sur les capacités des femmes devrait être accompagnée par le renforcement de leur droit d'accès à la propriété, alors que de nombreux ménages sont dirigés par des femmes aussi bien en milieu rural qu'urbain.

²⁵⁰ Composé de deux ingrédients principaux, à savoir le riz et le haricot, l'**Atassi** est un plat très prisé dans le Sud comme dans le Nord. Il est généralement accompagné d'une sauce épaisse ou d'une friture de tomates.

²⁵¹ Dans la préface de « *L'entrepreneuriat féminin et développement au Bénin* » de Onibon Doubogan Yvette (2019).

6.3 L'approche genrée comme moyen de lutte contre les inégalités foncières

Les inégalités dans l'accès des femmes au foncier ont un caractère héréditaire et sont comme intégrées dans le quotidien des communautés. Mais de plus en plus, des approches de promotion des droits humains sont intégrées à toutes les dimensions de développement. L'approche genre en constitue un pilier fondamental. Il est donc nécessaire d'apprécier comment elle s'intègre et contribue à repousser les barrières liées aux inégalités foncières.

6.3.1 Les déterminants de l'approche par le genre

Ils reposent sur les paliers de développement et concernent les réalités économiques, sociales, politiques, environnementales, culturelles et technologiques qui impactent la vie des hommes et des femmes des villes et des campagnes, de l'actuelle ou de l'ancienne génération. Ils s'expriment sous diverses formes que sont les rôles de genre, de la division sexuelle du travail, de l'accès et du contrôle des ressources et des bénéfices, des facteurs d'influence, des besoins pratiques et des intérêts stratégiques, de la participation, de l'*empowerment*, des stéréotypes, de l'égalité, de l'équité, etc.

Devant les inégalités sociales, l'Etat dans son rôle de promotion des droits humains et pour répondre aux engagements pris dans le concert des nations a choisi de s'investir dans la promotion des droits de la femme. Dans ce sens, de nombreuses organisations et institutions se sont engagées dans des actions de transformations visant à faire face aux stéréotypes et rôles de genre qui caractérisaient la société. A titre d'exemple, le programme de Renforcement des capacités d'Actions des Femmes (RECAFEM) déployé depuis 2003 sous plusieurs phases grâce à l'appui de la Coopération Suisse a permis d'améliorer la participation des femmes aux instances de prises de décisions, d'accroître leur *leadership* et leur autonomisation. Agissant comme leviers de proximité, de nombreuses organisations de la société civile ont facilité l'appropriation et le relèvement des droits des femmes dans les communautés à la base, s'appuyant sur le plaidoyer et la mise en place d'un cadre juridique approprié. Les organisations nationales telles que *l'Association des Femmes Juristes du Bénin (AJFB)*, *le Réseau pour l'Intégration des Femmes des Organisations Non Gouvernementales et Associations Africaines*, *le West Africa Network for Peacebuilding*²⁵² (WANEP), *Le Women in Law and Development in Africa (WILDAF)*, etc., soutenues par de nombreuses organisations locales et communautaires, des activistes et des

²⁵² Réseau Ouest Africain pour l'Edification de la Paix. La section Bénin a été créée en 2003.

porteurs de cause ont œuvré à faire bouger le curseur sur les droits fonciers des femmes en investissant les cadres formels, non formels voire informels. Les engagements pris par l'Etat pour respecter les normes et accords internationaux en matière de droits des femmes et d'égalité des sexes ont évolué à travers le cadre législatif, réglementaire et les outils de promotion des droits des filles et des femmes. L'avènement de la décentralisation a par ailleurs accéléré la mise en œuvre d'actions concrètes à la base par les collectivités locales. Dans ce sens, et dans le cadre de notre travail en tant que Chargé de Programmes de la Maison de la Société Civile, nous avons facilité le financement de 18 organisations féminines pour promouvoir les droits des femmes à travers des activités de sensibilisation comme des émissions sur les chaînes de radio, etc. Cette initiative a été financée en 2019 par le programme Redevabilité de la Coopération Suisse. De même, grâce au financement de l'Ambassade de France dans le cadre des Projets Innovants des Sociétés Civiles et des Coalitions d'Acteurs (PISCCA), nous accompagnons chaque année, en moyenne une dizaine d'associations qui impactent des centaines de jeunes filles, des milieux ruraux notamment, vers leur autonomisation et la sécurisation de leur accès au foncier pour développer les activités génératrices de revenus sur lesquelles elles ont été formées et qui nécessitent l'accès à la terre. La sécurisation de ces espaces pour la pérennité du droit de jouissance par les bénéficiaires constitue un point clé de l'évaluation des dossiers que nous examinons et accompagnons.

Encadré 14 : Le PISCCA : un modèle de promotion par la société civile de l'accès des femmes à la terre au Bénin

L'appel à projets 2023 du fonds d'appui aux projets innovants des sociétés civiles et des coalitions d'acteurs (PISCCA) est intitulé « Femme et environnement ». A travers ce mécanisme financé par l'Ambassade de France au Bénin, les projets sélectionnés dans le cadre de cet appel visent à réduire les inégalités de genre en soutenant les femmes dans la lutte contre les changements climatiques. Une attention particulière a été portée dans la sélection aux projets dirigés par des femmes et qui visent la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie des femmes au Bénin. Trois composantes à savoir (i) la mise en place d'une économie circulaire, (ii) la gestion durable et valorisation de la biodiversité, puis (iii) la gestion durable des terres, ont été financées au profit de jeunes filles et femmes. L'évaluation des projets est attentive à la sécurisation des droits fonciers des femmes afin de garantir leur insertion économique de manière durable.

6.3.2 Les contraintes liées à l'inclusion foncière

La dynamique de l'inclusion dans l'accès au foncier implique un engagement des acteurs à tous les niveaux de prise de décisions, à commencer par le niveau communautaire. Bien que les organisations de lutte pour la promotion des droits des femmes aient mené des actions visant à changer les stéréotypes qui pèsent sur les modes d'accès des femmes à la terre, en milieu rural surtout, l'ancrage des prénotions fondées sur la tradition reste encore vivace dans l'esprit des communautés. Les logiques soutenues par les défenseur.e.s de l'égalité de genre ne sont toujours pas en adéquation avec les pratiques coutumières. Elles sont parfois même opposées, conduisant à une cristallisation des positions. C'est presque à une application « *off shore* » de la loi qu'on assiste sur le terrain. Toutes les règles issues de la codification coutumière sont-elles préjudiciables au bien-être des femmes ? Des aspects positifs existent certainement et peuvent être capitalisés.

Les réformes engagées devraient permettre d'aboutir à une société inclusive en matière d'accès au foncier si on tient compte des efforts des acteurs à divers niveaux, y compris dans les couvents et les palais royaux. Ainsi, on pourrait « ... *au regard du cadre législatif et institutionnel dont le Bénin s'est doté dire que le pari pour l'accès sécurisé à la terre dans le pays est déjà gagné sur papier*²⁵³ ». La problématique de l'effectivité de la mise en œuvre de la politique foncière moderne dans son esprit reste entière. L'article 604 du code des personnes et de la famille stipule en effet que toute personne ayant la qualité d'enfant et de descendant, de père et de mère, de frères et sœurs ou de conjoint survivant peut hériter d'un parent décédé. C'est cette égalité d'accès que défend Firmine S., âgée de 30 ans, activiste et animatrice dans une ONG de la place à Porto-Novo, dans un entretien en français :

« ...*Les hommes et les femmes sont égaux devant la loi. Si un homme a le droit d'acheter une parcelle, la femme aussi a le droit d'en acheter...* ».

L'introduction du foncier moderne et les enjeux démographiques et économiques avaient soulevé et continuent encore de soulever des vagues quant à la disponibilité de terres pour tous. Les femmes rencontrées au cours du dialogue avec les communautés à Kotan – Avrankou ont clairement exprimé leurs inquiétudes quant à la fin des terres et la disparition de leurs moyens de production et de subsistance. Elles ne vivent pas que la pression de la

²⁵³ Konrad Adenauer Stiftung (2020), « Accès des femmes à la terre, les collectivités prennent de plus en plus le combat à cœur » in *Afrique foncier* n°3 – 4^e trimestre, p. 28.

tradition, mais elles subissent également cette rareté marquée de terres cultivables. La croissance galopante de la démographie se traduit également par un besoin de terres pour les habitations, les infrastructures sociocommunautaires, repoussant les limites de la disponibilité de terres. Même en milieu rural, rappelle Paul G., artisan coiffeur, âgé de 35 ans dans un entretien en langue wémè à Bonou :

« Ce qui se passe dans les grandes villes, Porto-Novo, Cotonou et ailleurs ne doit pas être copié. On pense qu'il y a encore des terres ici, mais c'est faux... ».

Si les collectivités familiales facilitent l'accès des femmes aux terres cultivables, dans un contexte de marchandisation du foncier et d'infiltration de la logique capitaliste à tous les niveaux, les femmes auront de plus en plus de difficultés à accéder aux terres essentielles pour assurer leurs besoins de subsistance. Cette situation conduit à une compétition entre les hommes et les femmes pour avoir le droit d'usage, mais elle crée également des problèmes d'insécurité que le renforcement de l'équité dans les pratiques pourrait soulager pour l'avènement de l'égalité-genre dans l'accès au foncier. Avec une attention sensible au code de valeurs mis en place par les ancêtres, on pourrait y puiser les ressources nécessaires pour compenser les déséquilibres historiques et sociaux vécus autant par les hommes que les femmes dans l'accès au foncier.

6.3.3 L'ouverture au changement

La réforme et la diffusion rapide des nouvelles modalités d'accès à la terre, basées sur la propriété individuelle, a permis le passage dans les grandes métropoles des terres sous le régime du foncier moderne. Mais un volume important de terres dans les zones rurales et périurbaines qui échappait autrefois à cette transformation, est fortement menacé. Ceci est à l'origine des changements que l'on observe sur les terres coutumières, de la demande croissante de terres en périphérie par les néocapitalistes (voir chapitre 5) et l'incitation de l'offre longtemps contenue ou protégée par les collectivités familiales. Il s'agit donc de l'ouverture au changement entre les acteurs du marché foncier (traditionnel ou non) avec les opportunités offertes par la détention d'un titre de propriété individuelle. Ceci a incité les propriétaires des terres à augmenter les prix de la parcelle en ville comme en milieu rural. La vente et l'achat de parcelles sont devenus un commerce florissant qui ne sont pas sans conséquence sur les groupes marginalisés dont les femmes. Ainsi, les risques liés à

l'explosion des prix sur le marché foncier et les chances pour ces personnes d'accéder facilement ou de sécuriser leur lopin de terre sont davantage réduites.

Cet état de chose a beaucoup influencé la dynamique de production de l'accès à la terre et le droit de propriété des femmes au niveau rural, périurbain et urbain défini par l'Etat et qui échappe de plus en plus au contrôle non seulement des gardiens de la tradition, mais aussi des responsables des collectivités locales. Ainsi, une femme si elle en a les moyens, peut s'offrir une parcelle en milieu rural. Edith H., revendeuse âgée de 40 ans parle de son vécu dans la commune de Bonou.

« Je n'ai jamais appris qu'une femme a hérité de terres. Même si j'en éprouve le désir, mes frères ne m'en donneront pas l'opportunité, car diront-ils, que je profite déjà des biens de mon mari et je reviens en famille disputer le peu de terres avec eux ; alors que je ne peux qu'hériter que chez mon père. Je ne peux être ici et là.

Pour les affaires concernant le foncier, moi en tant que femme, je n'ai pas de mot à dire et je ne suis pas consultée. A vouloir m'impliquer ou chercher à comprendre, mes frères pourraient penser que je suis en train de fouiner et ce serait très dangereux pour moi. Je me tiens donc à l'écart pour mon bien et celui de mes enfants. Même si à la radio on nous parle des droits de la femme, les choses ne se passent pas comme ils le disent. Je sais que les choses vont changer un jour, peut-être pour mes enfants ou petits-enfants. Des femmes qui le peuvent achètent déjà des parcelles ici, mais elles viennent souvent de la ville, y compris certaines femmes de la commune qui travaillent et vivent là-bas. Comme vous le voyez, les choses changent ».

6.3.3.1 Une mutation souple en cours

La finalité de ce changement en cours et de l'ouverture actuelle du marché foncier, qui a encore un caractère embryonnaire, est d'aboutir à l'égalité de chances et l'accès équitable, mais accessible pour tous sans tenir compte des considérations basées sur le sexe. Les organisations qui défendent l'accès des femmes à la terre par rapport aux gardiens de la tradition ont comme point commun la volonté d'un meilleur accès et d'une meilleure exploitation de la ressource – terre. Le souci d'améliorer la production foncière est présent à tous les niveaux. La mutation souple concilie les deux régimes fonciers, si bien que la production foncière, le rythme des transformations et les coûts associés sont faibles. Depuis la fin de la colonisation le choix du libéralisme économique comme modèle de

gouvernance au Bénin a provoqué des transformations élastiques tout au long de la chaîne de valeur ajoutée du foncier dans l'autonomisation de la femme.

Il s'agit comme on peut le constater, à travers la périodisation des évolutions du foncier au Bénin, d'une approche dynamique et en permanente mutation sous les régimes politiques successifs, car il intègre chaque touche d'innovation spécifique dans le processus de gouvernance et de production du foncier. Les défenseurs de l'accès équitable au foncier peuvent entre autres mobiliser un éventail assez large d'arguments et de facteurs par rapport au changement transformatif. Ceci est important pour les espaces encore sous contrôle des règles coutumières dont les marges de manœuvres sont limitées et s'amenuisent de jour en jour car le mécanisme de production du foncier moderne gagne du terrain, répondant alors aux besoins différentiels des hommes et des femmes dans l'accès à la terre, mais aussi en s'ajustant plus facilement aux réalités locales tout en réduisant le degré de disparités entre ces acteurs. Enfin, l'altérité ayant un caractère plutôt social que juridique, l'égalité des chances dans l'accès au foncier ne se fera certainement pas sous le coup des capitaux.

6.3.3.2 Des raisons pour aller vers un changement transformatif

Afin d'ajuster si possible les approches aux besoins des groupes vulnérables, notamment les femmes en milieu rural, il faut mettre au point des mécanismes de rapprochement des deux régimes fonciers. Comme ces systèmes, il faut reconnaître que « *les sociétés humaines sont toujours constituées d'hommes et de femmes, dont les intérêts et les rôles [...] sont généralement différents*²⁵⁴ ». On peut le remarquer aisément dans les mécanismes traditionnels de gouvernance des espaces ; d'où la nécessité de rechercher des éléments empiriques nécessaires à la connexion avec les approches modernes qui s'imposent. En se fondant sur l'exemple des aires et territoires du patrimoine autochtones et communautaires (voir 4.4.2), ils reposent sur trois caractéristiques fondamentales²⁵⁵ :

²⁵⁴ Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari et Y. Renard, (2009), « *Partager le pouvoir : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde* », IIED et UICN/ CEESP/ TGER, Cenesta, Téhéran, p. 47.

²⁵⁵ Borrini-Feyerabend, G. et J. Campese, (2017), « *Les APAC se renforcent– démarche possible et références disponibles pour les communautés locales et les peuples autochtones gardiens d'APAC* », Consortium APAC, p.8.

1. *Un peuple autochtone ou une communauté locale entretient une relation étroite et profonde avec un site (territoire, aire ou habitat d'une espèce). Cette relation peut être ancrée dans la tradition historique, l'identité sociale et culturelle, la spiritualité et/ou la dépendance pour le bien-être matériel et/ou non-matériel de cette communauté.*
2. *La communauté ou le peuple gardien d'APAC conçoit et fait appliquer des décisions sur le territoire, l'aire ou l'habitat concerné par le biais d'une institution de gouvernance opérationnelle.*
3. *Les décisions de gouvernance et les efforts de gestion de la communauté ou du peuple concerné contribuent à la conservation de la nature (écosystèmes, habitats, espèces, etc.), ainsi qu'à leur propre bien-être.*

Dans la pratique, la logique de production du foncier coutumier est perçue comme un handicap à l'accès des femmes à la terre ; dans la mesure où dans les communautés objet de notre étude, elles ne peuvent pas accéder à l'héritage. Le prêt et le métayage sont les modes d'accession qui leur sont le plus couramment réservés, avec la fragilité et les risques qu'ils comportent.

L'influence du foncier moderne se fait sentir, mais avec une diffusion très lente lorsqu'on s'éloigne du centre-ville vers les périphéries et les zones rurales. La terre est autant un facteur de production, qu'un moyen de pouvoir, d'identité et d'affirmation et de réalisation dans notre zone d'étude.

6.4 L'environnement portant protection et promotion des droits des femmes au Bénin

Encadré 15 : Politiques nationales en faveur de l'accès des femmes à la terre au Bénin

Pour aborder la question de l'égalité du genre dans l'accès au foncier au Bénin, on peut prendre appui sur un ensemble de stratégies nationales qui intègrent la question de l'égalité des sexes comme la condition indispensable pour parvenir au développement durable. Ainsi, on peut évoquer :

- *Les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (Bénin-Alafia 2025)* dont la vision est : « le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social » ;
- la Politique Holistique de Protection Sociale (PHPS) 2014-2024: c'est le document de référence des mesures relatives à l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables au Bénin et vise à réduire la vulnérabilité des populations face aux risques en s'appuyant sur des priorités dont la consolidation du cadre législatif et réglementaire (Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (2022), *Plan stratégique 2022-2026*, p.48) ;
- le Programme d'Action du Gouvernement 2021-2026 : vise à travers son pilier 3, l'accroissement durable du bien-être social des populations ;
- le Plan stratégique 2022-2026 du Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (MASM) dont la vision est de proposer une plateforme intégrée d'offre et de facilitation des services de protection sociale et d'inclusion financière, adaptée aux besoins des couches vulnérables de la population béninoise. En effet, le MASM, selon le décret N°2021-572 du 03 novembre 2021, a pour « mission de définir, d'impulser, de conduire, de coordonner la mise en œuvre, de faire le suivi-évaluation de la politique de l'État en matière de protection sociale et de l'enfant, de promotion de la famille et de la femme, de la solidarité nationale et de l'égalité des chances, de promotion de la microfinance et de l'inclusion financière » ;
- *La Politique de Promotion de la Femme dans le Secteur Agricole et Rural* adoptée en septembre 2001 dont l'objectif est l'amélioration des conditions de vie des ruraux en facilitant l'égalité de chances dans la participation des hommes et des femmes au processus de développement du Bénin.
- le Programme de Croissance pour le Développement Durable (PC2D) 2018-2022 qui vise, à travers le renforcement du capital humain, la promotion du genre et l'autonomisation des femmes ;
- la Politique Nationale de Promotion du Genre (PNPG, 2009) visant à faire du Bénin à l'horizon 2025, un pays où l'égalité et l'équité favorisent la participation des hommes et des femmes aux prises de décisions, l'accès et le contrôle des ressources productives en vue d'un développement humain durable ;
- *la Politique Nationale d'Alphabétisation et d'Education des Adultes au Bénin*, adoptée en mars 2001, à travers son troisième objectif spécifique vise à « réduire de 50% le taux d'analphabétisme des femmes et des jeunes filles de 2001 à 2010 ». Il s'agit là d'un facteur important pour l'accès des femmes aux informations dont elles ont besoin pour leur participation au processus de développement, y compris leur autonomisation, ainsi que les formalités administratives ;
- *Etc.*

Ces documents de politiques s'appuient sur des instruments juridiques internationaux qui ont pour objet de prévenir les inégalités, de protéger, de promouvoir et d'assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales aux femmes y compris celle d'accéder au foncier, afin de garantir le respect de leur dignité intrinsèque et leur pleine participation à la vie sociale, économique et politique.

CONCLUSION

L'accès des femmes à la propriété au Bénin est un enjeu majeur pour le développement des espaces et le bien-être social. Pourtant, les femmes font face à de nombreuses discriminations qui limitent leur capacité à accéder à la propriété foncière par héritage notamment, au crédit, à l'éducation et à la représentation politique. Ces défis affectent la qualité de vie des femmes et leur pleine participation à la société et à l'économie. En effet, les femmes ne bénéficient pas des mêmes droits que les hommes en matière de succession, d'héritage, de gestion ou de vente des terres. Ces inégalités limitent la capacité des femmes à investir dans leur activité, à améliorer leur productivité et à accroître leurs revenus. Des réformes, y compris législatives sont en cours pour garantir aux femmes les mêmes droits que les hommes en matière de propriété foncière et de financement. Mais un gap important existe entre les prescriptions légales et les réalités socioculturelles. L'accès des femmes à la propriété est donc un défi majeur pour le développement du pays. Il s'agit d'une question de justice sociale, mais aussi de bon sens économique.

Dans notre zone d'étude, les femmes jouent un rôle essentiel dans l'économie agricole et le secteur informel, mais elles sont souvent exclues de l'héritage et de la gestion des terres. Cette situation est due à la coexistence de deux systèmes juridiques : le droit étatique et le droit coutumier. Le premier reconnaît l'égalité des droits entre les hommes et les femmes, tandis que, le second repose sur des traditions patriarcales qui sont perçues comme discriminant les femmes et les filles. Cette inégalité limite leur capacité à investir dans leur activité, à améliorer leur productivité et à accroître leurs revenus. Elle les rend également plus vulnérables aux conflits fonciers, aux expropriations illégales et aux violences. Pour faire respecter leur droit à la propriété foncière, les femmes béninoises bénéficient du soutien de plusieurs acteurs, notamment des organisations de la société civile, des autorités locales et des partenaires internationaux. Ces acteurs mènent des actions de sensibilisation, d'information, de formation et d'assistance juridique pour promouvoir les droits fonciers des femmes et faire changer les mentalités. Ils organisent également des réunions d'échanges pour favoriser le dialogue et assurer le respect des lois. L'accès des femmes à la propriété foncière au Bénin est donc un enjeu majeur pour le développement du pays.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

A Bonou, tout comme à Avrankou et à Porto-Novo, l'accès à la terre est sous l'influence de plusieurs facteurs institutionnels et coutumiers, mais aussi de nombreux acteurs dont les relations au foncier et les intérêts sont divergents et parfois opposés. Malgré les nombreuses réformes visant à l'assimiler voire l'éradiquer, le foncier traditionnel est passé entre les mailles des différents courants de modernisation de l'accès au foncier au Bénin. Les réticences à l'adoption du foncier moderne ont des origines culturelles. Un désir de sécurisation du patrimoine ancestral s'empare des gardiens de la tradition pendant que l'Etat espère prendre le contrôle de l'ensemble des terres à travers la promotion des titres de propriété individuelle. Pour les communautés, la relation de la terre au vodoun n'est pas dissociable. Au contraire, elle façonne les liens que chaque personne entretient avec la terre de ses ancêtres. Les nouvelles religions et l'attrait des villes fragilisent quelque peu cet attachement à l'héritage ancestral. Toutefois, les conflits domaniaux qui émergent dans les espaces promus sous le régime du foncier moderne participent à renforcer les réticences encore de nombreuses personnes. L'expression passive de la résistance se traduit par la faible sollicitation en milieu rural, comme c'est le cas à Bonou et Avrankou, de l'attestation de détention coutumière. Les moyens de pression mis en place par l'Etat ne semblent inquiéter, en même temps qu'ils ne sont pas du point de vue des pièces administratives, des formalités et des frais à payer, accessibles pour toutes les personnes qui disposent de terres. Dans les faits, le foncier mixte fonctionne. On remarque d'ailleurs une atténuation des contraintes qui empêchent l'accès des femmes au foncier. Mais comment ce foncier mixte qui existe dans les faits, mais absent dans la politique de gouvernance foncière peut-elle être pris en compte dans l'architecture de l'aménagement du foncier béninois ?

**TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES DE
GOUVERNANCE FONCIERE ET PROJETS DE
TERRITOIRES A L'ECHELLE LOCALE**

PLAN DE LA TROISIEME PARTIE

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

CHAPITRE 7 : MUTATIONS FONCIERES : ENTRE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET EQUILIBRES SOCIAUX

INTRODUCTION

- 7.1 L'influence des politiques publiques locales sur les mutations foncières
- 7.2 La décentralisation à l'épreuve des réalités sociales

CONCLUSION

CHAPITRE 8 : VERS UN BESOIN DE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN GOUVERNANCE FONCIERE DES COMMUNES

INTRODUCTION

- 8.1 Les territoires dans la dynamique de la décentralisation
- 8.2 La redevabilité foncière
- 8.3 La résilience des espaces, entre théories et réalités de Porto-Novo à Bonou
- 8.4 Le foncier moderne en pleine expansion
- 8.5 Quels mécanismes pour l'égalité des chances dans l'accès au foncier?

CONCLUSION

CHAPITRE 9 : LA METROPOLISATION DE LA VILLE DE PORTO-NOVO : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE BASEE SUR LA MIXITE DES REGLES DE GOUVERNANCE DU FONCIER

INTRODUCTION

- 9.1 La métropolisation : un nouveau support de gouvernance du foncier
- 9.2 La métropole de Porto-Novo : un espace de prospective
- 9.3 Quelle forme de gouvernance par le foncier mixte dans le futur espace métropolitain de Porto-Novo?

CONCLUSION

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE

La préservation de la diversité des fonciers requiert une importance particulière pour la cohésion sociale. Les attentes proviennent aussi bien des collectivités familiales propriétaires des grands domaines que des détenteurs de capitaux qui acquièrent tant en milieu urbain que rural des terres. Certains espaces sont placés sous le régime public qui organise le foncier moderne tandis que d'autres, la plupart, fonctionnent sous les mécanismes communautaires. Mais la question essentielle est de savoir jusqu'où cette particularité du foncier béninois doit s'accommoder d'une part du régime de la propriété privée individuelle et d'autre part de l'organisation communautaire de l'accès au foncier avec ses mécanismes, ses principes et ses valeurs qui fondent l'identité de ce patrimoine relié au vodoun.

La diversité du foncier béninois et les capacités de survivance du foncier traditionnel qui a traversé le temps et les réformes interpelle la conscience et les logiques de productions foncières pour modeler une interaction harmonieuse du patrimoine culturel de chaque commune comme pilier, atout indispensable de la cohésion sociale autour des projets de territoires. Plus précisément, cette diversité amène à rechercher l'équilibre social dans les formes de mutations opérées pour limiter les atteintes à l'identité des territoires. C'est le fondement du chapitre 7 qui met les communes à l'épreuve de l'inclusion pour lutter contre l'insécurité humaine dans l'accès au foncier.

Ainsi si la diversité des fonciers représente à la fois un défi et un atout pour les communes béninoises, il faut toutefois essayer de clarifier le contenu de ce foncier mixte et son champ d'application. Cette troisième partie de la thèse permet d'y contribuer en ouvrant le débat sur ce qui pourrait faire sens : organiser la cohérence dans le fonctionnement des territoires. L'organisation en métropole de sept communes de l'Ouémé pourrait constituer un début de solution à la sécurisation des réserves de patrimoines autochtones dans les communes à travers une approche de mutualisation des moyens pour l'efficacité de ces territoires. C'est l'orientation donnée par le chapitre 9 qui suggère fortement que la mixité des règles de gouvernance foncière intègre les politiques publiques de gouvernance du foncier. L'avantage est double : aucune terre ne sera laissée de côté et une maîtrise parfaite de la disponibilité du foncier peut être envisagée avec une approche cadastrale qui reconnaît le foncier mixte et repose les transactions foncières tant sur les formalités

administratives que coutumières. Ce faisant, puisque les populations sont encore fortement soumises au respect de la tradition, la chance de limiter les conflits domaniaux liés au foncier moderne est limitée. Mais avant, il faudra renforcer la capacité des acteurs appelés à opérer ces transformations. C'est tout l'intérêt du chapitre 8 de la thèse qui propose que la redevabilité soit au cœur de la gouvernance foncière. Cela suppose une démarche prospective rigoureuse et cohérente qui prend appui sur la participation citoyenne et la synergie entre les espaces. Ce chapitre éclaire davantage sur le besoin de mutualisation des moyens auquel les communes sont soumises en même temps qu'il interpelle sur les risques de la poursuite du délitement de la cohésion sociale face à la pression du marché.

**CHAPITRE 7 : MUTATIONS FONCIERES : ENTRE
DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET EQUILIBRES SOCIAUX**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

7.1 L'influence des politiques publiques locales sur les mutations foncières

7.2 La décentralisation à l'épreuve des réalités sociales

CONCLUSION

INTRODUCTION

Après la vague des conférences nationales ayant institué un nouveau modèle de gouvernance de la cité dans la plupart des Etats de l’Afrique de l’Ouest, autour des années 1990, la nécessité de renforcer le développement à la base s’est imposée. Les dirigeants de ces nouvelles démocraties ont alors décidé d’adopter la décentralisation comme approche de gouvernance et de renforcement de la participation des actionnaires locaux pour faire face à l’ampleur et à la complexité des besoins dans les nouveaux cadres d’aménagement de l’espace que constituent les collectivités locales. Ainsi, se révèle le développement local comme alternative à la gouvernance centralisée des espaces.

La responsabilisation des acteurs à la base, communautés autochtones, techniciens, élus locaux est désormais de mise. Elle fait appel à de nouvelles manières de penser, d’organiser et de gérer la cité. Cette approche doit prendre appui sur la participation. Elle révèle entièrement les limites de l’approche ‘*top down*’ et appelle au changement pour inciter à plus de dialogue et de coopération entre acteurs d’un même espace. La participation dans la mise en œuvre du développement à la base est exigeante. Elle apparaît à un moment où les paradigmes du développement sont remis en cause, et des principes sont érigés pour garantir la qualité de mise en œuvre des options de développement comme dans un contrat social²⁵⁶. Il ne s’agit pas en effet de distribuer les rôles de manière différente, en actionnant sur quelques leviers du territoire, mais de les introduire dans un cadre de références adapté, porteur de potentialités, non dénué des contraintes du champ sur lequel les acteurs se retrouvent et jouent le jeu auquel ils sont soumis au moyen de luttes ou d’oppositions.

L’analyse des modalités de coopération formelles ou non qui lient les acteurs, c’est-à-dire le contrat social organisant les intérêts entre les différentes parties prenantes à l’échelle d’une commune, que sont les communautés entre elles, les groupes religieux ou ethniques, se révèle insuffisante pour saisir le fait social qui organise les mutations du foncier traditionnel en particulier. Ailleurs, la problématique de la gouvernance du foncier repose sur des faits dont la maîtrise permet de saisir les contours d’un phénomène très dépendant de ses connexions avec son environnement. « *La création de nouvelles collectivités*

²⁵⁶ Allusion faite par exemple ici aux principes d’universalité, de responsabilité partagée et de « ne laisser personne de côté » dans le cadre de la mise en œuvre de l’Agenda 2030 auquel le Bénin a souscrit depuis 2015.

territoriales a été réalisée de manière diverse [...] mais toujours en contournant la question de la délimitation foncière »²⁵⁷. Ainsi, on observe qu'au Bénin, les réformes engagées par l'Etat s'accompagnent d'une rupture avec les ambitions qui ont présidé aux options de développement et aux choix politiques, tant dans les communes urbaines que rurales. La participation, c'est-à-dire la prise en compte de la diversité des acteurs du territoire, à elle seule, ne semble plus être suffisante pour définir la nouvelle carte d'aménagement des espaces. Un nouvel ordre apparaît avec la dynamique de modifier les modes opératoires des acteurs à tous les niveaux de la chaîne de la gouvernance foncière qui « *se trouve au centre de la régulation et de la coordination de plusieurs systèmes dont notamment la décentralisation qui, en plus des obligations foncières, pose le problème de la mise en œuvre de l'action publique en général* »²⁵⁸.

Aujourd'hui plus qu'hier, en milieu rural comme urbain, la maîtrise du foncier est devenue un enjeu fondamental d'affirmation et d'identité des communes. Cependant, dans le contexte de la globalisation, le marché avec sa force, au nom des règles et des principes, défie les fondamentaux et fragilise les acquis des communautés. Ainsi, surgissent les problèmes identitaires des communautés en lien avec leur territoire. Un fossé social se construit et ne permet donc pas de répondre efficacement aux besoins des communautés à la base. Dans beaucoup de communes, en « *... l'absence de transferts de compétences et de ressources en provenance de l'Etat, ce sont les chefs traditionnels qui continuent de jouer un rôle prépondérant dans la gouvernance locale* »²⁵⁹. Le bouleversement des rôles et des fonctions, couplé à l'incapacité de la commune à assumer efficacement le portage de la décentralisation, renforce auprès des citoyens la perception d'une certaine asthénie du conseil communal. Cette situation affaiblit profondément le rôle de la collectivité locale, désormais soumise aux jeux des acteurs. « *Les restrictions au plein exercice de son autorité lésardent sa légitimité et remettent en cause sa représentativité* »²⁶⁰. Dans un contexte où les communautés sont attachées à un certain conservatisme, l'identité des nouveaux espaces présente un portrait ambigu. Elle apparaît tantôt comme une remise en

²⁵⁷ Marie Jérôme et Idelman Eric, (2010), « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo*, n°13, [En ligne].

²⁵⁸ Adegbinni A. (2015), Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou, Université de Bretagne occidentale, Thèse, p.343 [en ligne].

²⁵⁹ Marie Jérôme et Idelman Eric, « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010.

²⁶⁰ Albagli, C. (2003), in Mayoukou, C. et al., « *Gouvernance du développement local* », CIRAD, L'Harmattan, Coll. M.E.S., p.24.

cause des normes préétablies venant bousculer l'habitus ; et parfois, elle prend l'allure d'une ouverture sur des perspectives tendant à offrir des possibilités de s'affranchir des règles de gestion de la collectivité territoriale. La nécessité de s'appuyer sur une politique qui prenne en compte les réalités du milieu devient indispensable pour orienter le jeu des acteurs vers la prise en compte des réalités endogènes. Ainsi, l'organisation d'une nouvelle dynamique autour du foncier se développe avec tous les corolaires du consumérisme. « *Le nouveau contexte socio-économique et politique [...] semble interdire l'identification d'une échelle territoriale optimale en soi, que ce soit pour faciliter le développement économique, pour promouvoir l'innovation sociale, ou pour permettre l'épanouissement des individus et l'harmonisation des groupes sociaux* »²⁶¹. Cette situation expose ces derniers à des formes d'inégalités émergentes. Dans ces conditions, quels peuvent être les traits caractéristiques d'un développement territorial harmonieux ?

Le développement territorial apparaît comme un moyen de promotion de l'attractivité des territoires, en même temps qu'il impulse la concurrence entre eux. « *C'est une nouvelle manière de concevoir et d'organiser le devenir des territoires par la valorisation de leurs ressources, à la rencontre du développement local et régional, du développement durable, de l'aménagement et de la gestion territoriale* »²⁶². Ainsi, la terre sur laquelle est fondée la collectivité territoriale représente sa première richesse. C'est autour d'elle que l'ensemble des acteurs ayant des intérêts pour ou contre cet espace doivent être mobilisés à travers un « *cadre d'actions concertées* »²⁶³ visant à contrôler les logiques qui influencent la cohésion sociale.

Dans les communes béninoises, l'aménagement prend la forme d'un « *processus de réajustement constant et de restructuration permanente comme cela est le cas du développement, d'où la nécessité d'une certaine souplesse et l'intérêt que revêtent les outils de gestion et de régulation. C'est au nom du développement que l'espace se trouve façonné, aménagé et différencié* »²⁶⁴. Le développement territorial ne consiste pas de bouger quelques curseurs du niveau central vers le niveau local, en offrant quelques

²⁶¹ Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé (2018), « *La sociologie urbaine* ». Que sais-je ? p. 80.

²⁶² Marc Galochet, Guy Baudelle, Catherine Guy, Bernadette Mérenne-Schoumaker, (2013) « *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats* », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne]

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Louisa Amirèche (2003), in Améziame Ferguène « *Gouvernance locale et développement territorial* », L'Harmattan, p.280.

marges de manœuvres aux acteurs à la base. Il exige plutôt d'intégrer : comment les processus locaux et les valeurs et pratiques propres à chaque espace sont affectés ; comment il convient d'appréhender la chaîne des acteurs autour du foncier et des choix pour adresser plus efficacement les approches aux aspirations des communautés, et de maîtriser les enjeux territoriaux dont elles sont porteuses. La promotion de la décentralisation par l'Etat et la libre planification du développement à la base offrent de nouvelles perspectives d'interventions, et constituent dès lors, de puissants leviers sur lesquels le jeu des acteurs autour du foncier peut se déployer sans dénaturer l'identité des communautés. Encore faut-il y inscrire la nécessaire réorganisation des pouvoirs des acteurs, dans la dynamique de cette nouvelle cartographie foncière, pour la cerner avec efficacité. A travers cette démarche, nous essayons de saisir quel est le nouveau cadre de référence des enjeux sur cette problématique, en nous fondant sur la culture du milieu, les influences du marché, des réformes entreprises par l'Etat et des représentations collectives des populations dans le département de l'Ouémé, en priorité sur nos trois terrains. On observe que les dimensions techniques et sociales du développement durable des espaces reposent sur des réalités qui touchent aussi bien les espaces urbains, péri-urbains que ruraux. Ce changement est encore mal cerné. S'agit-il simplement d'une démarche pour abandonner les pratiques anciennes afin de céder la place à de nouveaux mécanismes ou modes de création et de nouvelles dynamiques sociales autour du foncier ? Il apparaît évident que les mutations sont profondes et radicales, même si les solutions pour encadrer le déploiement des nouvelles approches présentent des fenêtres d'ambiguïtés. Les conséquences sur le plan social, économique et institutionnel orientent vers un double postulat : le premier sur la réorganisation sociale et le second sur l'équilibre du jeu des acteurs.

7.1 L'influence des politiques publiques locales sur les mutations foncières

7.1.1 Des intérêts naturels hérités ou réactivés autour de la chose foncière

En opérationnalisant la décentralisation, le Bénin a procédé à une transformation mécanique des anciennes sous-préfectures en communes²⁶⁵. Elles étaient au départ des cantons créés par la France, qui, en tant que puissance coloniale, a délimité la plupart des espaces conquis sans intégrer les intérêts du territoire. Une décentralisation de premier niveau²⁶⁶ voit le jour et cherche à développer une construction rationnelle de communes assises sur un modèle social qui ne correspond pas forcément à la culture des communautés. Face aux ressources limitées des collectivités locales, se trouvent d'importants moyens alloués par les partenaires de la décentralisation, dans un environnement connecté à la modernisation et au libéralisme et porteur d'ambitions de transformations du cadre de vie. Les collectivités territoriales se distinguent les unes par rapport aux autres, elles s'opposent également entre elles. Que veut dire le terme « opposer » ici ? Toute opposition n'est pas polarisation antagonique ; en ce sens, la référence à Georges Gurvitch paraît très éclairante : « *en rendant relative l'opposition entre le théorique et la pratique, comme elle rend relative toute structure et toute conjoncture sociale, la dialectique permet de se rendre compte que les oppositions ne sont pas toujours des polarisations*²⁶⁷ ». Ainsi, l'impact de la décentralisation sur les territoires n'est pas ressenti de la même façon dans l'ensemble des communes. La diffusion des effets de cette forme de promotion du développement à la base, tel un saupoudrage, ne permet pas l'objectivation de la mutation foncière²⁶⁸. Le ressenti ne sera donc que fonction des réalités vécues par les populations. Un habitant d'un hameau rural d'Atchonsa à Bonou ou de Sado à Avrankou n'a pas la même perception de la gouvernance foncière que quelqu'un issu d'un quartier ancien de Porto-Novo, comme Akron ou Gbèkon. Les inégalités sociales sont certaines et accentuées en fonction de la distance ou de la proximité avec le noyau urbain. Il apparaît ainsi nécessaire d'attirer l'attention sur quelques transformations des espaces qui sont perceptibles. En effet, qui dit territoire dit affiliation à une terre. Parler

²⁶⁵ « *Les limites territoriales des communes sont celles des Sous-préfectures et des circonscriptions urbaines actuelles...* », Article 22, alinéa 2 de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

²⁶⁶ Article 24 de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin « *La commune est la collectivité territoriale décentralisée en République du Bénin. Elle constitue le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales* ».

²⁶⁷ Gurvitch G. (1950), « *La vocation actuelle de la sociologie* », tome 2, P.U.F, Paris, p. 228-229.

²⁶⁸ La mesure des effets de la décentralisation sur la base de techniques et d'indicateurs précis.

d'espace, c'est alors considérer au-delà des individus isolés, la présence d'une communauté, qui par son antériorité, ses institutions, sa langue, ses us et coutumes les accueillent, les intègrent, les forment et les orientent. Ainsi, s'expriment la revendication et l'exigence de la spécification personnalisante des espaces. Ici se pose une question : jusqu'à quel point se poursuit la coexistence de communautés déjà régies chacune par ses principes de l'ordre de l'héritage historique (cultuel ou culturel) ? N'y-a-t-il pas toujours une menace d'assimilation sinon de domination des groupes socialisés les plus faibles par un groupe s'imposant comme le plus fort ? Dans le département de l'Ouémé, on peut facilement distinguer des communautés autochtones et des groupes allochtones. On peut aisément comprendre la situation des autres communes du département de l'Ouémé, en portant une attention à la comparaison que fait Noukpo Agossou entre la ville de Porto-Novo et Cotonou. « *La centralisation jacobine de gouvernance politique au Bénin s'effectue presque au profit du seul Cotonou et aux dépens de Porto-Novo. Il est constant à travers la succession de tous les régimes politiques et quelle que soit leur teinte idéologique depuis ces dernières décennies. Ce en dépit de tous les beaux discours relatifs à la décentralisation, à la planification régionale, au "rapprochement de l'administration de l'administré", aux nombreuses réformes de l'administration territoriale, etc.*²⁶⁹ ». On perçoit les limites d'une nouvelle forme d'organisation de l'espace qui ne s'inscrit plus simplement dans la délimitation classique, mais on assiste à une division apparente des espaces, assimilables au modèle de division du travail tel que défini par Taylor (1856-1915).

7.1.1.1 La stratification des communes par l'action publique

Sans exagérer, on peut qualifier certains espaces de type primaire²⁷⁰, d'autres de type secondaire et d'autres encore de niveau tertiaire, du fait de l'action publique et des indicateurs économiques associés en fonction de l'environnement social et du marché auquel ils sont soumis. Une forme de présentation des espaces sous formes de strates se dessinent, mais voient alors des conflits que nous nous empressons de qualifier de séismes sociaux, puisque nous « *ne pouvons considérer aujourd'hui la société urbaine et la société*

²⁶⁹ Noukpo A. (2010), « *Porto-Novo, Décapitale du Bénin* », Editions Populaires Africaines, p. 292-293.

²⁷⁰ En référence à la catégorisation de Taylor, mais aussi à la position de l'espace. L'espace primaire sera considéré donc comme celui situé en milieu rural et loin des assauts du marché, l'espace secondaire est assimilé au périurbain tandis que l'espace tertiaire fait référence à la ville avec tous les enjeux liés à ce type d'espace.

rurale comme deux mondes nettement séparés l'un de l'autre²⁷¹». En effet, « Il n'y a pas de distinction entre les communes urbaines et les communes rurales, mais entre les communes de droit commun et les communes à statut particulier que sont les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou²⁷² ». A travers le vote de la loi n°2021-14 du 20 décembre 2021, portant code de l'administration territoriale en République du Bénin, l'Etat institue des communes à statut intermédiaire en plus des communes ordinaires et celles à statut particulier. Comme on peut s'en rendre compte, c'est l'orientation politique à l'échelon national qui formalise l'aspiration et l'inspiration des communautés, mais également des gouvernements locaux. C'est sur elle que repose la conception de l'avenir et du devenir de chaque territoire, sur la base de la fertilisation croisée des idées des différentes parties prenantes du développement.

7.1.1.2 La fabrique de l'insécurité humaine autour du foncier

La fabrique des nouveaux espaces s'accompagne de fortes disparités sociales. L'accroissement démographique et les flux migratoires par exemple du noyau ancien de la ville de Porto-Novo vers ses périphéries, entraîne l'exacerbation des inégalités entre les espaces. La promesse de la décentralisation d'atténuer les déséquilibres entre les communes ne s'est pas concrétisée. Non seulement les contraintes liées aux mutations foncières n'ont pas été levées, mais elles affichent de nouvelles variables sous l'emprise des nouveaux acteurs. Les modes d'accès au foncier ont largement progressé mais des franges importantes de la population éprouvent encore d'énormes difficultés à accéder à la terre. Cet état de chose renforce l'insécurité humaine : « *la problématique de l'insécurité foncière continue de se poser avec acuité [...] Alors qu'en 2011, seulement 33% de la population percevait une plus grande sécurité foncière, ce taux a chuté de près de la moitié pour se retrouver en 2015 à 17% de la population*²⁷³ ». Dans le même temps, des scandales s'enchaînent et montrent les limites de la gouvernance foncière dans les collectivités territoriales. Le gouvernement du Bénin dépassé décide de mettre en place un tribunal dédié aux affaires foncières, non seulement pour faire face aux crises incessantes qui relèvent du foncier, mais aussi pour sécuriser l'investissement public.

²⁷¹ Marchal Hervé, Stébé Jean-Marc (2018), *La sociologie urbaine*, 6^e édition ; n°3790, p.57.

²⁷² Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (2013), *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, fiche pays-Bénin*, CGUL Afrique, n°128, p. 26. [En ligne].

²⁷³ Gouvernement du Bénin, « *Rapport national 2016 de suivi de la sécurité humaine au Bénin* », PNUD, p.42.

Encadré 16 : Initiative de la Cour spéciale des Affaires foncières

Malgré les innovations du Code foncier et domanial notamment en matière de gestion de contentieux, force est de constater que la problématique de l'insécurité foncière demeure et représente un risque potentiel de trouble à l'ordre public, autant qu'un frein à l'investissement public et privé.

En effet les lenteurs procédurales, la défiance des justiciables à l'égard des juges et les incertitudes des solutions jurisprudentielles sont autant de facteurs aggravant le phénomène et auxquels s'ajoute souvent la remise en cause de l'autorité des décisions de justice en la matière.

Sont particulièrement concernées par cette situation préoccupante, les communes de Porto-Novo, Cotonou, Abomey-Calavi, Ouidah, Tori Bossito, Allada et Sèmè-Podji.

La création de cette cour dotée de double juridiction, s'inscrit dans le cadre de la poursuite de la dynamique de spécialisation de nos juridictions et de leurs personnels. Son champ de compétence couvre en exclusivité les actions réelles immobilières ainsi que celles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Elle sera, par ailleurs, en charge des procédures urgentes entrant dans son domaine de compétence de même que des difficultés liées à l'exécution de ses décisions.

Source : Compte-rendu du Conseil des ministres du Bénin, en date du 11 mai 2022

Si les inégalités sont aussi anciennes que le monde, il n'en demeure pas moins qu'elles sont davantage présentes aujourd'hui dans toutes les sphères sociales avec des formes de manifestations variées. « *Le fait inégalitaire est une signature sociologique des sociétés humaines...*²⁷⁴ ». Il s'exprime lorsque l'individu a besoin de sécuriser sa richesse et donc son patrimoine. Nous ne parlons pas ici d'habitation, mais nous parlons de « propriété foncière », en mettant l'accent sur la possession. « *Après le départ des colons, lorsque les populations ont repris possession de leur terre, elles ont abattu les palmiers pour y pratiquer l'agriculture, manifestant ainsi la reconquête de leur espace*²⁷⁵ ». Ainsi, la terre, autant elle permet l'affirmation de soi, autant elle est source de convoitises et de conflits. Sur nos trois terrains d'étude, « *la terre n'est pas qu'une question de coutume et de tradition. Elle représente le signe de la réalisation de soi, dans le sens où l'individu s'accomplit au travers de la possession de la terre*²⁷⁶ ». Les inégalités sont donc en prise directe avec le besoin ou le patrimoine des individus ; mais elles sont, tout aussi liées aux moyens ainsi qu'aux relations que développent les personnes ou les communautés avec cet objet dans un environnement en pleine mutation et sous influence des lois du marché. Elles

²⁷⁴ Besançon, Y. (2012). Le fait inégalitaire, des origines à l'aube du XXI^e siècle. *Idées économiques et sociales*, 170, 56-60. <https://doi.org/10.3917/idee.170.0056>

²⁷⁵ Appolinaire Oussou Lio, personne ressource de la commune d'Avrankou.

²⁷⁶ Hountondji-Mbama Graziela. (2021). *Anthropologie d'une protestation contre l'Etat au Bénin : Les « déguerpis » du quartier Placodji à Cotonou* ». L'Harmattan, Paris. p147.

participent à la fragilisation des pouvoirs des communautés et leurs logiques conservatrices, à travers leur mise au pas sous des règles importées ou édictées, au nom du développement. Ainsi, s'entretiennent des divisions qui fragilisent la cohésion sociale.

Les inégalités d'accès à la terre sont également internes aux communautés traditionnelles. Comme on a pu le constater à travers l'histoire d'origine du peuplement des espaces que nous étudions, les groupes ethniques qui se sont installés n'ont pas tous les mêmes droits au foncier. A Avrankou, les Toli ont évincé les Yoruba pour prendre possession des terres. A Porto-Novo, Tê-Agbanlin a usé de supercherie pour affaiblir l'autorité du chef de terre Awana sur terre, pour en devenir plus tard le maître des lieux. Ainsi se sont établies dans le temps des manifestations d'opposition entre les ethnies vivant sur un même territoire. Certains sont traditionnellement considérés comme des étrangers, tandis que d'autres, mais pas forcément les premiers, sont devenus dépositaires des droits sur les terres qu'elles occupent ; lesquels droits sont ainsi transmis de génération en génération, soumettant ainsi les groupes faibles.

7.1.2 Les communes à l'épreuve de l'inclusion

Face aux inégalités dans l'accès au foncier tant dans les sociétés modernes que lointaines, il est indispensable d'analyser les chances qu'offrent la décentralisation. Il revient plus précisément aux communes de rétablir l'équilibre en réduisant la fracture entre les communautés, les groupes ethniques, mais aussi entre les différents types d'espaces.

7.1.2.1 Contre une idée de fragmentation des espaces

Les communes coiffent et organisent une somme de groupes humains, dont les perspectives sociales, économiques, culturelles ou politiques sont parfois étanches et bien souvent liées à l'histoire de peuplement de ces espaces. La nouvelle structuration des espaces que ces groupes sont amenés à vivre sous la coupe de la décentralisation ne peut se concevoir que si une nouvelle perspective commune acceptable par eux, leur est proposée ou décidée d'un commun accord. La politique de promotion du développement par la base mise en œuvre depuis 2003 au Bénin et réformée en 2021 gagnerait à contribuer à la construction des espaces, plutôt qu'à leur fragmentation et à leur cloisonnement. Lutter contre les inégalités dans les mutations foncières revient alors à penser la construction des collectivités territoriales sous ce prisme. Comme l'exprime Frantz Fanon, c'est « [...] dans

*un programme élaboré [...] et repris lucidement et avec enthousiasme*²⁷⁷ » par la population, que le développement local harmonieux peut trouver son esquisse. A cet égard, la commune en tant qu'entité juridique existe déjà et prétend s'identifier à la collectivité territoriale. Cette dernière est à créer. De nombreuses raisons pourraient en constituer des obstacles.

- (i) Il y a tout d'abord le formalisme juridique qui voudrait faire croire que la simple création de la commune et l'existence d'une communauté de citoyens suffit pour établir l'existence d'une collectivité territoriale. Vivre dans un même espace ne constitue pas une condition suffisante pour l'harmonie et l'animation de la collectivité territoriale.
- (ii) L'existence des fragments d'un même groupe de même souche distribués sous la responsabilité de différentes communes : tel est le cas du groupe Toli réparti entre Adjarra, Avrankou, Missérété, du groupe Yoruba réparti entre Porto-Novo, Adjarra et Avrankou. C'est également le cas du groupe wémè réparti entre Les Aguégués, Dangbo, Adjohoun et Bonou. Le problème n'est pas lié à leur distribution géographique, mais au besoin de renforcer leur ancrage avec le territoire qui les accueille. Les espaces devraient saisir l'opportunité de la décentralisation pour renforcer la cohésion sociale et lutter contre les germes de la désarticulation de l'espace.

L'esprit d'organisation des communes qui a prévalu dans le processus de décentralisation, coupe ces espaces de la possibilité de prendre pleinement appui sur les potentiels de leurs territoires. Elles fonctionnent en unités cloisonnées fragilisant les possibilités d'une vision d'ensemble et d'envergure du territoire, mobilisatrice les forces vives de tous les types d'espaces et groupes socioculturels interdépendants.

Cette faible cohésion que l'on observe au niveau institutionnel est également entretenue au niveau de l'individu qui n'est rien d'autre que l'acteur stratégique au centre du noyau le plus élémentaire de la mutation foncière qu'est la parcelle.

²⁷⁷ Frantz Fanon. (2002) « *Les damnés de la terre* ». La découverte / Poche, Paris. p192.

Le foncier moderne a introduit des relations très individualisées des citoyens dans leur rapport au foncier ainsi que leur vision de la mutation foncière aussi bien dans le milieu urbain que péri-urbain. Les espaces ruraux s'inscrivent davantage dans cette logique désormais entretenue par des communautés dont la richesse principale est le bien foncier.

7.1.2.2 Les modalités discriminatoires dans la promotion des espaces

Un nombre important d'opérations foncières se déroule en dehors des modalités endogènes ayant contribué au maintien du patrimoine, développant ainsi des discriminations et installant une certaine précarité fragilisant la cohésion et des valeurs traditionnelles héritées. « *La dispersion des familles conjugales est favorisée par le morcellement des terres et aussi par la fragilité des unions*²⁷⁸ ». A cette situation, il faut ajouter l'attrait du marché foncier et le besoin de réalisation par l'Etat des infrastructures sociocommunautaires. Ceci renforce les inégalités et fragilise la consolidation de l'économie locale et de la cohésion sociale. De plus, elle est accompagnée de la diminution des prérogatives des institutions coutumières selon les espaces. Une forme d'exclusion sociale s'installe alors dans certains territoires. Les causes sont multiples. On peut les retrouver dans la marginalisation d'un groupe social, dans les conflits historiques, dans les procédures judiciaires. D'autres causes sont liées aux conditions sociales, aux pesanteurs culturelles et à l'analphabétisme. Cependant, les mutations socio-politiques et économiques voilées sous le sceau des réformes ces dernières années révèlent à leur tour, d'autres facteurs d'exclusion. Certains espaces peuvent être contournés, voire exclus s'ils ne présentent pas d'atouts majeurs ou un intérêt immédiat pour le programme d'actions du gouvernement, notamment pour son pilier lié aux infrastructures.

Malgré les potentialités de la vallée de l'Ouémé, les populations de la commune de Bonou vivent leur lot de précarité. Eloignée des grandes métropoles (Porto-Novo et Cotonou), elles subissent les affres périodiques des crues, elles sont économiquement faibles et leurs terres n'offrent pas pour le Gouvernement comme pour des investisseurs privés dans l'immobilier, les mêmes intérêts que ceux que peuvent offrir les espaces pouvant accueillir des logements économiques pour des fonctionnaires voulant vivre à proximité des pôles administratifs. Leur avenir est soumis à la volonté de la politique gouvernementale, à leur situation géographique et aux intérêts immédiats qu'ils peuvent procurer. Les mutations

²⁷⁸ Gilbert Durand (1969). « *Les grands textes de la sociologie moderne* ». Bordas, Paris. p149.

caractéristiques de leur environnement sont évolutives et proviennent aussi bien de facteurs endogènes qu'exogènes.

La thérapie, depuis près de vingt-ans de mise en œuvre de la décentralisation, a consisté à faire le constat selon lequel les communes n'ont pas de financements²⁷⁹. L'Etat central saisit cette opportunité pour les mettre à sa guise sous assistance. De ce fait, malgré son ambition de provoquer une mutation, du développement à la base par une remise en cause de modèles imposés comme référence, la décentralisation telle que mise en œuvre révèle encore sa précarité en tant que démarche de développement. D'autres paramètres seraient à mettre en place quant à l'objectivité de cette approche, infléchie par les tendances qui gouvernent le développement actuellement et qui sont essentiellement basées sur des aspects économiques. En outre, on ne saurait aborder le développement des territoires qu'à la condition de se prémunir contre quelques illusions, car le préjugé européo-centrique porté par les dirigeants inspire trop souvent une vision illusionniste du progrès social.

7.1.2.3 La promotion des territoires dans les communes par les différents acteurs institutionnels

La valorisation des espaces dans les communes relève particulièrement de deux démarches qu'on peut situer dans un courant inspiré de l'évolutionnisme²⁸⁰. Le problème du développement des collectivités territoriales se pose en termes de transformation et de processus. Cependant, des points de litiges existent et sont ceux des modes de périodisation de la promotion du développement à la base au Bénin ; il s'agit de l'adoption de la décentralisation comme modèle de développement des espaces à partir de 1990²⁸¹, du découpage territorial par la loi en 1999²⁸², de la délimitation du statut des communes, etc. La question fondamentale est de savoir, comment une somme de communes promues mécaniquement peuvent-elles "vivre" ensemble ? La notion de "solidarité²⁸³" que cette

²⁷⁹ Cette manière de voir les a conduites dans une réclamation béate de transfert de ressources au lieu d'ouvrir les projecteurs sur les potentialités du milieu dont l'exploitation repose, en partie, sur l'action communale sur la division du travail.

²⁸⁰ Né au XIX^e siècle, ce courant de pensée, postule qu'il est possible, se fondant sur des lois explicatives, de comprendre l'évolution d'une société.

²⁸¹ En référence à la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990 ayant adopté la démocratie comme principe de gouvernance au Bénin.

²⁸² En référence à l'année d'adoption des premières lois sur la décentralisation, transformant de façon mécanique les sous-préfectures en communes.

²⁸³ Durkheim Emile. (1893). *De la division du travail social*. Paris, PUF. 420 p.

interrogation appelle, telle que développée par Emile Durkheim, nous permet de comprendre la symbolique de deux formes de sociétés, l'une mécanique et l'autre organique qui s'enchevêtrent. En effet, dans la mesure où la solidarité devrait régner entre les communes, la vie des peuples qui cohabitent implique une certaine complémentarité, sorte de “*communs*²⁸⁴”, qui, selon Claire Simonneau favorisent le bien-être collectif ainsi que la justice sociale et environnementale. Ainsi, l'organisation sociale des communes, telle la division du travail à l'échelle d'une région comme l'Ouémé devrait servir de moteur de propulsion de cette complémentarité et donc de cette solidarité entre espaces qui se complètent, ce qui pourrait amoindrir les luttes, la compétition. Pour cerner la motivation des acteurs à fonctionner sous forme de “communs” ou non, nous faisons, à partir de notre modèle d'analyse, une lecture structurelle des mutations auxquelles les communes sont soumises, sous le triptyque transformation égoïste ou à caractères compétitifs ; transformation altruiste ou sous le joug de la conservation des schèmes traditionnels du patrimoine ; et transformation anomique, amplement sous l'influence des dictats du marché foncier devenu central dans « *la réflexion économique sur le développement*²⁸⁵ ».

7.1.2.4 Sur le plan compétitif

La mutation égoïste (voir 1.3) provient d'une faible cohésion entre les acteurs du foncier et entre les collectivités locales. Elle engendre des guerres de *leadership* dans les espaces et entre les espaces, sous l'effet de mode. La relation, à une certaine forme d'extroversion, se développe. Elle traduit l'expression d'une assimilation des acteurs par les logiques du marché, et soutenant un discours d'ouverture et de globalisation. Sa particularité est la conquête de l'espace en essaimant partout des pratiques et une vision mobilisatrice des terres. Telles des métastases, elle renvoie à la conquête, terme que nous préférons à l'accaparement des terres, avec ses méthodes, ses moyens et la complicité de responsables en charge de l'action publique.

²⁸⁴ Simonneau, C., Denis, É., Benjamin, S., de Souza Lopez, I., Midheme, E., Raman, B. & Clément, J. (2021). Communs fonciers pour des villes inclusives : Produire et sécuriser l'habitat populaire autour de la propriété partagée du sol : une diversité de modèles, leurs intérêts et leurs limites. Dans : J. Clément, *Communs fonciers pour des villes inclusives : Produire et sécuriser l'habitat populaire autour de la propriété partagée du sol : une diversité de modèles, leurs intérêts et leurs limites* (pp. 1-80). Paris Cedex 12 : Agence française de développement. [En ligne].

²⁸⁵ Colin, Jean-Philippe., (2005). « Le développement d'un marché foncier : Une perspective ivoirienne », *Afrique contemporaine*, n°213, pp179-196. [En ligne]

La poussée démographique et l'étalement de la population n'épargne aucune localité. Selon les données du RGPH4, le département de l'Ouémé est passé de 570 habitants au km² en 2002 à 859 habitants au km² en 2013. Certes avec des disparités, mais il s'observe une évolution dynamique de la population tant à Porto-Novo, qu'à Avrankou et dans une moindre mesure à Bonou.

Les fonctionnaires, les nouveaux riches²⁸⁶ acquièrent des domaines partout où l'offre est intéressante pour y développer une ferme ou pour élargir leur patrimoine. Le second niveau relève d'approches un peu plus classique de mobilisation de l'espace à travers la mise en jeu par les communautés elles-mêmes, en quête de ressources, d'un patrimoine personnel ou hérité pour faire face à des problèmes sociaux (funérailles, dot, maladies, construction d'infrastructures sociocommunautaires, etc.). C'est également sans compter avec l'entrée sur le marché d'agences ou autres formes de sociétés immobilières. Face à la multiplication des scandales fonciers, l'Etat se convainc de l'incapacité des communes à gérer efficacement le patrimoine foncier. La plupart des affaires conduisant les Maires des communes devant la justice sont liées au foncier. C'est le cas des trois premiers Maires de la Commune d'Abomey-Calavi depuis l'avènement de la décentralisation. L'exacerbation des cas de litiges fonciers a poussé le gouvernement à déclarer des zones entières d'utilité publique ; comme l'illustre le compte-rendu du Conseil des Ministres du 25 avril 2018 relatif à la propriété de la collectivité Aho Glèlè dans la commune de Ouidah²⁸⁷, et celui en date du 16 janvier 2019 relatif à la collectivité Marcos dans la commune d'Abomey-Calavi.

²⁸⁶ Appolinaire Oussou Lio, un de nos sujets, qualifie de nouveaux riches les fonctionnaires et autres opérateurs économiques qui à tout prix veulent investir dans le foncier.

²⁸⁷ Voir encadré 17

**Encadré 17 : Déclaration d'utilité publique du périmètre Aho Glèlè objet
de décision de justice dans la commune de Ouidah**

Déclaration d'utilité publique du périmètre objet de décision de justice des consorts AHO GLELE sis dans la commune de Ouidah.

La justice a confirmé le droit de propriété de la collectivité AHO GLELE sur un domaine situé dans la commune de Ouidah. L'exécution de cette décision aura pour conséquence directe, des démolitions massives d'habitations et des expulsions à grande échelle des personnes occupant les lieux de leur propre chef ou de celui de présumés propriétaires ayant succombé au procès. Cela constitue une source potentielle de trouble à l'ordre à l'ordre public et de perturbations de l'équilibre social.

Or, aux termes de l'article 525 du Code foncier et domanial, « lorsque l'expulsion forcée affecte ou implique d'importants groupes de populations, l'Etat a l'obligation de consulter les personnes concernées, d'étudier et de prendre les mesures alternatives possibles aux fins d'éviter ou de minimiser le recours à la force ».

Aussi, l'article 529 du même Code prescrit-il que : « si l'exécution d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt doit entraîner des démolitions massives d'habitations construites sur des parcelles d'une superficie cumulée de plus de cinq mille (5000) mètres carrés, l'Etat procède à l'expropriation pour cause d'utilité publique des parcelles concernées après un juste et préalable dédommagement des propriétaires des dites parcelles ». En l'espèce, la superficie concernée est largement supérieure au seuil fixé par la loi.

**Encadré 18 : Expropriation pour cause d'utilité publique dans l'affaire
Marcos à Womey dans la commune d'Abomey-Calavi (périphérie de
Cotonou)**

« Les membres du gouvernement réunis en session ordinaire du Conseil des ministres ce mercredi 16 janvier 2019, ont décidé de prendre des mesures conservatoires en vue de l'expropriation pour cause d'utilité publique, du domaine objet d'un conflit domanial à Womey, dans la commune d'Abomey-Calavi. Selon le Conseil des ministres, ce conflit oppose les acquéreurs de parcelles à la collectivité Marcos, présumée propriétaire du foncier en litige, en raison de son intention de faire exécuter des décisions de justice qui remonteraient à l'année 1941. Les investigations menées renseignent que le site impacte un nombre important de personnes et des doutes subsistent sur l'existence et l'authenticité des jugements mis à exécution, de même que sur la superficie réelle du domaine litigieux. Au sujet de la superficie du domaine, le chef de la collectivité Marcos revendique 191 hectares 70 ares et 15 centiares alors qu'un autre membre de la même collectivité soutient que le domaine en question couvre 12 hectares, 67 ares et 76 centiares.

Pour le gouvernement, si les décisions de justice dont se prévaut la collectivité devraient être exécutées, elles génèreraient de graves préjudices pour les acquéreurs dont le nombre est estimé à 3 000.

En vue d'élucider la question et de préserver la paix sociale, le gouvernement a décidé de prendre des mesures conservatoires en vue d'une expropriation pour cause d'utilité publique du domaine en application de la législation en vigueur ».

<https://www.24haubenin.info/?Reglement-du-conflit-foncier-de-la-collectivite-Marcos-a-Womey>

Face à cette crise du foncier, le gouvernement enchaîne les réformes. Le code foncier domanial est passé sous révision (voir 3.4.4.4). Un projet de loi sur l'urbanisme est transmis à l'Assemblée Nationale le 5 juillet 2023. L'Etat s'appuie sur le partenariat public-privé pour opérer des transformations dans l'aménagement de l'espace et contrer les obstacles auxquels il est souvent confronté avec les détenteurs de titres fonciers. En effet, malgré l'existence des textes, dans la pensée collective au Bénin, la terre appartient aux individus et aux collectivités qui s'autorisent sa marchandisation avec l'Etat. Cependant, si le cadre juridique a fortement évolué, le jeu des acteurs qui l'accompagne n'est pas resté en marge. Ces transformations introduites par l'action publique incarnent une vision politique dont le prix à payer n'est pas moindre pour la grande majorité de la population dont le pouvoir d'achat et la capacité d'assimilation des changements est faible. Les implications sont énormes sur le plan financier et fiscal. Ceci entraîne des exclusions, autrement, des disqualifiés du jeu foncier. En définitive, les réformes réalisées par l'Etat accélèrent la mutation de l'identité du foncier béninois en recomposant la cartographie des espaces et en repoussant les limites du jeu des acteurs. Ces transformations sont cependant variables en fonction de l'intérêt et de l'importance des investissements réalisés par l'Etat sur un territoire. En observant nos trois terrains d'études, Porto-Novo est souvent intégré dans les programmes à l'échelle du grand Nokoué²⁸⁸ et concentre ainsi de grands chantiers urbains : des routes bitumées sont aménagées, des ouvrages d'assainissement sont réalisés, là où le périurbain qu'est Avrankou et le rural qu'est Bonou ne présentent pas de signes remarquables de métamorphoses. Ces espaces dans leur fonctionnement montrent de toute évidence des logiques d'opposition.

Les logiques de consommation se croisent sur le marché du foncier. Mais elles sont parfois en opposition dans leurs relations à la puissance publique. Les premières logiques se définissent avec la libre concurrence, la soumission aux règles du marché et l'ouverture ; ils aiment la compétition, en connaissent les rouages et en ont les moyens ; tandis que dans le deuxième cas, les nouveaux riches s'appuient sur la législation et comptent sur l'Etat régalien, pour sécuriser leur patrimoine et renforcer l'affirmation de leur héritage, malgré l'avènement d'un nouveau cadre qui propose de nouvelles règles. Cette logique de mutation compétitive contraste bien avec la mutation altruiste.

²⁸⁸ Le grand Nokoué est une agglomération de communes qui regroupe les villes de Cotonou, Porto-Novo, Sèmè-Kpodji et d'Abomey-Calavi.

7.1.2.5 Sur le plan altruiste

La première dimension à prendre en compte, c'est la tradition. Elle régit le foncier en premier lieu. Le côté altruiste des mutations du foncier traditionnel par rapport à l'environnement de plus en plus compétitif appelle une forte cohésion entre les animateurs des territoires et devient un facteur inhibant ou même accélérateur des évolutions de l'espace. Il induit une transformation rapide, négociée voire non ressentie dans les choix opérés ou les mécanismes mis en place. L'implication des services déconcentrés de l'Etat, des ONG et des projets de développement est fortement sollicitée par les collectivités territoriales en guise de conseils, de soutien à la planification, voire d'accompagnement dans les approches et procédures de mutations. Les services d'encadrement au profit du développement rural ont longtemps joué ce rôle sous l'impulsion de divers projets et programmes. La grande majorité des espaces, essentiellement périurbains et ruraux comme on a pu le constater à Avrankou et Bonou, qui se définissent par un mode de fonctionnement basé sur les savoirs et apports extérieurs sont menacés par l'élan capitaliste de production foncière mise en place par les réformes du cadre juridique. Le mode patriarcal de gouvernance du foncier s'effrite et n'a plus tous les ressorts pour résister aux grands toilettages réformateurs qui se déploient, encore moins, de conserver ses actifs patrimoniaux.

La deuxième dimension qui bouscule la mutation altruiste est basée sur les « idées », les « intérêts » et les « institutions ». En effet, le néo-institutionnalisme sociologique affectant la gouvernance du foncier que présentent ces trois « i », « *insiste sur les effets des représentations dominantes et sur les logiques de mimétisme*²⁸⁹ ». A Porto-Novo, tout comme à Avrankou et Bonou qui sont nos trois territoires d'étude, la logique des activités d'occupation de l'espace est bien souvent déterminée par les besoins des personnes chargées de leur exécution et non pas fondamentalement par les réels besoins des communautés²⁹⁰. Les stéréotypes qu'elles mobilisent ont un lien étroit avec l'héritage culturel et culturel du milieu et déterminent en conséquence les pratiques. C'est bien dans ce cadre de lecture qu'il faut incorporer l'action des communes et des services déconcentrés de l'Etat dans la planification de l'aménagement de l'espace et la satisfaction

²⁸⁹ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, (2019). « *Dictionnaire des politiques publiques* », 5^e édition entièrement mise à jour et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po (Références), p 667.

²⁹⁰ Consulte-t-on vraiment les populations dans les projets d'aménagement ou on leur impose par des formes déguisées de suggestion avec des modalités de participation limitée, des idées, des orientations venant de technocrates et de décisions politiques ?

des besoins des communautés à la base. Ce mode de gestion est ancré dans les habitudes. Les acteurs en se côtoyant négocient entre eux le pouvoir, les principes et les modalités de contournement des normes. L'ingéniosité est fertile et permet de rapprocher au plus près, les règles non référencées des réalités du terrain. Des *faux frais parallèles* sont mis en place, des expertises et des certifications illégitimes sont créées, accompagnés d'une lenteur administrative sans nulle pareille, rendant complexes les procédures. On s'y conforme et c'est tout. Vouloir se dérober à ce système conduit dans un engrenage dont la fin est incertaine. C'est dans cette fenêtre d'opportunités offertes par les mutations altruistes que se positionnent les mutations anomiques.

7.1.2.6 Sur le plan de l'anomie

Cette forme de mutation qui se développe de plus en plus fait appel aux mécanismes opportunistes ou parallèles de gouvernance du foncier que mettent en place certains individus pour profiter du système. C'est l'arène des intrigues et des jeux politiques. Elle influence fortement les deux autres cadres, régule le marché et active le jeu des acteurs. Ce cadre, comme dans une démarche méthodologique « *montre sans fard les choses et les hommes tels qu'ils sont [...] Il porte une attention clinique aux actions et aux relations. Ce faisant, il peut gêner, froisser, mettre à l'aise ou contribuer à mettre en cause* »²⁹¹. L'anomie dont il est question ici s'exprime dans le contexte de l'affaiblissement de la conscience morale et des valeurs citoyennes. Elle provient des crises sociales, politiques, économiques, etc. En observant de près le contexte de développement du Bénin ces dernières années, les variables permettant de conclure à la présence de ce troisième cadre de référence sont présents. L'Etat du Bénin à travers le Programme d'Actions du Gouvernement (PAG) 2016-2021 en fait déjà le constat : « *Le bilan de près de vingt-six années de démocratie et de libéralisme économique révèle que le Bénin, malgré son potentiel, présente de lents progrès vers l'atteinte des résultats de développement durable (économique, social, environnemental et jouissance des libertés individuelles). La situation de la pauvreté demeure préoccupante avec 40,1% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire et l'Indicateur de développement humain (IDH) est estimé à 0,48 en 2015 classant le Bénin au 166^e rang sur 188. La gouvernance du pays dans ses différentes dimensions est marquée par des faiblesses notoires en termes d'efficacité, de*

²⁹¹ Beaud Stéphane et Weber Florence (2003), « *Enfin une ligne de méthode qui dit simplement et clairement ce qu'est une recherche en sociologie* », Guide de l'enquête de terrain, Nouvelle édition, Sciences humaines, Guides repères, Collection la découverte, p 11.

transparence et de redevabilité. De sérieuses déficiences ont été notées au niveau de la capacité à définir et à mettre en œuvre les politiques publiques optimales²⁹² ».

Dans un tel contexte, l'anomie non seulement mobilise les deux précédents cadres (concurrentiel et altruiste), mais elle les dépasse aussi en révélant alors la complexité du contexte d'évolution des mutations en général et particulièrement de la mutation foncière au Bénin. On peut l'observer sous plusieurs angles dont l'**anomie spontanée** qui fait référence aux stratégies des acteurs pour assurer leur survie et leur propre sécurité. C'est dans ce contexte que se déploient des initiatives isolées qui peuvent échapper aux systèmes des valeurs et à la loi. Les réformes, si elles ne sont pas inclusives ne pourront pas permettre de les contenir. Ici, face aux moyens limités de l'Etat, les initiatives prises par les partenaires dans le cadre de la coopération avec le Bénin, et soutenant des initiatives de mobilisation collective contribuent à canaliser ces formes de déviations et anticiper sur leurs conséquences. Les Plans Fonciers Ruraux (PFR) réalisés avec le concours du Millenium Challenge Account du gouvernement américain et les Plans d'Aménagement et de Gestion Simplifiée (PAGS), réalisés dans le cadre du Projet d'Intégration des Forêts Sacrées dans le Système des Aires Protégées (PIFSAP), ont fortement contribué à contenir des crises sociales à la base, légitimer le pouvoir des pauvres et sortir plusieurs terrains et leurs propriétaires de l'informel (voir 4.4.2).

7.2 La décentralisation à l'épreuve des réalités sociales

7.2.1 Une logique de marchandisation du foncier

Les politiques publiques dans leurs stratégies d'orientation des mutations foncières fabriquent également leur lot d'exclus et renforcent ainsi la cassure sociale. Des groupes entiers de personnes se sentent marginalisées, faibles et impuissants face aux modalités proposées par l'action publique. Ils subissent le marché et ses règles et n'ont pas les moyens de rivaliser. Leur fragilité pourrait davantage s'accroître. En effet, le 14 août 2023, le titre foncier devient obligatoire avant toute transaction domaniale. Il constitue au regard de la loi, le seul document pour justifier du droit de propriété définitif. La réalisation du titre foncier a un coût que ne peuvent s'offrir la grande majorité de la population. Les groupes sociaux défavorisés se verront exclure du jeu du marché foncier.

²⁹² Présidence de la République du Bénin, *Programme d'Actions du Gouvernement 2016-2021*, p.10.

Le transfert du patrimoine, en guise d'héritage et de moyens de conservation de l'identité collective est encore au cœur des sociétés fortement traditionnelles comme à Bonou. Toutefois, dans certaines collectivités familiales, sous l'impulsion de la marchandisation, certains membres de la communauté cherchent à échapper au système endogène de valeurs en faisant de la modernisation, des textes et des procédures, leur *leitmotiv*. Il s'agit bien souvent d'une minorité qui, sur la base de leurs croyances, de leurs intérêts et de leurs influences, traîne la grande masse derrière eux. Ils vivent comme en marge de la société, de son histoire et de ses besoins ; et leur logique tend à soutenir le cercle vicieux de la pauvreté. Ce qu'ils recherchent, c'est le profit, l'argent issu de la vente des terres, qu'elles soient sacrées ou non.

Contrairement aux valeurs ancestrales selon lesquelles la terre en tant que don de dieu ne peut être vendue, elle est appréhendée aujourd'hui par certains, certes de plus en plus nombreux comme un bien, un produit que l'on peut mettre sur le marché et lui appliquer les logiques économiques. Ceux qui soutiennent cette thèse s'accrochent à l'idée que la terre ne perd pas de la valeur, elle en engrange au fil des années. *Est-il admissible que l'équilibre écologique traditionnel finisse par se dissoudre, face à la course spasmodique vers un système de production dictée par les seules lois du marché*²⁹³ ? Ce questionnement de Marcello Monteleone interpelle. Le libéralisme économique a en effet facilité la prostitution des valeurs ancestrales et leur révocation. De plus en plus de communautés se laissent bercer par l'appât du gain facile et rentrent dans la compromission avec les "marchands du développement" qui prennent en otage leurs biens fonciers contre quelques billets ou des promesses chimériques de développement de leur espace. Le risque est énorme. Les biens fonciers et les cultures qui leurs sont associées sont pris en otage, quelques fois, en contrepartie d'infrastructures sociocommunautaires (pont de désenclavement, pistes rurales, salles de classes, dispensaire, point d'eau potable) ou symboliquement par un chèque en dédommagement. Cette mutation capitaliste du foncier réduit de manière sauvage, certaines communautés à un espace bloqué, lorsqu'elles ne peuvent pas se déplacer, parce que certaines terres attirent plus la spéculation que d'autres.

La lecture qu'on peut faire de cette situation repose sur l'évolution des représentations de la terre, en relation avec les pratiques sociales et l'évolution économique au plan mondial,

²⁹³ Monteleone Marcello (2013). « *Le culte de la terre au pays dogon (Mali), entre coutumes foncières et décentralisation* », Paris, L'Harmattan, p 29.

mais aussi des dynamiques qui organisent les jeux d'acteurs.

7.2.2 L'effet miroir des mécanismes de développement des territoires à la base

7.2.2.1 L'objectivation du développement territorial

Que l'on se retrouve en milieu urbain, en milieu péri-urbain ou en milieu rural, les communautés éprouvent le sentiment de la fragilisation de leurs droits et donc un affaiblissement de leur pouvoir. Le système dans lequel la société s'enfoncé impose ses règles et dicte les comportements. Les médias, les réseaux sociaux et l'action publique, accélèrent le doute, et poussent à bout ceux qui tentent de résister à la modernité. On a tôt fait de les qualifier de "gbétanou²⁹⁴". Cette manière de faire, telle une guerre psychologique et qui s'invite également dans les projets de société des candidats aux élections présidentielles et communales bouscule la conscience individuelle et collective.

Face à cette fragilisation de l'organisation sociale et des institutions politiques coutumières qui jouaient jusque-là, le rôle de garant des droits des communautés, de nouvelles méthodes se développent, se fondent sur la défense des droits humains, mais au fond, renforcent les individualités et fragilisent l'action collective. Toutes les réformes font la promotion de la propriété individuelle et des mécanismes modernes de production foncière. Les institutions coutumières sont vidées de leur substance et perdent leur légitimité. La société traditionnelle se dévitalise. En conséquence, certaines communautés, plus que d'autres, tournent le dos aux institutions traditionnelles, chacun cherchant à se protéger par le jeu des relations et de la mobilisation du lien familial. Sur le plan politique, les marches et les déclarations de soutien aux gouvernants constituent des formes d'appel à l'aide que certains utilisent pour attirer l'attention des gouvernants sur une localité oubliée ou laissée-pour-compte. Ce faisant, l'action publique prend une allure discriminatoire par rapport à l'équité que revêt l'investissement dans les territoires du fait du jeu politique. C'est de cette manière que se développent des coalitions au profit du développement des espaces. On l'appelle par endroit « association de développement ». Ce regroupement d'intérêt économique se trompe dans bien de cas de combat. Il devient un espace de visibilité et de placement des cadres qui l'animent. Il échappe à la défense de l'intérêt collectif des

²⁹⁴ Terme emprunté à la langue goun (dominante dans la ville de Porto-Novo) pour traiter un individu ou un groupe de personnes de « villageois », de déphasés, de personnes qui ne sont pas à la mode ou en retard sur le développement.

communautés dont il est issu et se transforme en instrument de propagande politique. Fort heureusement, en saisissant l'occasion de fêtes communautaires comme « wémèxwé²⁹⁵ » et « tolikounkanxwé²⁹⁶ », quelques réalisations physiques d'infrastructures, mais bien modestes sont réalisées par ces associations ; voilant leur incompétence à assumer correctement le rôle de société civile qu'elles se sont assigné. Se pose-t-on et s'investit-on au sein de ces creusets, sur la question de l'aménagement de l'espace commun de co-développement et des institutions ancestrales héritées et auxquelles on s'identifie ?

Ces types d'organisations qui se mettent ensemble pour la promotion et la défense de l'identité collective peuvent prendre la mesure de leur responsabilité et peser dans les décisions qui affectent la mutation de l'espace et la transformation de l'histoire de vie de leurs communautés par les jeux de relations et de pouvoirs²⁹⁷. L'anticipation est une condition *sine qua non* pour y parvenir. Il faut s'appuyer sur la recherche et le dialogue pour modéliser le développement du milieu en conservant les éléments caractéristiques de son identité. Dans cette mutation profonde que subissent les espaces sur décisions de l'appareil d'Etat, les populations perçoivent leurs limites et leur incapacité à faire face aux normes et systèmes mis en place pour l'organisation de l'action publique. Les clivages se renforcent et l'engagement social se volatilise. On peut faire le constat de sociétés à la base où l'architecture, au sens figuré du terme, se décompose et où les institutions pionnières de la vie des communautés sont réduites à la représentation. La chefferie traditionnelle, les têtes couronnées, les sages, les leaders d'opinions et les organisations de la société civile sont associés aux manifestations publiques pour servir de caution à la coproduction du développement. Une forme d'instrumentalisation des comportements et des discours se développe. Au sein des communautés, se dessine un mélange de résignation et de révolte passive face à l'invasion de la modernité comme une contre-culture. La manifestation de cette réaction repose sur plusieurs déterminants. Il s'agit d'abord de la recherche de légitimité reposant sur l'ancrage avec le milieu et le lien avec les réelles préoccupations des communautés, sans oublier les croyances, base de la tradition.

²⁹⁵ Fête identitaire des Wémènou qui touche les communes de Adjohoun, Aguégoués, Bonou et Dangbo dans le département de l'Ouémé.

²⁹⁶ Fête identitaire des Tolinou qui touche les communes d'Adjarra, Akpro-Misséré et Avrankou dans l'Ouémé.

²⁹⁷ Dans le fonctionnement de la société béninoise, le carnet d'adresses est très important pour obtenir un service public auquel on a normalement droit. La notion de « qui tu connais » est largement admise.

Ensuite, on assiste à la résilience des gardiens de la tradition mise à rude épreuve, face au déferlement des assauts du capitalisme qui importe les artéfacts de la mondialisation aux portes du territoire, à l'image d'un champ d'essai en agriculture. C'est une démarche qui affecte la liberté des communautés. Elle se manifeste comme un contrecoup à l'expansion du courant évolutionniste des espaces et développe une friction des relations sociales. Elle s'appuie sur la conservation de l'héritage patriarcal, sorte de protection du patrimoine. « *L'existence d'une surface²⁹⁸ totalement humanisée et l'intégration de cette surface dans l'univers environnant pose des problèmes aussi précis que ceux de l'intégration spatiale des individus : l'organisme collectif doit réaliser son intégration spatiale dans le mouvement²⁹⁹* ». Enfin, il s'observe également, un positionnement plus souple des acteurs. Le regard pourrait désormais être moins cloisonné avec une ouverture sur des perspectives nouvelles et le développement de la coopération entre tous les acteurs vivant sur un même territoire. La tolérance et la diversité culturelle sont plébiscitées. Des facilités sont établies par les chefs de terres pour accueillir des “djonon³⁰⁰” avec leur mode de vie, comme on a pu le constater dans l'histoire d'origine de Porto-Novo où Awana a accueilli Tê-Agbanlin sur ses terres, et à Bonou où Wanou a établi les Yoruba avec leur commerce d'épices. Ce brassage culturel se poursuit et permet de localiser dans une commune, les espaces occupés par les autochtones et ceux occupés par les étrangers. La rationalisation du choix des mutations s'appuie également sur ce maillage communautaire, puisqu'à l'échelle du territoire, les acteurs sont appelés à se parler, coopérer, décider et assumer tant individuellement que collectivement leur choix.

C'est à travers ce dernier angle que le développement territorial revêt toute son importance. Pour la collectivité locale, et même l'Etat central, cette posture est essentielle pour aborder sereinement et efficacement l'action publique en matière de développement des territoires. Il s'agit bien évidemment d'aller au-delà des stéréotypes, de l'élaboration des documents de planification et de gouvernance foncière, de réalisation des opérations de remembrements, de la course aux recettes fiscales issues du foncier dont les effets catalyseurs sont toujours éphémères, pour embrayer des modes d'action durable ; la terre étant une ressource limitée.

²⁹⁸ L'auteur, Gilbert Durand assimile ici l'espace à une surface bien maîtrisée.

²⁹⁹ Gilbert Durand (1969). *Les grands textes de la sociologie moderne*. Bordas, Paris. p51.

³⁰⁰ Terme en langue goun qui signifie “étranger”, allochtone, visiteurs, acquéreurs de parcelle, venus d'ailleurs, etc.

C'est en effet une démarcation dans la démarche d'aborder la question de l'espace, comme approche de développement au niveau local. L'inclusion devra être au cœur de la stratégie. On rejoint ainsi Joseph Ki-Zerbo, lorsqu'il affirme « *qu'on ne développe pas, mais on se développe.* » Les interventions de divers acteurs (société civile, bailleurs de fonds, ...) allant dans ce sens sont particulièrement édifiantes. Elles peuvent être regroupées ainsi qu'il suit :

- **La protection du patrimoine et des valeurs endogènes** qui sont liées à l'histoire de vie de la communauté. Leur fragilisation du fait de la rencontre d'autres cultures et des religions développe une certaine conscience collective autour de la nécessité de leur conservation. Des ONG de défense des droits des peuples autochtones se mobilisent et les accompagnent. Les angles de positionnement sont variés : renforcement de capacités, collecte de matériaux, dialogues avec les communautés, appui à l'organisation des rituels, assistance juridique, accès des femmes au foncier et droit à l'héritage, etc.
- **Le renforcement de la sécurité humaine**³⁰¹ dans certaines localités enclavées voire éloignées où l'absence de l'Etat est fortement remarquable. Les communautés se sentent esseulées, ce qui renforce leur sentiment d'exclusion, mais crée à contrario un terreau favorable au développement communautaire. La société civile, les organismes humanitaires et les groupes religieux sont au cœur du maintien de la vie au sein de ces communautés. Ils développent des services de radio communautaire, de soins de santé, de promotion de l'alphabétisation et de l'éducation ; construisent des églises et des mosquées, distribuent des vivres, réalisent des points d'eau potable, financent de micro-projets, renforcent l'autonomisation des groupes vulnérables par des mécanismes d'épargne et de prêt, etc. Ces actions renforcent la solidarité au sein des communautés vivantes sur un même espace ou partageant les mêmes réalités. Mais elles sont parfois réalisées avec des finances extérieures qui fragilisent certaines communautés.

³⁰¹ Selon la résolution 66/90 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, la sécurité humaine vise à « *cerner les problèmes communs et généralisés qui compromettent la survie, les moyens de subsistance et la dignité des populations et à y remédier* » à travers « *des réponses axées sur l'être humain, globales, adaptées au contexte et centrées sur la prévention, qui renforcent la protection et la capacité d'action individuelle et collective* ».

- **La transformation structurelle de l'espace.** Elle s'appuie sur l'extraversion et l'apport massif de technologies et des moyens de communication et de transport. On la localise généralement en milieu urbain. C'est l'espace des dérives et des contre-valeurs que rebutent les communautés des zones péri-urbaines et surtout rurales. Une identité nouvelle des communautés vivant sur ces espaces se construit.

7.2.2.2 Un besoin d'adaptation des mutations aux caractéristiques des espaces

Les communes du Bénin sont encore en apprentissage de la démocratie à la base et du développement local. Les approches de gouvernance des fonciers présentent bien des paradoxes et des pièges pouvant freiner la consolidation de l'espace et la construction d'une identité collective. C'est au moment où la décentralisation béninoise amorce son ancrage que la refonte du dispositif intervient. L'idée d'un affaiblissement des communes et une recentralisation de la gouvernance des espaces ainsi que de leurs moyens apparaissent. Certes, le rôle régalien de l'Etat est aussi soumis à des facteurs exogènes du fait des règles du marché. Il est tiraillé entre le conservatisme et l'évolutionnisme. Dans ce contexte, l'adaptation doit être l'approche promue par l'Etat au lieu de l'uniformisation et de la transposition de modèles. Cela appelle à une certaine régionalisation et au renforcement de l'indépendance des territoires. Mais très vite, le conflit entre la conservation d'une identité collective, la promotion du patrimoine, et les enjeux économiques se révèlent, créant la distanciation des autorités à divers niveaux par rapport à leurs besoins de réformer en déployant une feuille de route établie par l'Etat central et ses partenaires. Les choix opérés par les décideurs en lieu et place des communautés souffrent d'objectivité et de légitimité. C'est à ce moment que l'application stricte des principes du développement territorial prend toute sa place pour pallier les failles laissées par le greffage non abouti des modèles exogènes de développement de l'espace. Territorialiser la mutation des espaces, revient à renforcer l'inclusion et la prise en compte des réalités locales. La capitalisation des actions déjà engagées par la société civile, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs non étatiques engagés aux côtés des communautés (associations, ONG, chercheurs, artistes, etc.) peut servir d'éclaireur. Le défi pour les décideurs reconnus comme étant des débiteurs d'obligations vis-à-vis des populations dont ils tirent leur mandat serait alors de prendre en compte tous les indicateurs pouvant éviter l'exacerbation de l'insécurité humaine dans les territoires (voir 8.2). Pour y parvenir, il faut prendre appui

sur les réalités culturelles et culturelles des communautés. Il s'agit là, d'une forme de recomposition des rôles permettant de renforcer la coopération entre les institutions traditionnelles que constituent le roi, le chef de collectivité, le conseil de famille, les assises de règlement des litiges, etc., et les institutions modernes. Le jeu des acteurs gagnerait en équilibre et en efficacité. Alors comment cette mutation institutionnelle est-elle appréhendée et comment peut-elle s'opérer dans chacun des camps ?

CONCLUSION

La mondialisation est à l'origine d'un bouleversement des équilibres sociaux dont les ramifications s'étendent à toutes les contrées. Cette mutation des espaces accélère l'influence du capitalisme et fragilise les détenteurs de droits que sont les peuples. Une certaine fracture sociale s'installe avec les communautés, notamment celles attachées à la conservation de leur héritage au travers de l'objet foncier. La qualité de la conception et de la mise en œuvre du développement local est remise en cause. La décentralisation n'a pas porté les fruits du développement local « harmonieux » et de la démocratie à la base comme prévu. La capacité des communes à assumer une gouvernance territoriale basée sur des principes de démocratie, de participation et d'autonomie est singulièrement remise en cause. Une nouvelle fabrique des espaces au grand désarroi des gardiens de la tradition se déploie. Dans les communautés, les gens ne se parlent pas. Ils se côtoient et se livrent à la concurrence au besoin. Le vivre-ensemble est plus théorique que pratique. Il est d'abord à envisager à l'échelle des communautés, alors qu'il est davantage fragilisé sous l'influence des lois du marché. Puisqu'elles ne peuvent échapper aux réformes et à la progression du marché, les espaces péri-urbains et ruraux notamment doivent se revêtir de moyens de résilience et d'affirmation de leur identité sans s'enfermer dans l'isolement. L'urgence, c'est aussi la révélation de l'identité collective à chaque territoire et quelle contribution et quel lien elle peut développer avec les autres espaces. Il faudra faire preuve d'intelligence, renforcer les capacités des communautés et des élus à la base pour promouvoir un développement ancré sur les réels besoins des territoires.

Trois courants s'affrontent. Les tenants du premier savent anticiper et sont catalyseurs des comportements des acteurs de la scène du marché foncier. Le deuxième groupe d'acteurs compte sur la providence et reste fortement attaché aux valeurs, tandis que le troisième courant est à l'affût des opportunités. Quel que soit le courant qui domine, des inégalités apparaissent et des positions antagonistes se développent, des crises liées au foncier apparaissent et les conséquences sur le développement des territoires et des populations sont désastreuses. Le vide créé par l'absence de l'Etat est compensé par endroit par l'action des associations communautaires ou des organismes d'appui.

La greffe de la modernité au développement des espaces bouleverse les habitudes et favorise un climat d'incertitude. Il faut légitimer le développement territorial. C'est dans les territoires et avec les acteurs qui y vivent et ont des intérêts qu'il faut négocier les

possibles mutations à opérer. Il y a donc nécessité de miser sur la collaboration entre les espaces pour propulser la décentralisation vers plus de maturité et d'inclusion.

**CHAPITRE 8 : VERS UN BESOIN DE RENFORCEMENT DES
CAPACITES EN GOUVERNANCE FONCIERE DES COMMUNES**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 8.1 Les territoires dans la dynamique de la décentralisation
- 8.2 La redevabilité foncière
- 8.3 La résilience des espaces, entre théories et réalités de Porto-Novo à Bonou
- 8.4 Le foncier moderne en pleine expansion
- 8.5 Quels mécanismes pour l'égalité des chances dans l'accès au foncier ?

CONCLUSION

INTRODUCTION

Les défis pour le développement des collectivités territoriales sont d'origines lointaines et marqués par les options politiques et économiques faites par l'Etat. Mais de plus en plus à travers le contexte de la décentralisation, la liberté du choix des modalités d'organisation de l'espace est laissée aux communes. Ce transfert de compétences n'est pas facile à assumer. Les compétences que requiert ce nouveau cadre de planification et de la gestion de l'espace se révèlent à des acteurs qui doivent les porter, alors que ceux-ci, généralement n'y sont pas préparés.

La prise en compte dans les politiques foncières locales des caractéristiques des espaces et des besoins spécifiques culturels et culturels, en un mot de l'identité des communautés n'est pas évidente. Les rapports entre les populations et les décideurs, et la qualité des décisions pour le contrôle du foncier peuvent engendrer des dérives préjudiciables en milieu urbain comme rural.

Comment accompagner les acteurs à l'échelle des territoires urbains, périurbains et ruraux à mieux conduire les processus de transition des fonciers ?

8.1 Les territoires dans la dynamique de la décentralisation

8.1.1 Explosion du marché foncier

L'économie du marché foncier se libère progressivement d'un ensemble de contraintes d'ordre culturel et social. La gestion de la mutation des espaces se base sur la souplesse dans les processus de production foncière. La conséquence est l'apparition de nouvelles dynamiques bien introduites, dans la gestion des terres, dans les collectivités territoriales. Les pratiques endogènes de gestion des terres héritées par les populations disparaissent peu à peu. Les entrepreneurs du foncier se sont davantage révélés autour d'un cœur de métier avec une faible attention aux préoccupations socioculturelles et territoriales.

Cette volonté affichée par certains de libérer les terres des compromis sociaux et de promouvoir une économie du foncier a eu comme conséquence l'affaiblissement des pouvoirs traditionnels sur les terres et leur résilience par endroits, sans pour autant céder définitivement la place au foncier moderne. Le gradient de pénétration de cette nouvelle approche de gouvernance foncière est particulièrement sensible à la préexistence de normes traditionnelles et de ressources patrimoniales auxquelles les populations sont attachées. Le foncier moderne prend alors une fonction économique très importante là où l'Etat investit de gros moyens et réalise des projets structurants. Dans les milieux ruraux et périurbains, les entrepreneurs du foncier et les collectivités locales organisent le fonctionnement du foncier en ouvrant un large spectre d'aliénation de la terre. La recherche de clients, le conseil en investissement, la commercialisation de la terre, sa construction et même l'aide au recouvrement de redevances sont devenus les champs de prédilection de ces nouveaux entrepreneurs fonciers. L'accès à la terre est organisé en tant que filière, suivant un ensemble d'intérêts généraux comme la sécurité foncière, la qualité de la terre à vendre, sa position géographique selon qu'elle est proche ou éloignée de la métropole et des services publics essentiels dont les voies d'accès. La garantie de l'absence de litiges est recherchée par les acquéreurs de terres à travers les actes de présomption de propriété, selon que le terrain appartient à un propriétaire vivant ou à une collectivité familiale, montrant ainsi un certain nombre d'exigences du marché foncier.

Dans les faits, la croissance rapide du foncier moderne dans les territoires s'est souvent traduite par un manque de synergie entre les acteurs locaux autochtones et allochtones, et la disparition des règles ancestrales qui ont longtemps prévalu à la sécurisation et à

l'animation du territoire. Des questions liées à l'entretien et à la place des outils ancestraux dans les mécanismes modernes de production foncière se posent ; parfois de manière brutale par l'arrivée soudaine de ces commerçants du foncier aux grands moyens sur le marché local. Bien souvent, le discours pour justifier l'introduction du foncier moderne rejoint généralement le discours de certains acteurs de la société civile qui prônent le droit à un accès individuel à la terre, y compris pour les femmes. Dans le même temps, d'autres acteurs de ce même dispositif travaillent à la résilience des communautés et des peuples autochtones attachées à la terre de leurs ancêtres comme patrimoine.

8.1.2 Les limites de ces mutations

Soutenues par les organismes internationaux de développement, les initiatives locales visant à renforcer les droits d'accès à la terre se sont multipliées. Elles visent à développer à la base de nouvelles règles de gestion foncière, évolutives voire contraires aux relations historiques entretenues par les communautés avec la terre. L'objectif est de valoriser des modes de consommation durable des ressources naturelles dans une logique d'équité et d'égalité. Les effets escomptés sont mitigés. Les actions mises en œuvre directement par l'Etat ou par l'entremise des ONG étrangères révèlent des difficultés à bâtir sur les croyances et les représentations sociales spécifiques liées à la terre que les communautés ont héritées de leurs ancêtres (sacralisation, relation au vodoun, non aliénation) et à satisfaire les attentes du marché foncier. La question du changement d'échelle demeure donc entière. Le niveau local est certes approprié pour la participation, la concertation, l'expérimentation ou l'application des réformes, mais le centre de nombreuses décisions qui influencent les habitudes des populations locales se trouve souvent ailleurs.

La pression sur les terres de la communauté provient avant tout de facteurs qui lui sont extérieurs. La cadence du marché détermine le prélèvement de ces terres. A cela s'ajoute la proximité d'une métropole ou d'un corridor qui affecte fortement les modes de consommation du foncier. Les politiques d'urbanisme et de développement agricoles, les équipements et les infrastructures, l'information telle que comprise par les populations à la base conditionnent l'avenir des espaces. La nécessité de s'intéresser aux mutations du foncier en prenant en compte la pluralité des espaces et leur emboîtement à travers différentes échelles constitue le centre d'intérêt principal d'une démarche inclusive.

8.1.3 La transition foncière entre centralisation et le local

C'est sous cet angle que doivent être appréciées les politiques de transition foncière. Les communes sont en effet chargées de l'aménagement de leur territoire. Un certain nombre de responsabilités leur sont transférées sur le plan de la planification, de la mise en œuvre des outils et de leur arrimage avec la culture du milieu et les politiques nationales. Elles s'efforcent de devenir un moyen de participation et de connexion, d'une part entre le développement économique et les besoins de gestion rationnelle du foncier, et d'autre part entre les enjeux économiques nationaux et les défis au plan local.

L'argument des communes prend appui sur l'hypothèse que des rapports de proximité faciliteront une meilleure prise en compte des besoins des populations. L'enjeu de l'aménagement du territoire est de réussir à contrôler les dynamiques foncières tout en les positionnant sur le marché foncier en pleine croissance. Cela appelle une meilleure gestion des interactions entre les exigences économiques du marché foncier et celles socioculturelles ; les deux étant bien souvent contradictoires. Cela génère alors un conflit entre l'intérêt général et les attentes des individus. Quelles mutations privilégier entre la conservation du patrimoine foncier et l'ouverture au foncier moderne ?

Ces oppositions prennent essentiellement appui sur deux logiques qu'il faut rendre non contradictoires. Il s'agit d'une approche d'assimilation par le foncier moderne et dominant par l'économie, et d'une approche centrée sur les dynamiques traditionnelles et dominantes culturellement. Dans un contexte de décentralisation où le transfert de ressources n'a pas été accompagné des moyens nécessaires pour permettre aux communes de jouer convenablement leurs rôles et d'anticiper sur la gouvernance foncière, elles se sont investies dans la gestion des oppositions entre foncier moderne et foncier traditionnel. Ainsi, elles ont à gérer les contraintes du développement du lotissement sur des terres traditionnelles.

La gouvernance foncière vit une période de transition. Elle est caractérisée par des incertitudes et des questionnements tant dans le rang des populations des milieux ruraux que urbains. L'avènement d'un climat serein et favorable à l'exploitation des terres est souhaité. Il implique le besoin de repenser l'arrimage entre le foncier traditionnel et le foncier moderne, ainsi que les mécanismes institutionnels de production de cette dernière.

8.1.3.1 Bâtir de nouveaux rapports au foncier

Les administrations communales et les institutions coutumières peuvent accompagner la dynamique foncière sur le plan économique en devenant des cadres de concertation, de dialogue, de négociation et d'arbitrage. Ensemble, elles peuvent faire obstacle au mimétisme des modèles exogènes de gestion foncière qui ne traduisent pas les besoins réels des territoires, et encore moins, l'esprit de la démocratie locale prôné par la décentralisation. La négociation entre les différents acteurs d'un même territoire sur l'orientation à donner au foncier au plan local devient nécessaire. C'est une première étape pour construire le partenariat autour du foncier dans chaque commune.

8.1.3.2 Développer de nouveaux partenariats à l'échelle locale

La coopération entre les institutions coutumières, l'administration locale et les services déconcentrés de l'Etat est souvent délicate. Les capacités des communes à fonctionner suivant les principes de la décentralisation sont encore à revoir. Leurs prérogatives en matière de décision et de mise en œuvre d'une politique locale de gestion concertée des terres sont confuses, tant elles sont limitées par les moyens, leur cloisonnement et l'interventionnisme de l'Etat constituent autant de freins.

Le renforcement des mécanismes de partenariats entre les acteurs locaux semble indispensable, mais il doit rechercher autant que possible la souplesse et la proximité dans son fonctionnement. Des remparts contre la reproduction des modèles passe-partout de gestion du foncier doivent être envisagés. Les outils classiques de gouvernance foncière émanant de l'Etat central ne sont pas nécessairement transposables en format réduit. C'est à ce niveau que les élus communaux et locaux devraient jouer pleinement leurs rôles. Ainsi, à une approche institutionnelle de mise en mutation du foncier dans les communes, on pourra préconiser une approche plus fonctionnelle. A titre illustratif, on pourrait :

- ne pas s'en tenir strictement à la structuration classique des échelons³⁰² dans les communes, mais adopter une démarche souple selon le type de territoire : urbain, rural ou encore périurbain concerné par un besoin de décision locale sur son foncier. Des groupes de discussions, des espaces de travail et de réflexion

³⁰² Les échelons prévus par la loi sont la commune, l'arrondissement, le village ou le quartier.

collaboratifs impliquant les collectivités rattachées à une terre doivent être envisagés ;

- apprécier et analyser les mutations au cas par cas en tenant compte de la charge patrimoniale des terres concernées, les liens historiques que les communautés ont avec elles, de l'importance des ressources qu'elles portent au profit de l'ensemble de la commune, en s'appuyant sur des mécanismes ad hoc de décision, plutôt que d'inscrire tout espace dans un dispositif classique de mutation mis en œuvre par des structures déconcentrées de l'Etat, rigide dans son mode opératoire et dissimulé dans l'architecture de la décentralisation et de la démocratie locale ;
- tenir compte de la dualité des structures décentralisées de gestion foncière et institutions coutumières afin de penser à une coproduction des mutations foncières, notamment dans les territoires ruraux comme la commune de Bonou. Cette modalité peut être également appliquée aux intercommunalités pour plus de rationalité et la lutte contre la concurrence entre les communes ou les conflits entre communautés voisines.

Face au peu d'empressement affiché par les populations pour soumettre leurs terres aux procédures décrites par la loi (voir 5.2.2.2), les acteurs locaux peuvent être encouragés et mieux orientés sur les choix à opérer s'ils ont affaire à des organes et des interlocuteurs comprenant leurs besoins de leur communauté. La démocratie locale à l'occidentale qui consiste à désigner les élus par la voie du vote créant *de facto* des clans politiquement opposés sur un même territoire ne peut à elle seule suffire pour obtenir l'adhésion et la participation de la masse encore attachées aux terres des collectivités familiales et soumises à des normes coutumières de gestion.

Dans les communes, l'ambition derrière les mutations est d'installer de nouvelles normes de régulation et de contrôle du foncier, de favoriser la propriété individuelle et d'appuyer les logiques de production foncière. Mais le défi est encore élevé pour créer la synergie entre les acteurs d'un même espace, et intégrer les dynamiques locales. Les textes législatifs portant sur l'organisation foncière et le transfert de compétences aux communes ne suffisent pas. La mutation des relations des populations au foncier exige du temps ; lequel nécessite la coproduction d'une relation de confiance et la projection concertée de

l'avenir des terres de la communauté dans un esprit de dépassement de l'intérêt personnel qui est souvent la cause de l'accaparement des terres.

Le but est de renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de production foncière à projeter selon le type d'espace, son avenir en étant sensible à la nature de l'espace, à ses caractéristiques, à son environnement et aux outils ou mécanismes adaptés à déployer. La démarche consiste à s'inscrire dans un processus d'apprentissage qui mobilise les acteurs dans une démarche de dialogue, de participation et de négociation.

8.1.4 Besoins en renforcement des capacités en matière de gouvernance

8.1.4.1 Le dialogue avec les communautés et l'accès à l'information

Le premier pilier du renforcement des capacités pour des décisions éclairées en faveur d'une bonne gouvernance foncière dans les collectivités locales serait l'information. On se trouve actuellement dans un contexte où les services gouvernementaux et communaux se positionnent comme disposant des meilleures données ou des statistiques plus que les chefs coutumiers. L'observation du cadastre à Porto-Novo, Avrankou et Bonou affiche des terres sans propriétaire connu (voir 8.1.42). Mais en réalité, dans l'organisation sociale des communautés, existe-t-il un seul espace sans lien avec une collectivité familiale ?

A l'heure où le foncier mixte mérite qu'on y porte une attention particulière, on ne saurait être trop prudent à l'égard des méthodes traditionnelles qui recèlent d'approches innovantes de gouvernance foncière. On peut y puiser de nombreuses informations dont l'exploitation judicieuse faciliterait la mise en confiance des communautés et leur ouverture aux outils modernes mis en place par l'Etat et les collectivités locales qui doivent également en retour faire preuve de flexibilité et d'adaptation. En référence à l'alinéa 2 de l'article 8 de la résolution 61/295 de la déclaration des Nations-Unies sur les droits des peuples autochtones³⁰³, les Etats doivent mettre en place « *des mécanismes de prévention et de réparation efficaces visant [...] tout acte ayant pour but ou effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources* ». Les communes doivent organiser la concertation et l'information autour des terres traditionnelles pour sans doute mieux cerner et répondre aux réelles préoccupations des communautés autochtones. Dans un contexte de décentralisation et de développement local, l'information devrait être la chose la mieux

³⁰³ https://social.desa.un.org/sites/default/files/migrated/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

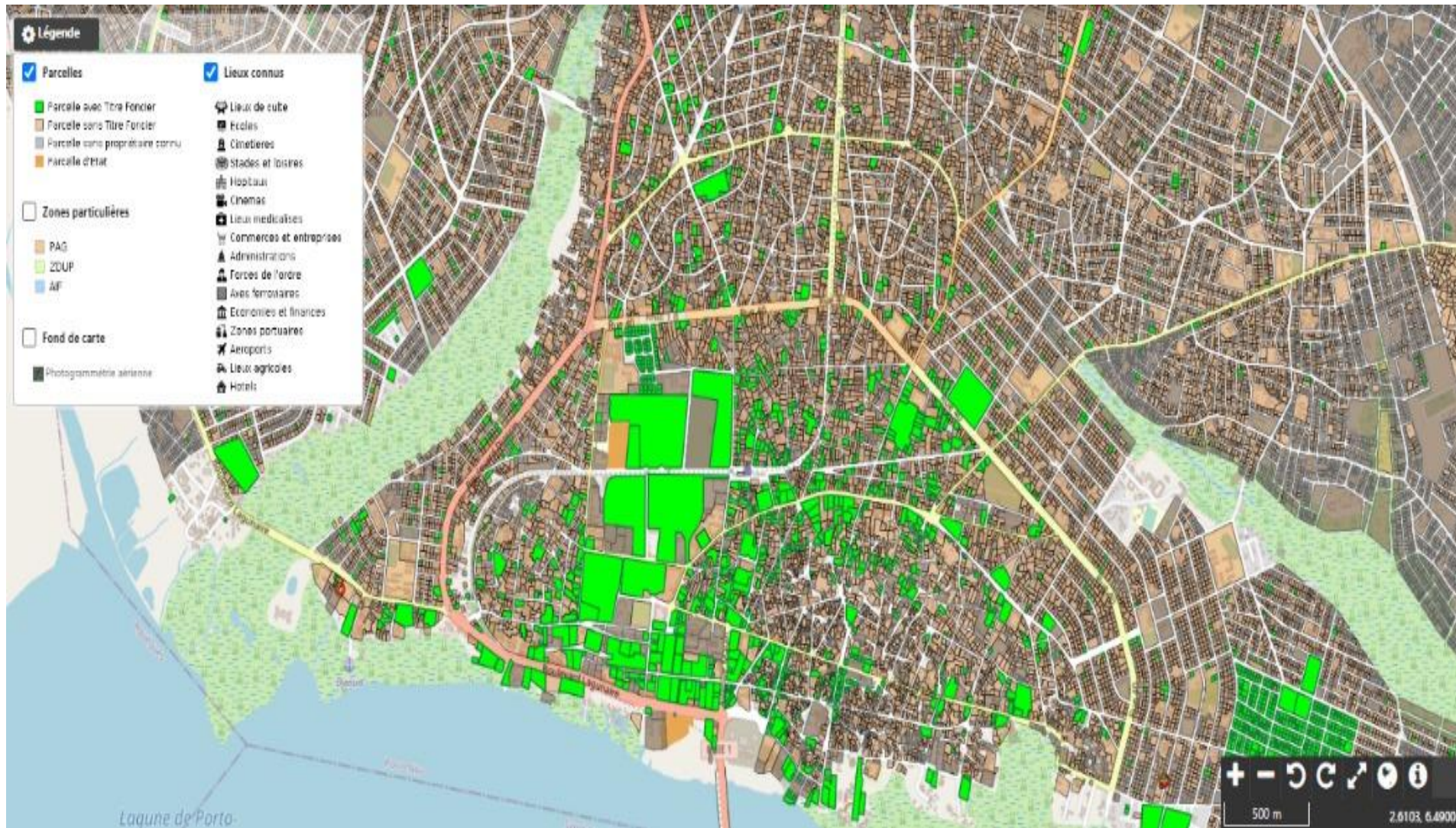
partagée. Quoiqu'il en soit, le développement d'un dispositif de dialogue et d'information adapté à chaque espace, rural, périurbain et urbain, qui intègre les réelles préoccupations sur l'avenir du foncier traditionnel devient une nécessité. Il s'agit de mettre en place un système de rapprochement des décideurs et des administrés dans un cadre de redevabilité, de gestion durable des ressources et inclusive des ressources.

8.1.4.2 La planification et l'anticipation

A l'échelle des collectivités territoriales, le rôle de la planification dans la gouvernance foncière est d'anticiper sur les incohérences dans l'aménagement de l'espace et une mauvaise affectation des sols. Il s'agit d'engager les terres dans une commune dans la prospective en s'appuyant sur la réflexion stratégique. La qualité de la cohésion sociale, la relation individuelle et collective à la terre doivent être prises en compte, de même que les orientations du cadre législatif. La loi³⁰⁴ dispose que la Commune, en tant qu'entité décentralisée, élabore divers outils de planification que sont : (i) *le schéma directeur d'aménagement de la commune* ; (ii) *le plan de développement communal* ; (iii) *les plans directeurs d'urbanisme* ; (iv) *les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols* ; (v) *les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissement*. La plupart des Communes sont dépourvues de ces outils liés pour la plupart au foncier. Généralement, l'accent est mis sur le plan de développement communal. La mise en place de ces instruments dans une démarche participative devrait permettre de dépasser les conflits fonciers récurrents, et d'offrir une meilleure lisibilité sur l'accès des terres et à une utilisation rationnelle du patrimoine local. Alors, il est indispensable que la planification du développement du foncier s'installe au centre de toutes les initiatives de prises de décisions en se fondant sur une évaluation préalable de l'impact des réformes sur les terres de chaque commune, depuis la période coloniale.

³⁰⁴ Article 30 de la loi n°2021 - 14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin.

Document 23 : Vue partielle du cadastre de la ville de Porto-Novo



Source : www.cadastre.bj

8.1.4.3 La participation citoyenne

La participation citoyenne est indispensable pour le développement local. Sa mise en œuvre reste cependant incertaine. La simple invitation à une réunion pour émarger sur une liste de présence ou le seul fait de consulter quelques membres de la communauté ou quelques responsables, parfois peu représentatifs ne suffit pas pour parler de participation citoyenne. Il faut aller au-delà en facilitant l'implication active et l'écoute des représentants légitimes des citoyens aux instances de prises de décisions. La loi crée dans chaque Commune une Commission de gestion foncière (CoGeF). Elle dispose en milieu rural d'une section villageoise de gestion foncière (SVGF) et en milieu et périurbain d'une section urbaine de gestion foncière (SUGF). Pour renforcer la participation citoyenne, il est indispensable de s'appuyer sur les initiatives locales existantes et sur le cadre légal en utilisant à plein les instances consultatives de base.

Tableau 8 : Composition type d'une Section villageoise de gestion foncière (SVGF)

Catégorie d'acteurs	Critères de base	Nombre	Mode de désignation possible
Chef de village	Elu local	1	Fixé par la loi
Conseillers	Elus locaux	2	Elus par le conseil de village
Notables	Connaissance approfondie des questions foncières	2	Elus par le collège des notables du village
Représentant des guides de l'équipe d'enquête foncière	S'il y a lieu	1	Désigné parmi les personnes dynamiques ayant une bonne connaissance du territoire
Représentant des associations de développement du village	Respect des critères d'éligibilité	1	Elu en assemblée générale de l'association
Représentant des organisations professionnelles du secteur agricole	Comprend nécessairement un éleveur	3	Elus en assemblée générale
Représentantes des groupements de femmes	Respect des critères d'éligibilité	2	Elues en assemblée générale

Source : Décret n°2015-017 du 29 janvier 2015 portant attribution, organisation et fonctionnement des COGEF et SVGF

Les arrêtés de mise en place des SVGF existent. Mais les communes ne sont pas allées plus loin. Ces instances qui devraient aider à la gestion foncière ne fonctionnent pas. Portées par la CoGeF, il semble qu'elle « *n'ait pas pu réussir à s'imposer comme une instance ayant une dynamique propre*³⁰⁵ » comme l'indique dans ses travaux Yelome Epiphany.

Si le SVGF fonctionnait, l'implication de ces acteurs requiert qu'ils développent les compétences nécessaires pour jouer convenablement leurs rôles au sein de cet organe de gestion foncière. C'est une approche de gouvernance participative du foncier. Les décisions des membres ont des impacts sur le développement des terres de l'ensemble du territoire. Ils influencent ainsi l'avenir des espaces. Leurs connaissances devraient permettre de renforcer la résilience des terres de la commune aux influences du marché, mais aussi les ouvrir à la compétitivité et à la participation à un ensemble territorial plus grand, dynamique et bénéfique. Penser la pluralité des territoires en s'ouvrant et en offrant à chaque commune la possibilité de participer à une métropole pourrait être bénéfique pour chacun de nos terrains. Cela limiterait la compétition entre les espaces et pourra faciliter la construction du rôle objectif de chaque espace dans cet ensemble interconnecté. Porto-Novo pourrait maintenir dans ce lot, sa fonction administrative. Avrankou retrouverait son rôle de cité dortoir pendant que Bonou resterait le grenier agricole de ce conglomérat de territoires.

Le renforcement de la participation citoyenne doit également améliorer la gouvernance locale du foncier. En effet, le fonctionnement de la décentralisation repose sur l'exercice par les collectivités territoriales de responsabilités déléguées ou partagées par l'Etat. Mais pour la plupart des compétences propres qu'elles exercent en se fondant en priorité sur les moyens locaux dont elles disposent, la nature des décisions prises – aussi bien par les conseils communaux, que par les techniciens et les organismes d'appui au développement – affecte également la qualité de vie des populations et l'avenir des terres sur lesquelles elles vivent. La gouvernance foncière doit viser la protection du patrimoine foncier à travers une démarche d'ajustement structurel de l'utilisation des terres dans un contexte où le libre marché désorganise les structures sociales, modifie les comportements et repousse les limites de résistance du foncier traditionnel. Dans les communes, la gestion locale du foncier porte des objectifs économiques. Les intérêts des acteurs qui animent le territoire y

³⁰⁵ Yelome Epiphany (2022), « *Pertinence du nouveau système du droit foncier au Bénin* », tome 1, Thèse en droit privé de l'Université de Perpignan, p.144. [En ligne]

contribuent également. Un besoin de renforcement des capacités des cadres, des élus et de la société civile s'avère nécessaire pour leur permettre de développer des compétences nécessaires à une bonne gouvernance du foncier local.

8.1.5 Modèle d'éducation à la gouvernance foncière

En observant de près les outils pour le développement territorial que la loi oblige les communes à mettre en place (voir 9.1.4.2), on se rend compte que la plupart sont liés à la gouvernance foncière. Mais dans la pratique, elles concentrent beaucoup plus leurs efforts sur le plan de développement communal (PDC) qui repose sur la promotion du social et de l'économie. Comme l'ont montré nos travaux sur le terrain, partout, la relation à la terre a été désarticulée au fil du temps et de la perte des valeurs. Une sorte de désaffection aux modes de sécurisation endogène du foncier s'est installée avec l'affaiblissement de la cohésion sociale dans les communautés. La percée du foncier moderne accompagnée par l'explosion du marché foncier a accéléré cette déchéance des méthodes coutumières qui ont prévalu à la conservation jusque-là du patrimoine foncier du territoire ayant donné naissance à la commune. Même si la gouvernance foncière doit s'inscrire dans la philosophie du libéralisme économique prônée par l'Etat, l'exploitation rationnelle dans une logique de durabilité de la ressource foncière communale doit être une priorité.

Document 24 : Illustration du modèle idéal de mise en place des outils de planification du développement territorial



Source : Guide méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune (SDAC)³⁰⁶,
http://anat.bj/sites/default/files/2019-12/Guide%20Elaboration%20du%20SDAC_%20R%20B%C3%A9nin.pdf

Le schéma directeur de la commune devrait être le premier outil de gestion prospective du territoire à élaborer. La qualité du diagnostic et les orientations données à cet outil devraient permettre de mieux orienter les options stratégiques au cours de l'élaboration du plan de développement communal (PDC) ou plan de développement économique et social (PDES), du plan d'urbanisme, du schéma d'occupation des sols et du schéma de structure. Le défaut d'élaboration préalable du SDAC ou sa non exploitation compromet l'avenir de l'aménagement de l'espace dans les communes. A Avrankou, la non exploitation du SDAC a engendré aujourd'hui, l'installation des populations dans des zones impropres à la construction. Les habitations qui y sont construites sont soumises régulièrement à l'inondation. Aussi, certains arrondissements à vocation agricole s'urbanisent-ils très

³⁰⁶ Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (2018), « *Guide méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune* », Délégation à l'Aménagement du Territoire, p.48.

rapidement grâce à la politique communale qui vise la mobilisation de recettes locales basées sur les opérations foncières.

Pour être efficace, le renforcement des capacités doit reposer sur deux axes majeurs : (i) le renforcement de la relation au territoire et la mobilisation des ressources, et (ii) la coproduction des outils de gouvernance et la redevabilité.

8.1.5.1 La relation au territoire et la mobilisation des ressources

L'efficacité dans la gouvernance foncière pourrait s'appuyer sur le renforcement de l'appropriation de la culture du milieu et du sentiment d'appartenance au territoire. Ce résultat peut être obtenu à travers la diffusion systématique et encadré auprès des nouvelles générations, des élus et des agents communaux, de l'histoire d'origine de la commune, des valeurs qui ont conduit à la consolidation de la société sur les terres sur lesquelles repose le vivre-ensemble de la commune. Il s'agit d'une démarche de renforcement de l'appropriation du milieu par les acteurs à la base, et donc de l'efficacité de la décentralisation. Cette approche participe également à la modélisation des options de développement dans lesquelles les instances locales de prises de décisions vont s'inscrire. Le Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL) pourrait servir au niveau institutionnel, de partenaire idéal pour la mise en place et la diffusion de ce modèle de renforcement de capacités. Cela nécessite bien évidemment des moyens que les Mairies devront rechercher en concertation avec les ONG locales et les partenaires techniques et financiers³⁰⁷. Ces derniers investissent énormément dans des projets et programmes. Il serait judicieux de les sensibiliser et de renforcer leur intérêt à l'accompagnement de la mise en place et au déploiement des outils de planification de la gouvernance foncière. Un programme spécial de renforcement de la gouvernance locale du foncier peut être mis en place à cet effet. Il permettra avec des modules à la carte, de former les élus communaux et locaux, les agents des services déconcentrés et les organisations de la société civile. Une phase pilote de ce programme peut être prévue sur la commune de Bonou en tant que zone d'expérience en milieu rural, Avrankou en tant que zone d'expérience en milieu périurbain et Porto-Novo comme modèle de zone urbain. L'aboutissement d'un tel programme sera la

³⁰⁷ Les partenaires techniques et financiers opèrent généralement à travers les ONG internationales, les agences de coopération bilatérale et multilatérale, et les organismes de financements.

mise en place participative du paquetage des outils de gouvernance foncière, tout au moins ceux prévus par le code de la décentralisation.

8.1.5.2 La coproduction des outils de gouvernance foncière et la redevabilité des élus

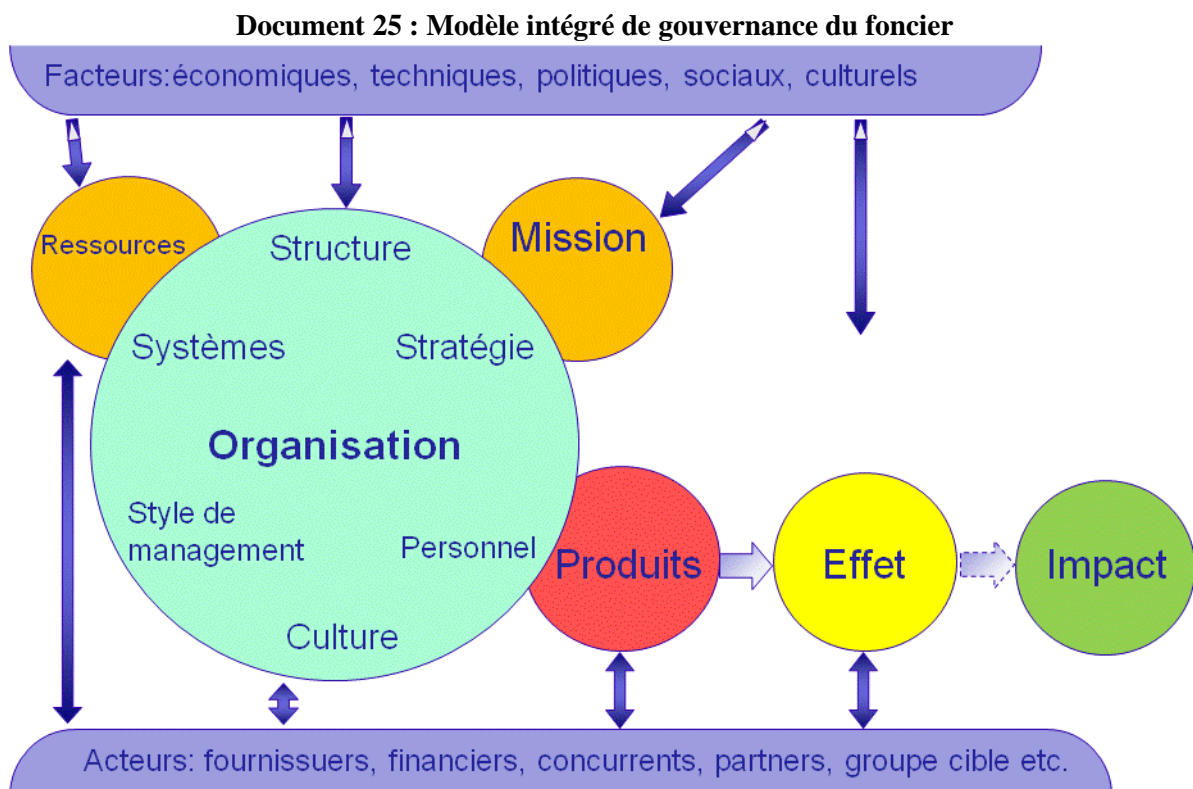
L'élaboration des outils de gouvernance foncière répond d'abord à une obligation législative en même temps qu'elle constitue un moyen d'animation et de projection du territoire sur le plan spatial et économique. La qualité des outils dépend de l'implication des populations, et notamment des autorités coutumières. Leur savoir et savoir-faire pris en compte seront utiles pour l'authenticité des outils mis en place et leur adaptation aux réalités de la commune. Une chose est de mettre en place les outils et l'autre est de les déployer convenablement. Les stratégies d'intervention par les différentes parties prenantes dans la commune doivent s'appuyer sur ces outils de gouvernance foncière et être suivies dans une démarche de reddition de comptes. Il faudra faire attention en évitant une transposition brute des leçons apprises à travers le *benchmarking* et ne pas succomber à l'influence d'une orientation des stratégies de développement calquées sur les centres d'intérêts du partenaire qui finance l'élaboration et la mise en œuvre des outils de gouvernance territoriale.

L'anticipation et l'approche fonctionnelle de chaque territoire permettent d'éviter de tomber dans le piège du conformisme et de la compétition entre les communes en ouvrant plutôt l'accès aux opportunités offertes par la complémentarité et la collaboration entre les espaces et les acteurs qui les animent. En milieu urbain, comme c'est le cas à Porto-Novo, cette ouverture n'est certainement pas la condition indispensable au développement. Cependant, le risque de l'influence, de la navigation à vue et de l'échec des politiques de maîtrise de la production foncière est partout présent si les modalités de gestion des terres ne sont pas systémiques et respectueux des valeurs et principes de la décentralisation.

8.2 La redevabilité foncière

Il est indispensable d'envisager à côté du renforcement des capacités, l'institutionnalisation de la redevabilité foncière par les décideurs communaux et locaux afin de les habituer aux principes de gouvernance responsable et transparente du patrimoine foncier de la commune. Les conflits domaniaux et la mauvaise gestion des ressources foncières ont conduit ces dernières années, des élus locaux, des agents communaux, des techniciens-

géomètres devant les tribunaux. L'ampleur du phénomène a amené l'Etat à mettre en place la Cour Spéciale des Affaires Foncières (voir 3.4.4). L'offre de renforcement de compétences doit s'appuyer sur le diagnostic spécifique à chaque territoire pour déboucher sur un paquet d'outils adaptés et des modules de formation appropriés, et à la carte au besoin. En d'autres termes, le renforcement des capacités doit être centré sur le modèle intégré de gouvernance du foncier communal. Soumis aux jeux d'acteurs, il fonctionne comme une organisation dont nous reprenons ci-dessous le modèle de fonctionnement tel que préconisé par the management development foundation.



Source : MDF, DIRO : le concept et le cadre

Le foncier communal fonctionne donc comme une organisation soumise à l'interne à diverses influences qui proviennent de la culture des communautés, du style de management des autorités communales, des systèmes développés par le jeu des acteurs, du modèle de structure déconcentrée ou non de gestion des questions foncières, des stratégies mises en place, mais aussi de la qualité du personnel affecté à la gestion des questions foncières et domaniales. Les tendances lourdes issues de ces influences internes proviennent pour la plupart de facteurs exogènes qui ont une dimension économique, culturel, social, politique, technique. Les dynamiques liées à ces facteurs sont entretenues

par des acteurs dont les intérêts sont parfois divergents. Il s'agit des fournisseurs de terres que sont les collectivités familiales ou les individus qui détiennent de vastes domaines, de la commune elle-même, des acteurs du marché foncier, de l'Etat et de ses partenaires. En clair, le foncier communal est sous plusieurs formes d'influences qui affectent sa disponibilité en tant que ressource et la nature des affectations qui lui sont faites. La clarification de la mission attribuée au foncier communal est indispensable. La qualité de la mutation foncière prend alors la dimension du produit du jeu des acteurs. Les effets sont positifs ou négatifs sur le foncier traditionnel et déterminent l'avenir des communes fortement impactées par les choix de mutations.

Quelle lecture peut-on faire de la redevabilité dans la gouvernance foncière ?

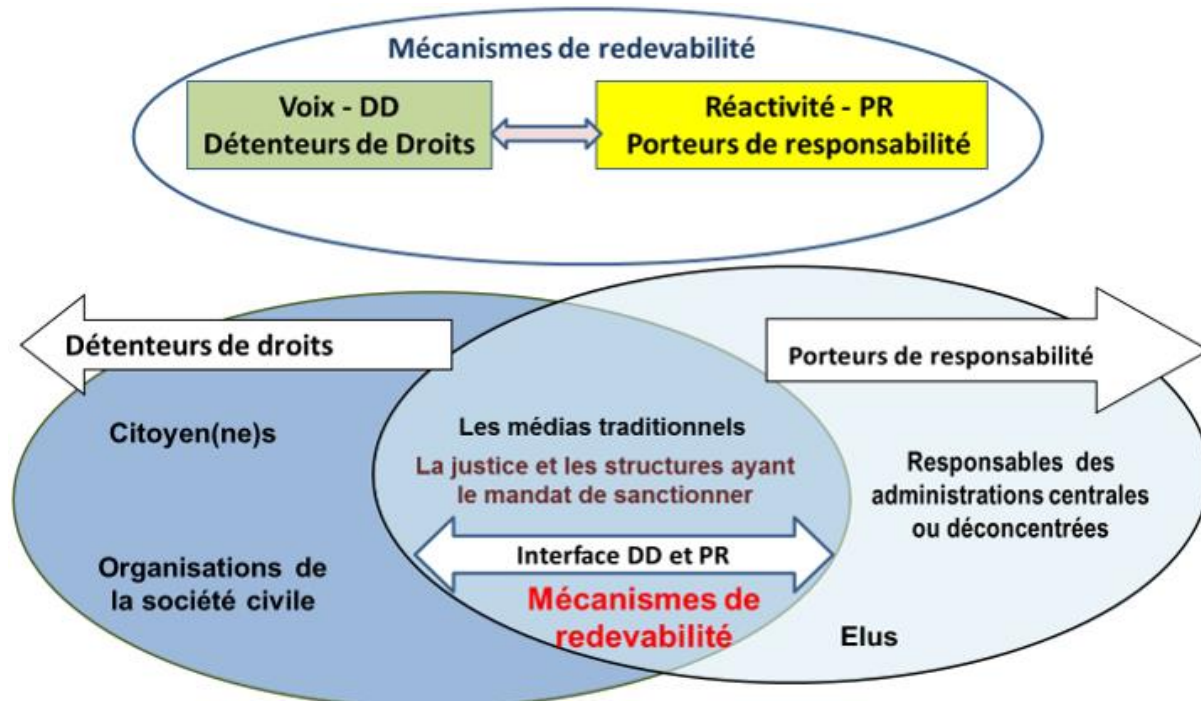
La redevabilité foncière peut être perçue comme l'obligation par les parties prenantes aux prises de décisions qui ont une influence sur la gestion et la mutation des terres, quelle que soit l'échelle d'intervention, de rendre compte de l'exercice de leurs responsabilités et d'en assumer les conséquences. Elle permet d'analyser le cadre d'évolution de l'offre et de la demande foncière dans un territoire. Elle pose un problème de démocratie participative autour des sujets en lien avec le foncier. La démarche doit être déployée à part entière, ce qui suppose l'animation d'un cadre fonctionnel et intégré de dialogue avec les détenteurs de droits que sont les populations. Ce qui renvoie à l'accompagnement de proximité dans un tel processus en s'appuyant sur les canaux endogènes de communication auxquels les populations sont habituées. Cela permet de développer des synergies au plan local et de lever les incertitudes qui planent sur la gouvernance du foncier dans chaque commune. Les séances de reddition de comptes³⁰⁸ qui touchent au foncier drainent du monde et montrent combien les populations sont attachées aux questions concernant la terre. Quelle est alors la valeur et la qualité de ces redditions de compte alors que les communes ne disposent pas des outils de planification conséquents ? Il faut aller plus loin. Dans un contexte de coopération entre les acteurs du développement local, les partenaires institutionnels et même l'Etat central doivent se transformer en facilitateurs. La mise en œuvre efficace de la redevabilité foncière implique donc que les détenteurs de droits interagissent dans un cadre

³⁰⁸ La reddition de comptes est un mécanisme institutionnel prévu par les textes qui permet aux élus communaux d'informer la population sur les réalisations de la commune. Le cadre d'exercice de cette reddition est peu structuré, ce qui ne permet pas d'assurer la qualité de gouvernance inclusive et participative attendue du processus de décentralisation. Certaines organisations de la société civile comme Social Watch et ALCRER œuvrent pour la promotion de la reddition des comptes. Depuis 2017, la Maison de la Société Civile accompagne les organisations locales béninoises à renforcer la légitimité de leurs représentants dans les instances de reddition de comptes.

structuré et intégré avec les porteurs de responsabilité tel que l'expose le schéma ci-dessous que nous empruntons à Atidegla (2013).

Les citoyens organisés ou non à travers des organisations de la société civile doivent accéder à toute l'information dont ils ont besoin sur la gouvernance des terres de leur commune. Ils doivent avoir la possibilité au moyen de vote ou autre forme d'expression de sanctionner ou de donner leurs opinions sur la qualité des décisions prises. Cela qui suppose que les personnes ou les associations qui les représentent ne disposent que d'une parcelle de pouvoir et de légitimité réduits. S'appuyant donc sur les canaux de communication traditionnels inhérents à la culture et à la relation au sacré correspondant à chaque territoire, il y a lieu de construire le cadre d'interface périodique entre les populations et les élus.

Document 26 : Mécanismes et interrelations entre acteurs en matière de redevabilité



Source : Atidegla (2015)³⁰⁹

Un tel dispositif participe à la promotion des mécanismes de prises de décision décentralisées intégrées à un cadre systémique qui promeut la démocratie à la base, mais dans lequel chaque acteur cherche à gagner du pouvoir. Ceci exige donc une

³⁰⁹ Atidegla Aurelien (2015), « Programme redevabilité au Bénin, Document de programme, phase 2016-2019 », Bureau de la coopération suisse au Bénin, p.11.

institutionnalisation du cadre de redevabilité. Autrement dit, la question des mutations foncières dans chaque commune doit être négociée entre les acteurs. La démarche est certes complexe, mais elle permet pour des autorités locales soucieuses de la bonne gouvernance d'anticiper sur les zones d'incertitudes, la conservation durable des aires et territoires du patrimoine autochtone et communautaire, la gestion des zones impropres à l'habitation, etc. Ce faisant, chaque commune peut développer de la résilience face aux risques de mutations.

8.3 La résilience des espaces, entre théories et réalités de Porto-Novo à Bonou

8.3.1 La notion de résilience appliquée à notre terrain d'étude

Le mot "résilience" dans un langage courant signifie recevoir un coup, tomber et rebondir. C'est sous cet angle que nous l'avons adapté aux espaces que nous étudions, à la lumière de l'état du foncier traditionnel qui a été présenté précédemment. Selon Desse, R. (2014), « *l'analyse de la résilience intègre l'idée que le dommage occasionné par un ensemble de changements n'est pas lié à une relation entre deux facteurs mais à un ensemble de facteurs en interaction*³¹⁰ ». Cette réflexion appliquée au cas du commerce en France trouve échos sur les espaces que nous étudions et montre combien ils sont soumis à plusieurs formes d'influences. En effet, avec la démographie galopante et la pression croissante des métropoles le long du corridor Abidjan-Lagos, « *une forte concurrence et/ou une transformation de la demande par les consommateurs*³¹¹ » du foncier provoque des changements auxquels sont soumis les espaces en centre-ville et dans les périphéries. C'est pourquoi Mega, V. (2020) montre la ville comme étant un espace chargé « d'événements publics et de tragédies privées, de faits anciens et nouveaux, déchirants et triomphants³¹² ». En référence à notre modèle d'analyse, « *la résilience peut être envisagée comme la capacité de résister à ce mouvement dévastateur, et de se reconstruire en faisant évoluer sa forme commerciale*³¹³ ».

³¹⁰ Desse, R. (2014). *Quelle résilience pour les espaces commerciaux ? Le cas français.*, in Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n° 6 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 47.

³¹¹ Idem.

³¹² Mega, Voula, P. (2020), « *La promesse des villes pour le meilleur des mondes possibles : Au cœur des objectifs du développement durable 2030 à l'ère de la géopolitique urbaine* », L'Harmattan, p. 138.

³¹³ Desse, R. (2014). *Quelle résilience pour les espaces commerciaux ? Le cas français.* Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.º 6 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 51.

Le marché et ses règles ont fortement influencé le foncier traditionnel, qui s'est adapté en se muant en foncier mixte à la suite des traumatismes politico-économiques. Sur Porto-Novo, Saskia Cousin et Christine Mengin dressent le portrait en donnant l'exemple d'une résilience autogénérée du vodoun.

« Ainsi, en juillet 2010, afin de mieux présenter la ville qui accueille les festivités du cinquantenaire de l'indépendance, de nombreuses boutiques et bicoques installées sur les bords du « goudron », parfois depuis des années, ont été détruites. Mais personne n'a osé détruire, déplacer ou même toucher le puissant To-legba, divinité protectrice de la ville, installé là dans sa niche de parpaing. La simple évocation de cette idée déclenche l'hilarité.

Ce patrimoine immatériel ne fait l'objet d'aucune protection autre que rituelle, religieuse ou sacrée. Mais cette protection symbolique s'avère en réalité bien plus efficace que toute autre mesure. Dans l'organisation de la ville et le sens qu'elle prend pour les habitants, le sacré transcende l'opposition entre modernité et tradition à l'œuvre dans les projets d'urbanisme. In fine, après avoir subi le christianisme, l'urbanisation coloniale, puis le marxisme-léninisme, les divinités traditionnelles (legbas) interagissent avec la patrimonialisation comme avec la modernisation³¹⁴ ».

Comme l'indique Lionel Prigent, *« Aujourd'hui, les objets religieux se sont fondus dans le paysage et leur suggèrent une part de mystère et d'éternité. Les querelles se sont tues, la société s'est sécularisée, tout en veillant à son héritage car les valeurs d'égalité et de solidarité y restent vives³¹⁵ »*. Les objets religieux participent autant à la mutation qu'à la résilience des espaces.

Alors, on distingue plusieurs étapes dans un tel processus. La première, c'est la résistance ; l'espace reçoit le coup. Les coups dont nous parlons sont des perturbations, des catastrophes d'origine anthropiques ou naturelles. Les réformes qui engendrent les mutations constituent également une forme de coup donné aux espaces. Il est donc essentiel de s'intéresser aux capacités de résistance des espaces, selon leur nature, urbain, péri-urbain ou rural à résister à ces coups. Lorsque ces espaces résistent, il est alors important de s'intéresser également à leurs capacités à s'adapter, c'est-à-dire à prendre des "aptitudes" pour supporter au mieux les chocs et autres perturbations à venir.

³¹⁴ Saskia Cousin et Christine Mengin (2011), *Porto-Novo (Bénin) : une patrimonialisation contrariée*, in *Patrimoine et développement*, Gemdev – Kahthala, p.131.

³¹⁵ Prigent Lionel (2019), *« La ville, lieu d'échanges et de rencontres, sait accueillir dans sa diversité le fait religieux »*, in *Raisonnement, Le cahier de réflexion des maires francophones*, n°12, Association Internationale des Maires Francophones, p.5.

L'adaptation est donc la deuxième étape. La résilience permet d'évaluer les capacités d'un espace perturbé à se reconstruire ; c'est la troisième étape. Mais, se reconstruire. Comment ? La dernière étape est de permettre aux espaces de retrouver leurs anciennes fonctionnalités, leur identité. Il faut donc parvenir à travers les objectifs visés par les réformes et autres formes de mutations disséminées, travailler à restaurer l'équilibre des espaces tout en s'adaptant aux changements induits.

*La diversité, l'auto organisation et l'apprentissage représentent des facteurs positifs qui augmentent la résilience. Tandis qu'à l'inverse, l'opposition à l'innovation, la promotion de la pensée unique par le pouvoir, de même que la centralisation des pôles de décisions, constituent des facteurs qui la fragilisent*³¹⁶. Soumis à ces fenêtres de lecture, on remarque que les espaces dans la commune de Bonou offrent une forte résilience ; ils sont moins affectés par les jeux du marché, les institutions traditionnelles conservent encore une forte authenticité sur des territoires qui ont survécu au vent de nationalisation de la période révolutionnaire. Situés sur le corridor Abidjan-Lagos, la résilience de ces espaces est assez fragile dans la commune d'Avrankou. Ici, les terres subissent le déferlement de Cotonou et de Porto-Novo. Le marché foncier est assez dynamique, des lotissements sont ouverts, la consommation du ciment est visible lorsqu'on traverse les localités de la commune, y compris les zones définies comme étant agricoles. Défié par l'expansion de la ville de Porto-Novo, le foncier traditionnel, quoiqu'en perte de vitesse, résiste avec l'action de GRABE-BENIN³¹⁷, entre autres ONG locales, qui accompagnent les communautés autochtones attachées aux forêts sacrées et autres ressources naturelles qu'elles conservent grâce aux divinités. Les villages de Wamon, Latchè et Kogbomè ont bénéficié dans ce sens de l'appui pour l'intégration de leur forêt sacrée dans le système des aires protégées du Bénin. A Porto-Novo, le noyau ancien propose une résilience atypique dans un environnement urbain en pleine croissance. Assis sur un patrimoine matériel historique et un patrimoine immatériel qui forge l'identité de toute la ville, cet espace, dans sa diversité, son organisation³¹⁸ (voir chapitre 5) et les leçons de résistance apprises de son histoire dégage un air d'espace traditionnel coincé entre la lagune et le cœur de la ville en pleine

³¹⁶ Dauphiné, A. & Provitolo, D. (2007). « La résilience : un concept pour la gestion des risques ». In *Annales de géographie*, n°654, Editions Armand Colin, p.117.

³¹⁷ Le Groupe de Recherche et d'Action pour le Bien-Être au Bénin intervient depuis vingt ans pour la conservation de la biodiversité dans la commune d'Avrankou.

³¹⁸ Selon la classification proposée par Alain Sinou et Bachir Oludé (1988) dans Porto-Novo, ville d'Afrique noire, ce noyau ancien était bien hiérarchisé. L'organisation d'antan y est encore présente. Ainsi, on y distingue, les quartiers de princes (ahovi), d'étrangers, de prêtres vodoun, etc.

urbanisation. Ici, ce sont les grandes concessions familiales presque en ruine, les espaces traditionnels et sacrés qui font encore sens. Il n'existe pas de lotissement dans ce secteur de la ville capitale. L'histoire et les symboles de la ville y sont conservés sous forme de patrimoine vernaculaire. Ici, on se croirait à Bonou, à la différence que le bâti occupe l'essentiel de l'espace. Les approches de gouvernance des espaces dans ces trois communes devront porter une attention particulière aux spécificités et aux outils indispensables à l'adaptation des mutations opérées.

8.3.2 Des mécanismes possibles d'adaptation

Quelques outils aideront à réaliser ce processus d'adaptation. Il s'agit d'abord de la connaissance du milieu. Le territoire pour mieux s'adapter, pour mieux anticiper doit se connaître lui-même. On doit en effet, pouvoir décrire et connaître de façon approfondie le territoire, son fonctionnement, sa morphologie, les fonctionnalités de ses divers espaces ; il faut pouvoir les appréhender, les maîtriser, en anticipation aux chocs et mutations qui vont venir. Ainsi, le deuxième niveau comprend les outils d'anticipation. Ces outils sont essentiellement conçus autour des plans de gestion de risque. Ce sont des outils de planification (voir 8.1.5). Ce n'est donc pas lorsque les territoires sont exposés aux affres des mutations qu'il faut commencer à trouver des solutions, mais bien en amont. Le troisième niveau d'outils fait appel à la mobilisation ; donc des outils de mobilisation ou de participation et c'est dans cette posture que la problématique de la construction de la résilience est posée. Ainsi durant tout le processus, il s'agira de coproduire la résilience en adoptant une démarche participative où gouvernants et populations se parlent, se concertent, partagent des avis et trouvent ensemble des solutions de bout en bout. Dans cette démarche, à travers les outils de mobilisation, des alertes doivent être prévues, des plans doivent être envisagés de sorte que la survenance de quelque mutation ne soit plus une surprise et lorsque des changements majeurs surviennent, il est indispensable qu'aussi bien les gouvernants, que les populations soient mobilisées à parer ce coup qui vient perturber l'ordre social ou naturel acquis ou construit.

8.3.3 Nécessité de puiser dans les cadres de références endogènes

En rapprochant ce cadre de référence de nos terrains d'étude, on se rend compte que les ancêtres avaient tout prévu, en termes de résilience, en termes de durabilité. Ces concepts qui paraissent nouveaux ont en réalité existé dans le vécu quotidien depuis nos ancêtres. Il y avait donc déjà dans l'histoire et l'organisation sociale de nos communautés, une forme d'anticipation. Mettons ici l'accent sur quelques éléments d'occupation de l'espace au sein de nos communautés et rappelés par nos entretiens et la documentation.

Les règles d'installation des populations sur les terres étaient très organisées. Il y avait des principes de divination qui étaient associés, des principes d'observance des règles de la nature qui étaient appliquées et qui faisaient qu'on ne s'installait pas n'importe où et n'importe comment. Alors, l'un des premiers principes, c'était la séparation des territoires. Chacun avait une fonction bien précise. On distingue '*le monde des vivants*', '*le monde des esprits*', '*le monde des animaux*'; et on n'avait pas le droit de s'introduire dans l'un ou l'autre des mondes que lorsqu'on en avait l'autorisation. Tout le monde ne pouvait pas, par exemple aller à la chasse, ou pêcher ou encore travailler à la forge. Tout était codifié, il y avait des règles. Ainsi, on ne chassait pas tout non plus, et on ne pêchait pas comme on voulait. Il y avait des interdictions de chasse. Les espèces protégées existaient, les périodes de chasse et les moyens étaient bien maîtrisés. Dans le royaume Houéda, on ne pouvait pas tuer un python. Ce sont ces règles de sacralisation qui font qu'aujourd'hui on a encore certains animaux caractéristiques de certains territoires et des peuples qui les habitent. Généralement, en se fondant sur leur histoire d'origine, nous en parlons au chapitre 2, les communautés rentraient systématiquement dans des mécanismes de protection des espèces animales et/ou végétales qui ont contribué à la protection et à l'installation de leurs parents sur les terres qu'elles occupent. A Ouidah, ville connue pour son temple de python au Bénin, nous dit Sylvestre E., urbaniste et historien du patrimoine culturel :

« À Ouidah, autour de Ouidah, vous avez des pythons partout. Si le python n'était pas l'animal totémique ou n'avait pas été désigné comme animal totémique depuis cette époque-là, depuis 1580, que le royaume de Houéda a été créé jusqu'à aujourd'hui, on n'en aurait plus ».

Cette espèce aurait pu disparaître s'il n'y avait pas eu ces règles. Ce sont des méthodes de prévisions en termes de résilience ou d'anticipation. Les reliques de forêts sacrées que nous

avons encore aujourd'hui ont été préservées en partie, malgré les assauts anthropiques, parce que les communautés qui y sont associées ont pensé et pensent encore pour, celles qui y sont attachées, que les espèces animales et végétales qui s'y trouvent devraient, du point de vue de leurs essences spirituelles, de leurs capacités liturgiques, être préservées. Certains cours d'eau étaient sacralisés, il était interdit de pêcher, interdit de se rapprocher lorsqu'on est une femme en couche. Ces règles sont encore appliquées de nos jours par exemple, à la forêt de Gbèvozoun dans la commune de Bonou.

On se rend compte que les espaces qui se retrouvent être préservés aujourd'hui et qui ont pu transcender tous ces siècles et tous ces événements de déforestation, la politique marxiste de gestion des forêts et sites sacrés, d'urbanisation anarchique, etc., restent des espaces qui furent sacralisés. C'est encore là tout l'intérêt du noyau ancien de Porto-Novo qui nous intéresse dans cette recherche. La sacralisation apparaît donc comme un outil de résilience que les ancêtres avaient utilisé. La protection des ressources, de la biodiversité à travers certaines règles de gestion des plans d'eau ou des interdictions de pêche étaient faites à une certaine période de l'année ou du mois, sous prétexte que la divinité qui habitait ces eaux réagirait négativement. On se rend compte aujourd'hui que ces périodes correspondent plus ou moins à la période de reproduction des poissons. Comment les ancêtres faisaient-ils pour identifier ces phases reproductives des animaux ? On ne saurait le dire, mais on a l'assurance qu'ils avaient une longueur d'avance sur tout ce que nous connaissons aujourd'hui comme mutations et qui entraînent l'appauvrissement des réserves halieutiques, etc. Il y avait donc de l'anticipation.–Des réserves étaient constituées pour amortir un certain nombre de coups. Dans le royaume du Danhomè nous renseigne Sylvestre E.,

« Il y avait des cases réservées pour les étrangers ; il y en avait beaucoup. On faisait obligation à chaque famille d'en avoir une ou deux. Cela permettait d'absorber une vague migratoire si elle venait brutalement. Il y avait des fermes royales réservées pour des catastrophes. A titre d'exemple, au cours du règne du roi Agadja, une sécheresse a duré environ 18 mois. Il n'y a donc pas eu pluie à Abomey durant toute cette période. Tous les premiers mois de la gestion de cette sécheresse avaient été organisés sur l'utilisation des réserves royales, en termes de céréales, en termes de vivres. On prévoyait. Il y avait des terres que le royaume devrait redistribuer lorsque la population augmentait, lorsqu'il y avait des envahisseurs, etc. ».

8.4 Le foncier moderne en pleine expansion

8.4.1 Contenu et diversité des transformations de l'espace à Porto-Novo et environs

Si les mutations observables reflètent une sorte d'assimilation des espaces traditionnels, la transformation est particulièrement prononcée entre les communes qui se lancent dans une certaine concurrence. Certains espaces sont mêmes priorités par l'Etat. On en fait le constat avec le décret n°2022-320 du 1^{er} juin 2022 portant catégorisation des communes en République du Bénin³¹⁹.

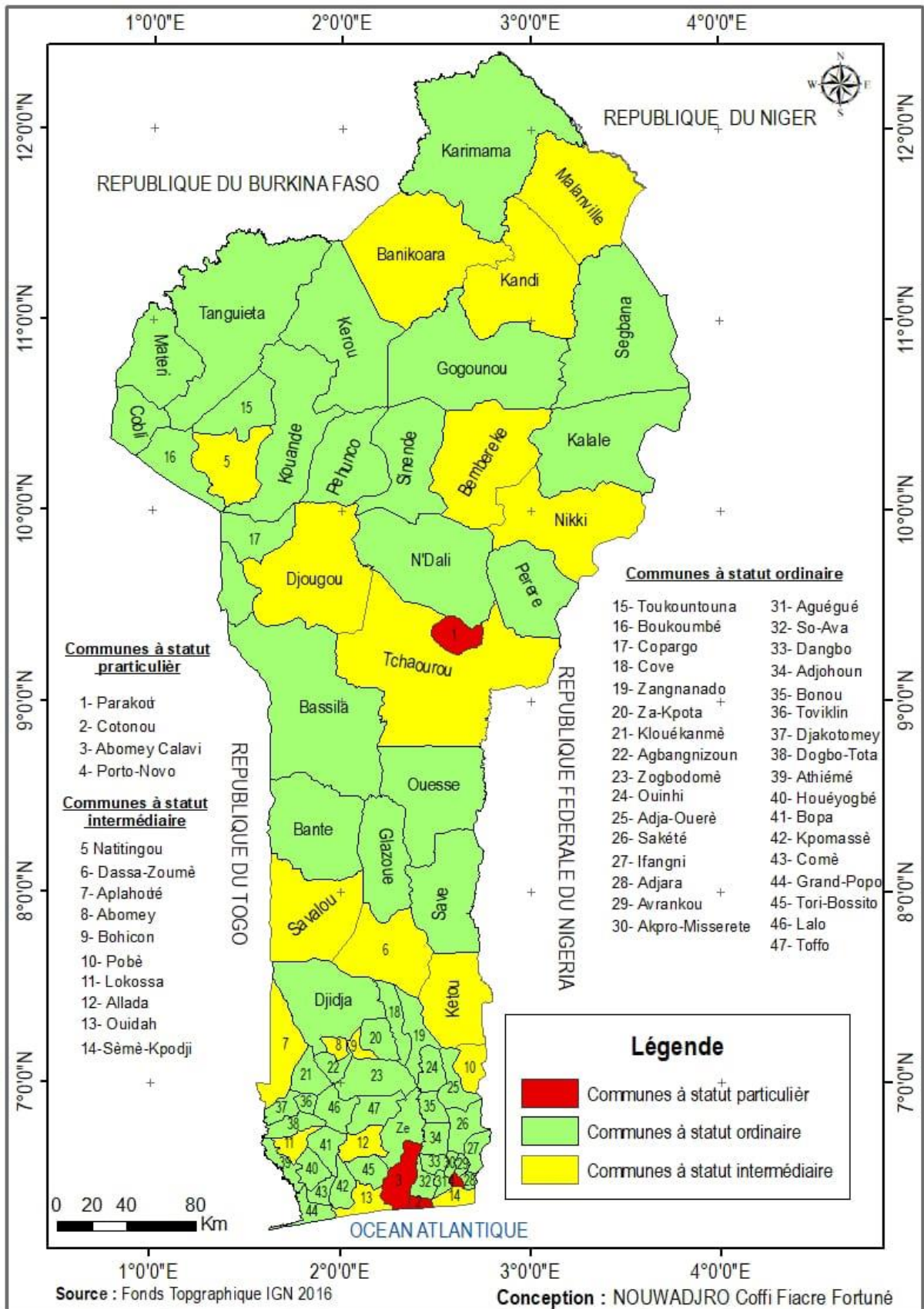
³¹⁹ Cette nouvelle organisation des collectivités locales rentre dans le cadre de l'application de l'article 28 de la loi N° 2021-14 du 20 décembre 2021, portant code de l'administration territoriale en République du Bénin et du décret n°2022-319 du 1^{er} juin 2022 fixant les critères de catégorisation des communes en République du Bénin. On distingue ainsi trois types de communes au Bénin : les communes à statut particulier ; les communes à statut intermédiaire ; et les communes à statut ordinaire.

Tableau 9 : Catégorisation des communes en République du Bénin

Catégorie / Type de communes	Critères de reconnaissance	Communes concernées
Commune à Statut particulier	<ul style="list-style-type: none"> - avoir au moins 200 000 habitants ; - avoir mobilisé au moins un milliard de ressources propres sur trois années consécutives. 	<p>Abomey-Calavi</p> <p>Cotonou</p> <p>Parakou</p> <p>Porto-Novo</p>
Commune à statut intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> - soit être chef-lieu de département ; - soit avoir une population d'au moins 100.000 habitants et mobilisé de façon consécutive sur les trois ans précédant l'année d'évaluation, des ressources propres s'élevant à 500.000.000 FCFA ; ou - avoir joué un rôle prépondérant dans l'histoire du Bénin. 	<p>Abomey, Allada, Aplahoué, Banikoara, Bembèrèkè, Bohicon, Dassa-Zoumè, Djougou, Kandi, Kétou, Lokossa, Malanville ; Natitingou, Nikki, Ouidah, Pobè, Savalou, Sèmè-Podji, Tchaourou.</p>
Commune à statut ordinaire ou de droit commun	<p>Ne répond pas aux critères des deux premières catégories</p>	<p>Adjarra, <u>Adja-Ouèrè</u>, <u>Adjohoun</u>, <u>Agbangnizoun</u>, <u>Athiémé</u>, <u>Aguégués</u>, <u>Akpro-Misséréte</u>, <u>Avrankou</u>, <u>Bantè</u>, <u>Bassila</u>, <u>Bonou</u>, <u>Boukoumbé</u>, <u>Bopa</u>, <u>Cobly</u>, <u>Comè</u>, <u>Copargo</u>, <u>Covè</u>, <u>Dangbo</u>, <u>Djakotomey</u>, <u>Djidja</u>, <u>Dogbo</u>, <u>Glazoué</u>, <u>Gogounou</u>, <u>Grand-Popo</u>, <u>Houéyogbé</u>, <u>Ifangni</u>, <u>Kalalé</u>, <u>Karimama</u>, <u>Kérou</u>, <u>Klouékanmè</u>, <u>Kouandé</u>, <u>Kpomassè</u>, <u>Lalo</u>, <u>Matéri</u>, <u>N'Dali</u>, <u>Ouaké</u>, <u>Ouèssè</u>, <u>Quinhi</u>, <u>Péhunco</u>, <u>Pèrèrè</u>, <u>Sakété</u>, <u>Savè</u>, <u>Segbana</u>, <u>Sinendé</u>, <u>Sô-Ava</u>, <u>Tanguiéta</u>, <u>Toffo</u>, <u>Tori-Bossito</u>, <u>Toucountouna</u>, <u>Toviklin</u>, <u>Za-Kpota</u>, <u>Zagnanado</u>, <u>Zè</u>, <u>Zogbodomey</u>.</p>

Réalisation : Coffi Fiacre NOUWADJRO, 2023.

Figure 12 : Statuts des communes en République du Bénin



Si la commune de Porto-Novo se retrouve dans la catégorie des communes à statut particulier³²⁰, les communes d'Avrankou et de Bonou sont des communes de droit commun. Les tailles de leurs populations et les ressources budgétaires propres qu'elles mobilisent sont en effet asymétriques.

A travers cette nouvelle organisation des communes, une orientation à la différenciation des espaces est ainsi marquée par l'Etat. Cette classification est aussi révélatrice de la diversité des mutations auxquelles les collectivités locales sont appelées à être soumises, du moins, provenant de l'Etat. On distingue alors trois types de transformations selon l'intérêt que représentent les espaces pour les acteurs. On peut ainsi noter les transformations liées aux grands projets du gouvernement ou des macro transformations de l'espace (construction de logements, de cités administratives, d'aéroports, etc.); les transformations induites par les réformes et projets de l'Etat ou méso transformation de l'espace (développement de nouveaux lotissements à proximité des routes nouvellement construites, etc.), puis les transformations implicites ou locales qui affectent faiblement le marché foncier ou micro transformation.

8.4.1.1 La macro mutation foncière

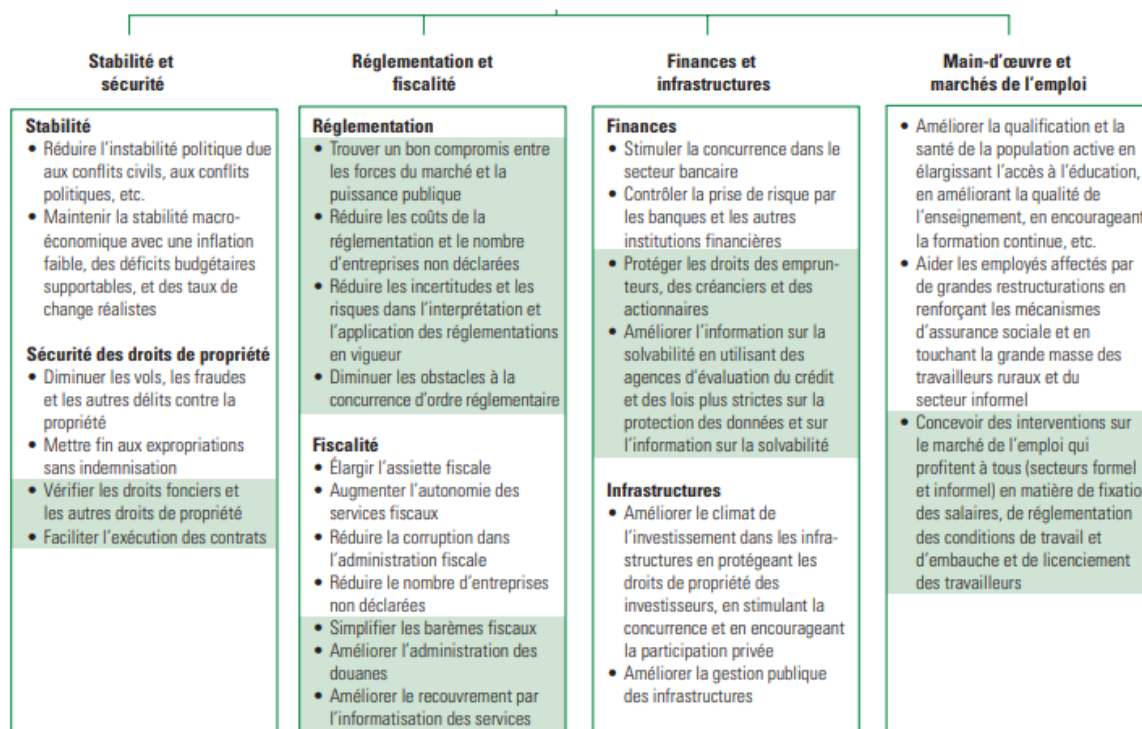
La macro mutation trouve son ancrage dans les décisions du Gouvernement qui impriment les grandes orientations, les règles du marché, l'organisation de l'espace urbain, l'expropriation, l'allocation des terres ; suivant des logiques fiscales et économiques qui visent à développer une préemption plus étroite et stricte du marché foncier, et ceci de manière durable. La décision d'exproprier des collectivités familiales sur des centaines d'hectares ou d'en déguerpir d'autres pour cause d'utilité publiques sont des décisions prises à ce niveau. La mobilisation de neuf hectares pour l'érection du nouveau siège de l'Assemblée nationale au quartier Houinlinda à Porto-Novo est illustratrice de ce niveau de mutation. Ce degré de mutation foncière est également tributaire des critères d'exigence imposés par les institutions de financement des grands projets de l'Etat (Banque mondiale, FMI). Des critères assimilés se retrouvent également dans les modalités de classement des pays, cas du "*doing business*", un outil mis en place par la Banque mondiale en 2003 qui

³²⁰ Les communes à statut particulier sont celles qui ont une population d'au moins 200 000 habitants et qui sur une période continue de trois ans mobilisent au moins 1 000 000 000 FCFA de ressources budgétaires propres par an (article 2 du décret n°2022-319 du 1^{er} juin 2022 fixant les critères de catégorisation des communes en République du Bénin).

évalue le climat des affaires dans les pays. Il repose sur 11 domaines d'appréciation qui ont tous un ancrage avec le foncier. Il amène le gouvernement à évaluer au quotidien ses performances, en opérant des réformes qui sont ressenties aussi bien en milieu urbain que rural. D'après cet instrument, comme on peut le lire dans le tableau ci-dessous, les droits fonciers constituent un facteur majeur de stabilité et de sécurité en matière d'investissement. La réglementation et la fiscalité y contribuent et influencent également la qualité des infrastructures.

Les grandes institutions internationales de financement influencent également par des mécanismes directs ou indirects la macro mutation foncière dans le pays. Ainsi, la Banque mondiale soutient les politiques de sécurisation des droits fonciers à travers l'appui aux stratégies de promotion de la croissance économique et de l'accès aux services essentiels.

Figure 13 : Quelques relations du climat d'investissement avec les droits fonciers



Source : Banque mondiale, Groupe d'évaluation indépendante (2008) « *Doing business une évaluation indépendante, les indicateurs de la banque mondiale - IFC passés au crible* », p.42

L'Union européenne développe quant à elle des programmes de coopération et d'aide au développement avec des impacts sur les plans économique et social. Elle n'a cependant pas une politique spécifique d'appui à la gouvernance foncière. Les pays membres accompagnent de façon parcellaire les stratégies nationales qui ont des effets sur les terres.

Ainsi, la réalisation du cadastre national suscitée par le gouvernement en 2019 a été financée par l’Ambassade des Pays-Bas au Bénin. Pour les administrateurs publics du foncier béninois, l’aboutissement du cadastre facilitera la gestion foncière à travers la clarification des mécanismes de régulation, des droits fonciers et la facilitation des processus d’aménagement du territoire. Il permettra de réduire les litiges fonciers et renforcera la sécurisation foncière. Face à la faible adhésion des populations au foncier moderne, d’importants défis restent cependant à relever. Le cadastre reste un défi à relever dans nos trois communes. En 2023, à Porto-Novo, il demeure encore des poches vides de parcelles à faire rentrer dans le cadastre. Mais le fossé est encore plus grand lorsqu’on se retrouve à Avrankou où très peu de terres sont immatriculées. Le cadastre est presque inexistant à Bonou. En effet, les « *obstacles persistants à l’enregistrement de la propriété et à la location de terres, notamment [...], entravent le fonctionnement des marchés fonciers. Si le gouvernement béninois a déjà promulgué des réformes foncières, le principal problème est lié à la capacité à faire appliquer la législation de l’Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), l’agence gouvernementale chargée de la gestion des terres*³²¹ ».

8.4.1.2 La méso mutation foncière

La méso mutation perçue comme un niveau intermédiaire de mutation prend appui sur les processus et logiques de transformations émanant des collectivités territoriales elles-mêmes. S’appuyant sur des compétences que leur confère la décentralisation, Porto-Novo et Avrankou comme la plupart des communes béninoises développent des mécanismes de production foncière visant à leur garantir essentiellement la mobilisation de recettes fiscales. On observera dans ces communes tout comme à Bonou, des logiques de suivisme en lien avec l’action publique menées par l’Etat central, la fluctuation de l’offre et de la demande du foncier, et le besoin de mobilisation de recettes fiscales au titre des ressources propres de la commune. C’est un niveau d’essaimage dans tous les espaces objet de nos terrains de recherche ; la maîtrise foncière étant encore faible, malgré la disponibilité d’outils comme le Registre Foncier Urbain à Porto-Novo. Ce niveau de mutation atteint dans les communes est également le fruit des aides apportées par les partenaires dans l’amélioration de la gouvernance locale. La finalité recherchée étant le renforcement de la

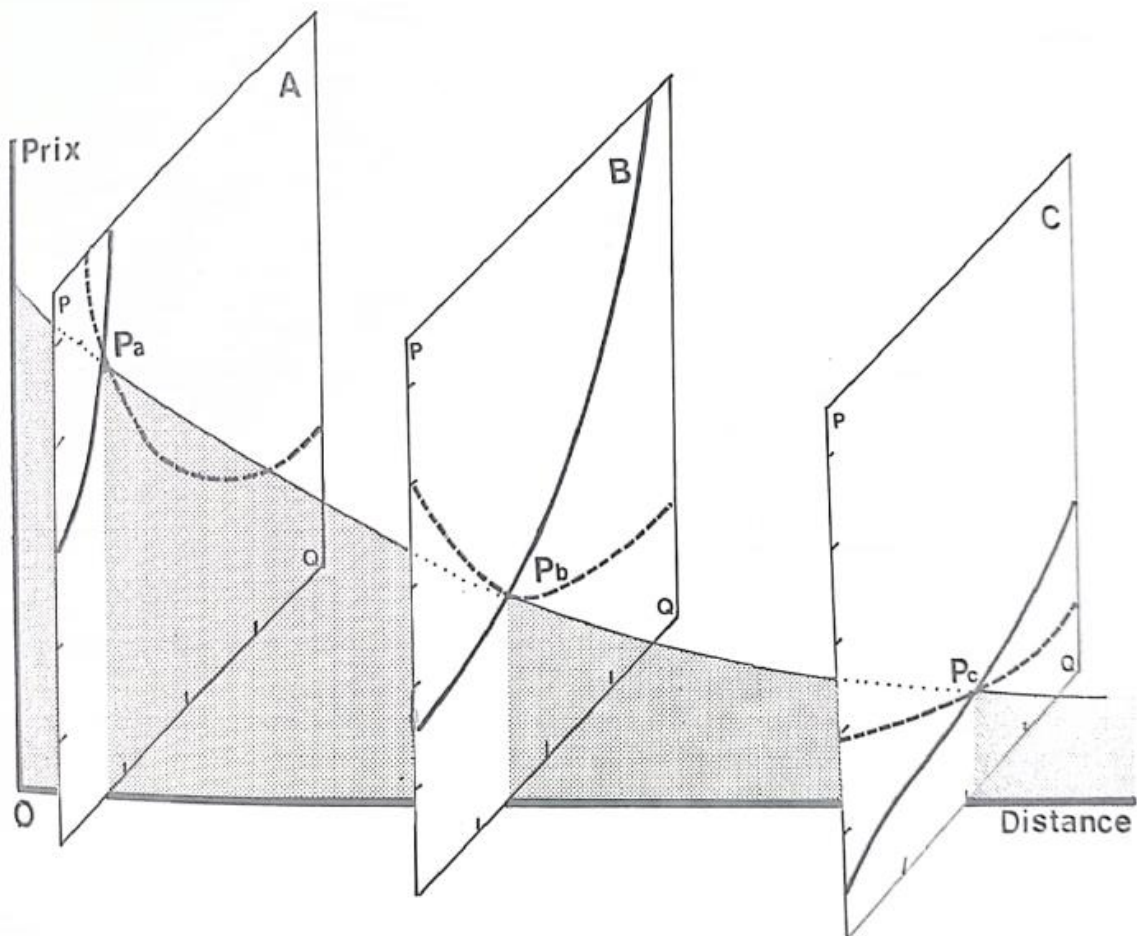
³²¹ International Finance Corporation (2023) « *Diagnostic-pays du secteur privé, Créer des marchés au Bénin, Mobiliser l’investissement privé pour stimuler une croissance inclusive* », The World Bank, p.68.

démocratie_participative et l'autonomisation des communes. C'est le cas de l'Indice de bonne Gouvernance Locale (IGL), instrument synthétique de mesures des performances institutionnelles des communes. Il est calculé sur la base de 45 indicateurs articulés autour de cinq domaines prioritaires à savoir : la gouvernance administrative et politique, la gouvernance financière, la gouvernance participative et le genre, la ***gouvernance territoriale et foncière*** et la relation avec la tutelle. Les données récentes sont celles de 2019 et montrent, dans l'ensemble des communes que nous étudions, que l'indicateur lié à la gouvernance territoriale et foncière tient la lanterne rouge avec un indice moyen de 0,2406 ; 0 étant une mauvaise performance et 1 une bonne gouvernance. Ceci démontre une fois encore les limites du contournement ou plutôt des raccourcis dans la mise en œuvre des politiques de développement territorial comme c'est le cas du SDAC qui aurait dû être le socle de la gouvernance territoriale sous toutes ses formes. La méso mutation implique donc une révision de l'approche de décision et de capacités des collectivités territoriales.

8.4.1.3 La micro mutation foncière

La micro mutation est une mutation locale ou communautaire correspondant à la mise en place d'un réseau de relations et de solidarités à l'échelle d'un territoire, visant à valoriser la disponibilité foncière, à rechercher la proximité sociale comme aux temps anciens, à valoriser les potentialités du milieu. Cette mutation locale intègre du point de vue des transformations de l'espace, les réalités et autres préoccupations liées à l'aménagement et au développement territorial. C'est un niveau opérationnel de gestion du foncier par les individus et les collectivités familiales. Le jeu des acteurs y est encore présent avec une faible influence du régalién. Ce niveau dégage toujours une forme d'expression traditionnelle de la gestion du foncier. Son envergure sur le bassin foncier est importante, quoique négligée, car éloignée souvent des pôles économiques et de décisions comme si elle était sans marché foncier, alors que l'allocation des terres qu'elle propose peut contrebalancer les fluctuations générées par les centres urbains.

Document 27 : Corrélation entre le prix et la demande dans l'accès à la terre



Source : Paul Claval (1981), « La logique des villes », p.135

On remarque à travers cette illustration de l'offre et de la demande dans l'accès au sol proposée par Paul Claval que les prix sont élevés dans les agglomérations urbaines face à une offre limitée, alors qu'ils sont relativement faibles face lorsqu'on s'éloigne du centre urbain.

La mutation prend une connotation caritative apparente, mais elle intéresse particulièrement les nouveaux riches et les agences immobilières. Ces derniers sont toujours inscrits dans la logique de l'anticipation devant l'Etat et les collectivités locales, de manière à façonner l'avenir des espaces et du marché foncier.

Les agences immobilières, qu'elles soient professionnelles ou non s'inscrivent dans la démarche de faciliter l'accès au foncier aux populations. Leurs offres sont variées avec des conditionnalités pour être proches des besoins des différentes couches sociales.

8.5 Quels mécanismes pour l'égalité des chances dans l'accès au foncier ?

A travers les programmes d'ajustements structurels (PAS), le FMI et la Banque mondiale prônant le libéralisme « *voulaient contrôler les relations extérieures et modifier les sociétés africaines, deux points qui, en Afrique, réveillaient le traumatisme colonial des Etats africains contre la tentation néolibérale d'ignorer les institutions laissées par l'histoire des sociétés, [...] Les réformes menaçaient à la fois les institutions traditionnelles africaines et des modes de régulation hérités des anciens empires (comme la zone franc). En outre ces Etats étaient fragiles, et leur pouvoir reposait sur des financements et des pratiques que réprouvaient les PAS*³²² ».

Mais la raison profonde de la chute des pouvoirs traditionnels tient à l'attrait des capitaux et à la perte des valeurs endogènes qui ont touché toutes les localités par l'effet de la globalisation. Les mutations qui ont pris corps ont fortement impacté les fondamentaux des sociétés coutumières, y compris les questions égalitaires dans l'accès au foncier. Cependant au Bénin, « *Si le patrimoine n'est pas exploité à bon escient, il peut aussi être à l'origine ou contribuer au bradage du patrimoine foncier. Ce dernier phénomène a pu être observé dans plusieurs communes du Bénin. Les causes sont plus la sous information des autorités coutumières qu'une complicité de leur part*³²³ ». Alors, l'ouverture aux nouveaux marchés qu'imposent le libéralisme et l'état de droit nécessite des réformes certes, mais elles doivent s'appuyer sur les fondamentaux historiques auxquels ces sociétés sont attachées pour être durables.

L'opérationnalisation de l'Institut National de la Femme, une sorte de « Maison de la Femme » se présente comme un des signes annonciateurs d'un réel engagement au plus haut niveau politique pour un développement inclusif. Mais comment cette nouvelle politique s'appuie-t-elle alors sur les connaissances séculaires des communautés, non pas pour infléchir leur culture identitaire, mais pour prendre en compte ce qu'elle a d'essentiel pour la construction d'une nouvelle aire de gouvernance foncière inclusive ? Les défis majeurs liés aux réformes de la gouvernance foncière en cours concernent non seulement

³²² Coussy, Jean., (2006). « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington ». *L'Économie politique*, n°32, pp. 30-31.

³²³ Idrissou, A. H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F., (2014), « *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage* », SNV Bénin, Cotonou, 64 p.

l'amélioration de la compétitivité globale et sectorielle de l'économie, mais surtout la réduction des inégalités dans l'accès au foncier suivant les mécanismes du foncier moderne. Concernant particulièrement les femmes, le cadre législatif et institutionnel de protection et de promotion des droits de la femme traduit cette volonté politique de renforcer l'égalité des chances. Des avancées sont enregistrées, mais beaucoup de difficultés entravent la jouissance effective des droits par les femmes. C'est la preuve que le changement ne se fera pas seulement à travers les textes, mais plutôt par le changement de comportements. Mais cela nécessite également le réalisme des autorités à divers niveaux en charge de la gestion du foncier, l'implication réelle et non superficielle des autorités coutumières et la représentation effective et de qualité des femmes dans les instances de prises de décisions concernant les questions foncières.

S'agissant des barrières, à tort ou à raison, une partie importante de la population béninoise continue de croire que les femmes sont dépourvues de capacités pour garantir efficacement la succession d'une terre. La discrimination trouve parfois ses origines dans les pratiques culturelles. Les femmes doivent souvent se défendre lorsqu'elles en ont la possibilité, devant des citoyens mal avertis ou peu sensibilisés sur l'égalité et les droits des femmes. La peur de l'ostracisme et les trafics d'influence liés aux relations de pouvoir sont également bien présents, limitant les marges de manœuvres des femmes et des organisations de défense de leurs droits. Les femmes au Bénin sont à l'intersection de plusieurs facteurs de vulnérabilités que l'application rigoureuse des textes teintée d'inspiration de l'héritage des sociétés coutumières tentera de corriger, tant les modalités traditionnelles sont bien enracinées avec des métastases intergénérationnelles.

Malgré la protection offerte par les droits de l'Homme, les barrières auxquelles certains groupes minoritaires y compris les femmes s'exposent impliquent souvent des formes combinées d'inaccessibilité et d'autres formes de discrimination. Ces barrières sont exacerbées pour les personnes qui vivent dans des zones rurales ou dans des situations socio-économiques difficiles, ou encore pour ceux qui rencontrent de multiples formes de discriminations. Ces barrières peuvent être selon le cas, liées au statut juridique ou institutionnel, à l'accès à l'information, à la communication, à l'économie, etc.

CONCLUSION

Les transitions foncières sont à la mode et constituent de vraies révolutions de l'organisation systémique des territoires. Elles facilitent d'authentiques alternatives de mutations des terres au plan local. Le besoin d'un cadre incitatif qui permet la marche des communes vers des ensembles plus efficaces et efficients au profit des populations se fait sentir. Le défi ne réside plus dans la structuration du cadre d'action des collectivités territoriales, mais de mettre à la disposition des acteurs une approche adaptée à la réalité de chaque territoire. Il s'agit d'aller au-delà de la mise en place des outils et d'esquisser des solutions, d'en affronter les résultats et évoluer vers la structuration de la métropole de Porto-Novo. Le rôle de l'Etat dans cette démarche de réorientation des fonciers sera celui d'un facilitateur qui crée les conditions pour atteindre le résultat. Ce processus doit être inclusif et reposer sur le dialogue afin que les représentations sociales à donner à chaque territoire soient partagées, acceptées et appropriées par toutes les parties prenantes. C'est à ce niveau que réside le défi que doivent relever les mécanismes de renforcement des capacités à mettre en place. Cela implique donc que les acteurs fassent preuve de souplesse et d'ouverture d'esprit.

La décentralisation offre le cadre pour mobiliser la participation citoyenne autour des projets de territoires. En s'appuyant sur ce pilier de démocratie à la base, on peut parvenir à concilier les intérêts locaux et nationaux, traditionnels et modernes ainsi que ceux individuels et collectifs dans l'accès au foncier. Ainsi on peut sortir des incertitudes actuelles, réduire les conflits.

Les contradictions mises en évidence par les enjeux de la coproduction de l'aménagement de l'espace à la base trouvent leur fondement d'une part dans les affiliations de tout genre : politiques, ethniques, historiques, culturelles et cultuelles qui prévalent sur l'intérêt général. D'autres part, elles sont liées à la méconnaissance aussi bien par les communautés que par les gouvernants de leurs rôles et responsabilités en matière de gouvernance concertée de l'espace et des instruments appropriés pour opérer des mutations foncières traditionnelles et/ou modernes généralement tributaires de la cohésion sociale et de l'anomie. Ces réalités sous-intégrées par les pratiques de décentralisation justifient les limites atteintes par les politiques de développement local en matière foncière dans le département de l'Ouémé. Il faut repenser l'aménagement de l'espace dans le département

en intégrant la mixité du foncier et la nécessaire mutualisation des opportunités offertes par l'identité de chaque espace autour de la ville de Porto-Novo.

Sur la base de notre modèle d'analyse, on fait le constat que les mutations foncières égoïstes proviennent d'une faible cohésion entre les acteurs et entre les collectivités locales, ce qui peut engendrer la concurrence, la compétition entre les espaces, l'effet de mode et donc la course aux mutations. Dans le même temps, la forte cohésion entre les animateurs des territoires peut être un facteur inhibant ou même accélérateur. Il peut induire une transformation rapide, négociée ou même inhibée, voire non ressentie. Il faut avancer vers la mutation foncière anémique qui régule le marché et active les jeux d'acteurs. Il influence fortement les deux autres formes de mutation.

Dans les trois cas, les espaces sont en transition foncière et la manière de penser, d'agir ou de sentir des acteurs influence fortement la mutation foncière des trois territoires étudiés.

**CHAPITRE 9 : LA METROPOLISATION DE LA VILLE DE
PORTO-NOVO : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE BASEE SUR
LA MIXITE DES REGLES DE GOUVERNANCE DU FONCIER**

PLAN DU CHAPITRE

INTRODUCTION

- 9.1 La métropolisation : un nouveau support de gouvernance du foncier
- 9.2 La métropole de Porto-Novo : un espace de prospective
- 9.3 Quelle forme de gouvernance par le foncier mixte dans le futur espace

CONCLUSION

INTRODUCTION

Il n'est point nécessaire de rappeler ici les contraintes à la progression rapide du système foncier moderne. Il faut cependant faire attention à ne pas extrapoler les dynamiques actuelles. Comme dans toute mutation sur le plan politique, social et économique, on observe une émergence de faits caractéristiques de la transition foncière en cours dans les collectivités territoriales béninoises sans toutefois avoir la certitude sur la finalité du système auquel elle conduit.

Ce que semble traduire les faits actuels, c'est d'abord un réseau de grands consommateurs de foncier opérant à une grande échelle. Dans ce lot, se trouve l'Etat avec de grands projets et des investisseurs privés qui essaient de s'approprier dans des zones stratégiques du pays, un nombre croissant de terres, notamment à proximité du littoral et donc du corridor Abidjan-Lagos. Cependant, une part importante des terres échappe encore au contrôle de ces acteurs du foncier soit parce qu'elles sont éloignées du *cluster* économique, soit parce qu'elles présentent des risques d'insécurité³²⁴ car encore sous le joug de la tradition et montrent dès lors, très peu d'intérêt pour eux. A côté ou au profit de ces grandes entreprises, l'Etat déploie de très grands chantiers : constructions de tours administratives, de cités d'habitations, de musées, d'aéroport, d'hôpitaux, de routes, de zones industrielles, etc. Quelles que soient leurs portées économiques, tous ces travaux sont étonnamment consommateurs d'espaces.

Les terres des collectivités familiales diminuent en nombre et en importance, à cause de la pression, mais également de la concurrence que leur livre le foncier moderne contrôlé par d'importants capitaux injectés par les grandes entreprises et les détenteurs de capitaux, mais également à cause de l'effritement de leur environnement du fait de la perte progressive des valeurs et modèles qui les caractérisaient, et qui pendant longtemps ont participé à leur conservation. En milieu urbain comme en milieu rural, l'allocation de la terre se transforme très profondément. La valeur sacrée qu'elle avait dans le fonctionnement de nombreuses communautés s'estompe par endroits, mais force est de constater que grâce aux pratiques coutumières et aux communautés autochtones, le foncier

³²⁴ L'analyse du cadastre de la plupart des communes montre qu'il existe encore des terres sans propriétaires (voir 8.1.4.1) ; ce qui révèle les limites du régime foncier moderne et ses difficultés actuelles et futures pour parvenir à une réelle maîtrise de toutes les terres. En effet, selon le régime foncier coutumier, existe-il une terre, aussi petite soit-elle, sans propriétaire ?

traditionnel a encore droit de cité. Au-delà de la proximité, il impose la cohabitation au foncier moderne, créant de fait le foncier mixte.

9.1 La métropolisation : un nouveau support de gouvernance du foncier

Pour Porto-Novo, comme pour Avrankou ou Bonou, la métropolisation à l'heure des grandes mutations foncières constitue, l'une des solutions les plus optimistes. Le passé administratif, commercial et industriel de la ville capitale depuis la période coloniale aurait pu déboucher très tôt sur une métropole originale si les acquis avaient été préservés après les indépendances et surtout au lendemain de la décentralisation. Avrankou avec son huilerie, Bonou avec sa vallée et ses palmeraies présentaient de forts potentiels que les politiques de développement de la ville de Porto-Novo n'auraient pas dû laisser à la traîne. La communauté des communes de l'Ouémé (CCO) n'a pas su relever le défi d'amorçage de cette métropolisation à travers la dynamisation de l'intercommunalité. Dès le début de la décentralisation, les communes de la CCO et Porto-Novo en premier ont manqué de projeter les territoires dans l'avenir. A ce moment déjà le déferlement de Porto-Novo sur Avrankou a commencé (voir 2.2.3.2). Cette évidence devrait être prise en compte pour développer l'entente intercommunale qui était absente dans la planification de l'aménagement du territoire opérée par les différentes communes. Bonou et Avrankou auraient pu, par les spécificités qu'offrent leurs territoires, être associées aux autres communes pour tracer, avec Porto-Novo, un plan d'agglomération. Le grand Porto-Novo aurait pu émerger de cette préfiguration.

Au regard de l'histoire et du présent de chacun des territoires étudiés, la création de la communauté urbaine de Porto-Novo est devenue une nécessité. C'est une étape indispensable pour affronter les phases de cette construction sociale autour du foncier. Porto-Novo avait toutes les prédispositions pour entraîner dans la métropolisation, les communes du département de l'Ouémé à travers la vision portée par ses stratégies de développement. Dans cette démarche, une métropole très originale pourrait se dessiner autour de trois piliers que sont la commune, la métropole et le pays. C'est alors à l'échelle du pays autrement dit du grand Porto-Novo que va se déployer un grand schéma directeur et d'aménagement communal (SDAC) qui gagnerait à intégrer la logique de cohérence territoriale recherchée. C'est à ce niveau qu'il faut tenir compte du bassin démographique qu'offrent l'ensemble de ces communes. Il faudra également renforcer les capacités des élus locaux pour une meilleure internalisation des enjeux de création et de dynamisation d'un "pôle métropolitain du pays de Porto-Novo". Cela nécessite une disponibilité du

foncier que la commune de Porto-Novo à elle seule n'a pas, et pour laquelle le regard et la relation de chaque habitant devra évoluer.

9.1.1 La métropolisation : une revendication insidieuse des communes

A un moment où la crise entre le foncier traditionnel et moderne est prononcée, les réformes entreprises par l'Etat amènent à se questionner sur l'idée d'une certaine recentralisation des prérogatives des collectivités territoriales, il paraît indispensable de prêter une attention toute particulière au fonctionnement des communes. C'est en effet pertinent pour comprendre l'esprit de solidarité et de collaboration qui devrait organiser ces territoires de base. La plupart n'ont pas les ressources appropriées pour faire face aux besoins de développement de leur territoire.

La métropolisation telle qu'envisagée repose sur une vision partagée du développement par les communes de l'Ouémé. Entre 2002 et 2013, la population du département a augmenté d'environ 34% passant de 730 772 habitants à 1 100 404 habitants. Cette poussée démographique suppose un besoin de plus en plus élevé d'équipements et d'infrastructures que chaque commune livrée à elle-même ne peut satisfaire. Les engager dans la métropolisation implique qu'elles se parlent et mettent en place une politique de développement des terres de leur région commune. La métropole de Porto-Novo n'existe pas encore, il faudra l'envisager, surtout dans le contexte de délitement dans lequel se trouve le foncier traditionnel afin d'anticiper sur les besoins futurs des populations que sont les commerces, les logements, les transports, les sports et loisirs, les établissements scolaires et les universités, etc. Il s'agit d'aller au-delà de l'intercommunalité pour promouvoir ensemble un projet de développement de territoire collectif et vivre la proximité des espaces. La métropole de Porto-Novo, milieu de coproduction du développement de l'Ouémé peut prendre corps pour mutualiser les ressources, et aller au-delà des limites actuelles des communes.

Ici à Bonou nous produisons des vivres qui servent à nourrir les populations de la ville. De nombreux fonctionnaires viennent également dans notre commune pour acheter des terres et implanter des fermes. Ceux qui vivent dans les grandes villes ont besoin de nous, tout comme nous avons d'eux pour écouler nos produits. Nous ne faisons pas de distinction entre Porto-Novo et Bonou.

Pour nous, c'est un même espace.

Gérard H., Agriculteur, 37 ans, dans un entretien en langue wémè à Bonou.

Ces liens doivent s'établir librement et sans contraintes pour faciliter la mutualisation des moyens entre les communes. Le code de la décentralisation fait une fixation sur le caractère juridique de l'intercommunalité, enfermé dans le statut d'un établissement public de coopération. Il faut dépasser, à l'échelle d'un département comme l'Ouémé, cette fabrique institutionnelle de l'intercommunalité pour développer une pratique de vivre ensemble et de liberté commune des communautés afin d'espérer aller loin dans la promotion d'espaces de vie collectifs. Les pressions de la modernisation du foncier se présentent comme un phénomène récent.

Nous sommes fiers de vivre en milieu rural loin des bruits et de la pression de Porto-Novo. Mais nous avons aussi besoin que notre commune nous offre les mêmes opportunités que ceux qui vivent en ville. On a besoin ici de commerces, de routes, d'écoles pour nos enfants. Seulement 10km nous séparent de Porto-Novo, mais l'accès est très difficile, la voie d'accès est dégradée.

Emile Z., Maître-artisan, 55 ans dans un entretien en langue toli dans la commune d'Avrankou.

La volonté de construire un idéal commun existe, mais les modalités prévues par les textes ne facilitent pas leur animation. La Communauté de la basse vallée de l'Ouémé (Aguégus, Dangbo, Adjohoun, Bonou et Sô-Ava) n'a pas tenu "la promesse des fleurs". L'intercommunalité des 3A : Adjarra, Avrankou et Akpro-Missérétié qu'on peut qualifier d'espace toli cherche encore ses repères ; tandis que la Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO) qui regroupe l'ensemble des communes de l'Ouémé fonctionne tant bien que mal. Il faut remarquer qu'en enfermant l'initiative de l'intercommunalité dans des liens juridiques, la loi limite les marges de manœuvres des communes. Elles-mêmes ont des difficultés à s'organiser à l'échelle des intercommunalités, voire à l'échelle métropolitaine. Et pourtant elles arrivent facilement à prendre des initiatives de coopération décentralisées réussies, là où la collaboration interne se meurt. Porto-Novo a une tradition de coopération avec l'agglomération de Cergy-Pontoise, mais aussi avec la ville de Lyon et indirectement sa métropole.

Les administrations locales coopèrent peu et difficilement. Des conflits fonciers opposent certaines d'entre elles en lieu et place de projets de territoires pérennes. Les origines sont profondes : « *le découpage territorial colonial n'a permis en général que de tracer des frontières artificielles entre certaines communautés qui partagent pourtant les mêmes réalités locales. Ainsi la région Goun, dont les habitants partagent presque les mêmes réalités socioéconomiques et surtout linguistiques, qui regroupe les communes de Porto-Novo, d'Adjarra, d'Avrankou et d'Akpro-Misséréte, est séparée arbitrairement en quatre entités engendrant aujourd'hui de nombreux conflits de limites dont le plus palpable [...] est celui du quartier Aholouko devenu un no man's land difficile à gérer entre les communes d'Avrankou et d'Adjarra*³²⁵ ».

L'autonomie des collectivités territoriales n'exclut pas une mobilisation collective des intérêts des acteurs vivant dans le même environnement. La métropolisation doit être perçue comme la mise en périurbanisation des communes à proximité de Porto-Novo pour l'amélioration des services rendus aux populations des zones urbaines et rurales. La collaboration entre les communes qu'elle soit formelle ou informelle a besoin d'être entretenue par la volonté politique des conseils communaux. Cet intérêt pour la coproduction du développement devrait se traduire par la planification des actions communes de projection des territoires, leur budgétisation effective et la mobilisation des ressources conséquentes pour la mise en œuvre des projets de développement. Le dialogue entre les collectivités territoriales est une approche pour affronter le cloisonnement et les freins individuels au développement des communes. Nous examinons ces freins à la collaboration à l'aune de trois dimensions : *la proximité passive, la mutualisation des moyens et l'avenir des espaces.*

9.1.1.1 La proximité passive dans la périurbanisation

La création de la métropole de Porto-Novo est une option pour promouvoir la proximité active entre les communes du département de l'Ouémé. Les communes ne sont pas une création naturelle. Elles ont été instituées par la loi, disposant de la personnalité morale et jouissant de l'autonomie financière. Cependant, elles peinent à s'affirmer et dépendent fondamentalement encore de l'Etat, et leurs marges de manœuvres sont limitées ; faute de

³²⁵ Adegbinni Adéothy (2015), « *Production foncière et patrimoine socio-culturel au Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou* », Thèse en urbanisme, Université de Bretagne occidentale, pp.110-111. [En ligne]

ressources. Leur gouvernance est fortement tributaire de l'accompagnement des partenaires extérieurs en matière d'élaboration des documents de planification, de mise en œuvre des politiques locales de développement et de leur évaluation. Comment une ville comme Porto-Novo peut-elle espérer se développer sans les communes de son environnement, alors que l'un des éléments de définition d'un territoire, ce sont ses limites ou frontières avec les autres ? Il faut prendre conscience de la complexité qui caractérise la collaboration entre les espaces. Il faut la percevoir avec les différentes strates administratives existantes et plus loin, avec l'intercommunalité balbutiante. Mais il y a également la solidarité passive qui les anime. Elles cohabitent et sont souvent confrontées aux mêmes problèmes, mais elles ne mutualisent pas leurs moyens humains, matériels, financiers et leurs ressources foncières pour agir dans un cadre concerté de gouvernance du territoire. Cette attitude ouvre les portes à la fragilisation de la dynamique sociale. Cette situation est pernicieuse et tend à embrigader les potentialités des territoires.

Les conseils communaux, garants de l'intérêt des communautés devraient faciliter le dialogue d'abord dans les communes et utiliser les différents échelons comme les arrondissements et même le quartier ou village pour être plus proche des populations pour diffuser la vision partagée pour le territoire. Les guerres de *leadership*, les conflits internes à ces conseils ne permettent pas à ces leaders d'avoir la clairvoyance nécessaire pour anticiper sur les avantages que peuvent produire la mise en scène de la synergie entre les communes. Le tiraillement sur les questions de remembrement, de détournement du foncier par le vol ou l'occupation illégale des réserves administratives, de la mauvaise gestion des recettes liées à la gouvernance du foncier occupent aussi profondément l'esprit et le temps au point de détourner l'attention de l'essentiel qui est la gestion durable du développement territorial.

Rien n'oblige les communes à coopérer. Mais le souci de l'amélioration de la qualité de services offerts aux populations et le renforcement de la sécurité humaine devraient amener les uns et les autres à dépasser les clivages et les stéréotypes en place pour développer des logiques de coopération réalistes assorties de budgets appropriés. La possibilité d'instituer un établissement public de coopération intercommunale est une opportunité³²⁶. L'essentiel

³²⁶ Article 285 de la loi 2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin : « *Plusieurs communes peuvent décider de s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux. Elles concluent une*

c'est la volonté et la mise en œuvre d'actions concrètes en faveur des communautés partageant les réalités sur un territoire. C'est ce qui est attendu de la création de la métropole de Porto-Novo. Y parvenir nécessite l'implication de tous les acteurs, y compris la société civile pour la promotion du dialogue, la mise en œuvre de micro-projets et la mobilisation de ressources dans le cadre d'une meilleure gestion du foncier. La coopération entre les communes n'est donc pas suffisante, il faudrait penser à la métropole comme une institution capable d'opérer des choix conséquents pour le compte des territoires rassemblés.

9.1.1.2 La mutualisation des moyens

La réussite de la métropolisation requiert une mise en concertation permanente, désirée par les acteurs, opérationnalisée et évaluée de façon périodique. Les communautés elles, en sont conscientes et prennent des initiatives de nature à bousculer l'attitude un peu trop passive des autorités locales. Elles s'installent sur des terres ou développent des activités transcommunales. L'un des intérêts attendus de la coopération active entre les communes, si elle est bien conduite, est qu'elle induit un projet de développement du territoire à long terme, bénéfique de manière réciproque pour les espaces en interaction, pour les communautés mobilisées dans une perspective de gestion rationnelle et futuriste des mutations. Les conseils communaux doivent déclencher la mise en place d'un mécanisme intégré et durable de mobilisation des autres communes du département.

Dans la vallée, on organise chaque année le wémèxwé. Cette fête rassemble tous les fils de notre communauté et aussi des alliés. Elle permet à chaque édition de réaliser une infrastructure dans une commune de la région. Nous sommes conscients que nos mairies sont pauvres et ne peuvent à elles seules faire face aux besoins des communautés. En se concertant et en mettant ensemble les moyens, nous sommes certains que nos élus peuvent offrir aux populations de meilleures conditions de vie. La vallée de l'Ouémé ne peut vivre en autarcie. Elle a besoin de la ville de Porto-Novo qui a également besoin de la richesse de la vallée pour se développer.

Rose A., commerçante, 50 ans, dans un entretien en langue wémè dans la commune de Bonou.

convention qui crée un établissement public de coopération intercommunale et détermine les droits et obligations des parties ».

Les décideurs des différentes communes, dans le cadre de la proximité qui les lie, sont appelés à développer des solutions communes au lieu de se livrer la compétition. Ceci passe par la mise à l'échelle des ambitions de planification, d'organisation et d'aménagement de l'espace. Au début de la décentralisation, les communes malgré leur petite taille, se sont livrées, chacune, dans l'acquisition de niveleuses pour l'entretien des pistes. L'incapacité à entretenir ces machines et à utiliser leur plein potentiel a révélé très tôt, les limites de l'individualisme développé par les communes. Aujourd'hui, on constate dans certaines communes l'existence de hangars de marché construits et non exploités par les populations ; ce qui traduit non seulement une mauvaise gestion du foncier communal, mais aussi un gaspillage des moyens limités de la commune. Les approches de pilotage du développement local dans les administrations communales doivent induire la rationalisation des ressources foncières disponibles et la recherche de solutions à l'échelle intercommunale. La mobilisation des impôts des citoyens dans des mutations égoïstes doit être étudiée et faire l'objet d'exceptions.

9.1.1.3 Les divisions territoriales comme produit des constructions sociales

Les approches modernes de production foncière et de l'aménagement de l'espace favorisent une certaine singularisation dans les modes de définition et de vie des communautés d'abord, et à l'intérieur d'elles, des personnes. Les mutations égoïstes sous le regard passif de l'Etat participent à la fragilisation de la construction de territoires résilients. Comme la Nation,³²⁷ les collectivités territoriales actuelles sont créées par l'action politique. Elles sont appelées à évoluer en prenant appui sur la force identitaire autour de chaque territoire. Les réalités culturelles et cultuelles qui gouvernent l'aménagement de l'espace dans les collectivités territoriales devraient donc prendre appui sur cette aspiration pour construire des espaces de développement inclusif, que l'on soit en milieu rural ou urbain.

³²⁷ L'idée de Nation au sens moderne du mot est née en France avec la révolution de 1789. Denis Rougemont en fait une analyse pertinente dans un remarquable article, intitulé « fédéralisme et nationalisme ». *Revue fédération*, sept-oct (1954).

9.1.2 Le foncier mixte comme support de la métropolisation

9.1.2.1 La montée en puissance du foncier mixte

La transformation des modes de production et de consommation du foncier à l'échelle nationale change profondément les approches et les options des politiques de développement territorial au niveau local comme on a pu le constater sur nos trois terrains étudiés. Depuis l'émergence du foncier moderne avec la pénétration coloniale, le besoin de bâtir des espaces cohérents et articulés a favorisé l'aménagement et l'urbanisation rapide de certains territoires en commençant par Cotonou. Porto-Novo n'a été que faiblement impacté avec le coup de frein que les dirigeants postindépendance lui ont donné en la dévitalisant au profit de Cotonou. L'analyse de l'évolution diachronique de la gouvernance du foncier du Dahomey à nos jours a révélé l'influence des jeux d'acteurs et des compromis structurels sur ces territoires. L'administration coloniale s'est trop vite positionnée comme maître du jeu en se fixant des droits en matière de politique foncière sur des terres détenues par des collectivités familiales. Ses droits ont été affirmés par les règles qu'elle a mises en place et par lesquelles elle défendit le droit à la propriété privé. Ce système de gestion foncière a introduit de nouvelles formes de gouvernance des terres et donné une importance croissante au foncier moderne et donc à l'immatriculation qui constituaient le mécanisme indispensable à l'accession au titre de propriété. Face aux grandes mutations actuelles sous l'impulsion des réformes de l'Etat et du libéralisme économique, les mécanismes coutumiers qui ont survécu aux côtés du système moderne de production foncière apparaissent comme un moyen de rééquilibrage social de l'accès et du fonctionnement de la terre.

La terre sur laquelle nous vivons c'est l'héritage de nos ancêtres. Nous devons tout faire pour la préserver pour nous-mêmes, mais aussi pour nos enfants et ceux qui viendront après eux. Les autorités, maires et conseillers qui décident aujourd'hui des mécanismes modernes de gouvernance du foncier ne doivent pas oublier notre histoire et notre identité. On peut adopter des stratégies qui viennent de l'extérieur, mais nous devons garder à l'esprit que selon nos ancêtres, la terre est un bien communautaire et inaliénable. Dans toutes les communes, on doit faire l'effort de conserver l'identité et l'histoire des communautés qui y vivent. C'est pourquoi je souhaite particulièrement que nos élus se parlent et développent ensemble une vision commune pour le développement de notre région, l'Ouémé. Nous avons besoin les uns des autres. Assogba, G., Tradipraticien, 70 ans, dans un entretien en langue goun dans la commune de Porto-Novo.

Aujourd'hui, la transition foncière s'impose, non seulement en raison des formes de mutations observées, mais surtout à cause de l'idéologie de libre marché que les plus "avertis" s'efforcent d'imposer à tous les autres. L'Etat ne détient pas à lui seul le libre arbitre sur les intérêts des terres tenues par les pratiques coutumières. Leur appropriation pourrait permettre d'échapper aux blocages que rencontre le foncier moderne depuis son avènement et qui se traduit d'ailleurs par un niveau de cadastre relativement faible sur l'ensemble des communes étudiées malgré les réformes à caractère national, mais dont l'emprise est parcellaire sur quelques communes proches de la métropole de Cotonou. Le cadre institutionnel de gouvernance foncière mérite d'être adapté à la manière dont les communautés rurales notamment conçoivent la propriété foncière dans le registre de la culture vodoun et donc de la conservation de l'héritage et du patrimoine ancestral.

Dans le même temps, les pratiques coutumières disposent de moins en moins de moyens pour influencer les politiques publiques de gouvernance du foncier ; l'efficacité de leur influence ne sera ressentie par l'Etat que si elle s'exerce sur des terres homogènes et assez vastes. Ce n'est pas moins le cas. Pour divers facteurs liés à la croyance issues des nouvelles religions, du délaissement par endroits de la culture vodoun, le besoin d'accès à l'héritage, la promotion des droits humains et de la femme en l'occurrence, le positionnement différencié entre générations sur l'accès à la propriété, les individus ne sont plus enfermés dans le cadre magico-religieux traditionnel défini par la coutume. Le cadre institutionnel proposé par l'Etat devient une sorte de panacée pour échapper aux contraintes d'exploitation collective d'un domaine familial, en même temps qu'ils ne sont pas prêts à se soumettre à toutes les exigences, y compris administratives requises par les formalités auprès de l'Etat. Où se situent alors les interactions entre les pouvoirs traditionnels et modernes dans la gestion du foncier ? Deux niveaux importants semblent se dégager :

- le niveau des espaces fonciers suffisamment réglementés pour soumettre toutes les terres aussi bien en milieu urbain que rural, de même que les individus et les entreprises aux exigences institutionnelles, politiques et économiques qui sont mises en place. C'est le cas du positionnement actuel de l'Agence nationale du Domaine et du Foncier ;

- le niveau des espaces fonciers qui tient compte de l'environnement immédiat des acteurs et donc de leurs relations à la terre comme patrimoine et détermine en fonction du type d'espace, des modalités de fonctionnement et de valorisation des mécanismes coutumiers de gouvernance dont le niveau territorial peut aller au-delà d'une commune pour toucher un ensemble de communes formant une région comme la métropole de Porto-Novo. La ville de Porto-Novo apportera à cet ensemble sa valeur urbaine, tandis que Bonou apportera une charge rurale à l'environnement du nouveau territoire. Les forêts sacrées dont Gbèvozoun à Bonou, la mare sacrée de Zêkpon d'Avrankou constituent autant de ressources à valeurs historiques et patrimoniales au profit de la nouvelle métropole de Porto-Novo.

9.1.2.2 Les attentes de l'émergence du foncier mixte

Les réalités et les besoins dans l'accès au foncier vécus par les populations dans les communes, notamment en milieu rural à Bonou et périurbain à Avrankou sont généralement différents de ceux promus et soutenus par l'Etat central. Certes en campagne comme dans les villes secondaires les mutations foncières ne concernent que des espaces restreints ; l'influence de la politique foncière nationale ne dépassant qu'une zone bien délimitée et portant des intérêts liés au programme de société des gouvernants et de leurs partenaires. A ce niveau, la question ne se pose pas en termes de politique d'intercommunalité, ni de cadre institutionnel. Elle pourrait mieux s'exprimer en termes de politique foncière à l'échelle de la métropole à laquelle on a peu prêté attention jusque-là dans la promotion de la décentralisation au Bénin.

Aujourd'hui, dans le département de l'Ouémé, c'est l'ensemble des territoires urbains, périurbains et ruraux qu'il faut soumettre à une politique régionale de développement. Si généralement, l'initiative des mutations vient d'en haut, ici, il faut plutôt compter sur la décision personnelle des collectivités locales et leur propre initiative pour déclencher l'émergence d'une telle politique de mise en métropole des communes.

Dans le contexte béninois de mise en œuvre de la décentralisation, la prospérité des collectivités locales est assurée par l'Etat qui prend à son compte les grandes

infrastructures comme la construction de stades dans les communes, et même des services essentiels comme les ouvrages d'approvisionnement en eau potable. Pour y parvenir, l'Etat crée des agences qui suppléent aux compétences des communes en réalisant certains équipements. De plus, l'allocation des terres dépend largement des atouts naturels qu'elles offrent et de leur positionnement géographique (proximité avec les voies aménagées, lotissement, structures administratives, cités dortoirs). Actuellement, la politique foncière au plan régional n'est pas envisagée et les intercommunalités qui se sont développées ne disposent pas de moyens élémentaires de fonctionnement. Les objectifs d'une telle politique ne sauraient être les mêmes que ceux de l'Etat central, encore moins des communes isolément prises. Elle recherche certes aussi la dimension économique, mais la comparaison s'arrête à ce niveau. Alors que le gouvernement tente d'obtenir la cohérence et l'harmonisation des règles dans l'accès au foncier au plan national, soit par des macromutations basées sur des approches conjoncturelles, soit par des mécanismes structurels, ainsi que l'exercice de la puissance publique, la métropole de Porto-Novo en perspective ne saurait se positionner sur de tels objectifs. Elle se doit de promouvoir des ensembles territoriaux économiquement intégrés et garantir la cohésion sociale avec comme piliers les valeurs culturelles/culturelles des sociétés/communautés qui les composent. Si aujourd'hui, les terres traditionnelles échappent encore au contrôle de l'Etat malgré les réformes, les mesures excitatives et les moyens de coercition mis en place, cela ne devrait pas être le cas dans le fonctionnement de la métropole qui doit proposer une véritable politique de gouvernance et de promotion de ce type de foncier. La dynamique régionale de projection et d'organisation du territoire ne devrait pas être la même que celle qui caractérise les ambitions de l'Etat central. L'économie foncière mise en place par la colonisation et entretenue par l'Etat postindépendance constitue un modèle très différent du besoin actuel d'affirmation des territoires.

Nous avons l'impression que ceux qui nous dirigent ne tiennent pas compte de notre culture et de notre histoire. Les Adja et les Nago sont des frères. Normalement, l'Ouémé et le Plateau doivent former une même région.

Assogba, G., Tradipraticien, 70 ans, dans un entretien en langue goun dans la commune de Porto-Novo

Dans ces conditions, quels pourraient être les objectifs de gouvernance foncière de la métropole de Porto-Novo ?

Nous évoquons la configuration du dispositif de production foncière tel que façonné par l'Etat. Il est souhaitable qu'il s'ouvre à des infléchissements. Mais ses positions actuelles sont rigides³²⁸ et puissantes. Alors, le grand Porto-Novo en devenir doit reposer sur deux actions relativement distinctes : celles qui dépendent directement des mécanismes promus par l'Etat et les grandes institutions de financement et celles qui puisent leur ancrage dans des mécanismes traditionnels de gouvernance du foncier pour justifier leur raison d'être.

Si la deuxième catégorie d'orientations dépend des choix que peut opérer la nouvelle métropole, elle ne peut suffire à elle seule pour porter les ambitions économiques de la région ; elle devra s'appuyer sur l'apport de la première catégorie, autrement dit, du foncier moderne. Supposons qu'on arrive à insuffler une croissance rapide au foncier traditionnel, on pourrait très vite se rendre compte qu'il est indispensable d'aliéner une partie des terres coutumières à Bonou (baisse du patrimoine) et que les revenus liés à sa vente soient même indispensables à son entretien. La métropole de Porto-Novo peut dès lors, être confrontée à ce genre de limite. Et c'est là que la participation citoyenne prend également tout son sens avec un besoin d'enracinement des mécanismes de redevabilité évoqués au chapitre 8. Autant pour la mobilisation des ressources que pour l'aménagement du territoire, la future métropole a besoin d'offrir des options variées d'accès au foncier.

Il se dégage de ce qui précède que les options de production foncière qui pourraient assurer la conservation durable du patrimoine devraient jouer un rôle prioritaire dans l'économie locale. Donc la politique foncière qui va impacter les collectivités locales au sein du département de l'Ouémé va tout naturellement toucher aux modes d'allocations des terres. Les effets multiplicateurs non maîtrisés d'avance pourraient compromettre la politique locale d'autopromotion du foncier telle que promue actuellement par chaque commune. Quelle dynamique pourrait donc soutenir la politique mobilisatrice des deux courants de gestion foncière ? On peut envisager trois situations :

³²⁸ Le gouvernement a annoncé à travers l'Agence nationale du domaine et du foncier, dans une déclaration rendue publique le vendredi 14 juillet 2023 son intention de procéder à l'application dans le fond du code foncier et domanial après l'expiration de la période transitoire de 10 ans observée. <https://lematinal.bj/entree-en-vigueur-deffets-du-code-foncier-au-benin-les-clarifications-de-landf-sur-l'expiration-de-la-période-transitoire/>

La possibilité de recourir à l'ouverture d'une nouvelle transition ne semble pas émerger. Cette posture pourrait davantage consolider l'ancrage du foncier mixte, en opposition aux attentes de l'Etat.

- des territoires comme Porto-Novo où la disponibilité du foncier est très faible et dont toutes leurs terres sont déjà soumises à l'allocation moderne sauf notre quartier central étudié qui reste traditionnel ;
- des territoires comme Avrankou dont l'offre va s'effondrer car ses réserves foncières sont sous l'influence de la périurbanisation ;
- des territoires comme Bonou très peu impactés par le foncier moderne, disposant encore d'une offre importante de terres traditionnelles.

Sachant les raisons qui ont accéléré le développement des *clusters* de consommation du foncier dans les grandes villes autour du littoral et du corridor Abidjan-Lagos, il est indispensable, pour l'efficacité de la politique de la nouvelle métropole de Porto-Novo, de veiller à ne pas reproduire les mêmes causes. Lorsqu'une commune est confrontée à l'insuffisance de terres pour répondre à ses besoins, elle peut déployer des stratégies pour y accéder. Elle peut puiser dans sa réserve et donc dans le tissu foncier qui forme son patrimoine. C'est de moins en moins le cas, compte tenu de la multiplication des réformes et du marché foncier par l'Etat et les personnes physiques et morales disposant de grands capitaux et opérant à grande échelle. La mise en métropole pourrait être une solution à la mobilisation du patrimoine foncier ; ce qui permettrait une meilleure répartition de l'offre.

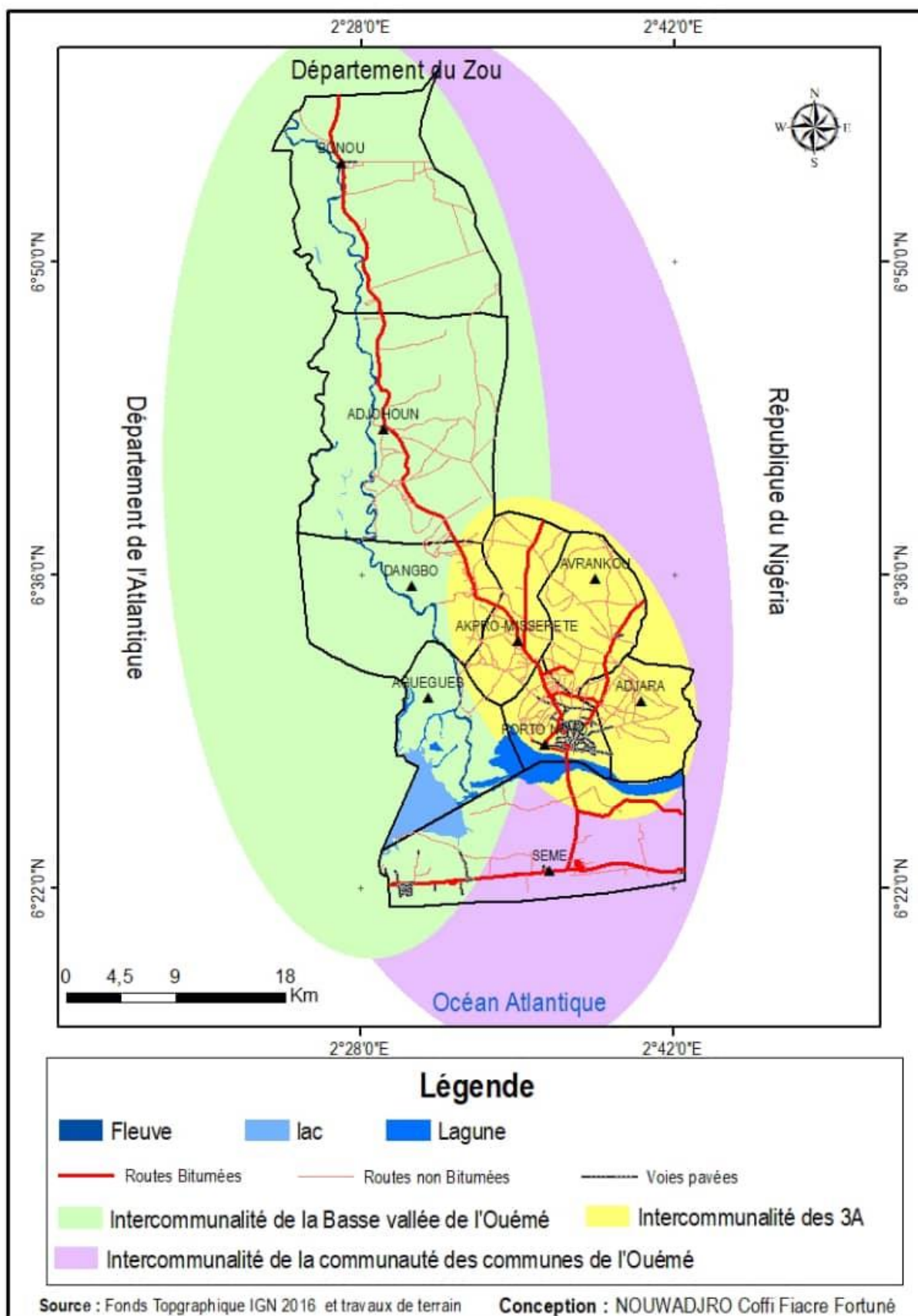
9.1.2.3 La mise en valeur du foncier traditionnel et moderne

Comme on l'a remarqué, la concurrence est encore vivace entre les collectivités territoriales. La ville de Porto-Novo vient d'élaborer un plan de développement urbain durable à l'horizon 2035, sans faire de la métropolisation une priorité. Mais cette posture pourrait progressivement céder la place à des compromis tacites pour les besoins de consommation de l'espace pour contenir la démographie galopante, les besoins d'espaces habitables, de commerces, de routes et autres infrastructures essentielles. Alors que le foncier traditionnel est ressenti par les promoteurs de l'économie libérale comme une menace excessive et qu'ils s'acharnent à sa transformation, ce sont plutôt aujourd'hui les milieux urbains comme Porto-Novo qui sont en quête, pour leur maintien et leur fonctionnement, autrement dit leur survie, des ressources longtemps conservées par les peuples autochtones comme les Gbèvonon de Bonou. Il s'agit essentiellement des terres coutumières.

La logique de production foncière voudrait que la concurrence entre les territoires ne conduise qu'à l'amélioration de l'offre foncière. Mais la généralisation du foncier moderne comporte des pièges. Il n'est pas moins vrai que la recherche de l'équilibre dans les fonctions des territoires, adéquatement pensée et institutionnalisée pourrait stimuler le fonctionnement des territoires. Cette posture à l'égard de la définition du rôle des territoires peut-il être transposée sans risque dans la consolidation de la nouvelle métropole en perspective ? Si la concurrence entre les collectivités territoriales peut produire des effets favorables, la mise en synergie peut stimuler leur position et améliorer leur contribution à la vie de la métropole.

Les luttes de conquêtes des espaces entre les royaumes d'antan montrent que la concurrence entre les territoires est très ancienne et touche également l'articulation de leurs fonctions. Aujourd'hui, leur cohérence est compromise par l'introduction des capitaux et la modification des rôles traditionnels de certains espaces. Par conséquent, la mise en région est fortement dépendante du jeu des acteurs. Cet effet *boumerang* peut être atténué par un mécanisme de renforcement de capacités, de délimitation structurelle de l'apport de chaque collectivité locale à la vie de la région. Dans la perspective de la création de la métropole de Porto-Novo, le schéma d'aménagement de la région pourra aborder les fonctions réservées à chaque commune. Dans un tel contexte, Porto-Novo peut continuer à assurer ses fonctions de pôle administratif avec Akpro-Misséré ; Avrankou et Adjara les fonctions de cités dortoirs tandis que les communes d'Adjohoun et de Bonou constituant un pôle de production agricole. La commune de Bonou pourrait abriter un pôle de marchés de gros. Bien articulées, les fonctions des espaces pourraient s'équilibrer, la concurrence entre les communes céderait la place à une compensation bien étudiée et ressentie en termes fiscal et d'infrastructures y compris de transport.

Document 28 : Cartographie des intercommunalités existantes dans le département de l'Ouémé



L'enjeu de la mise en valeur des terres de la métropole ne devrait pas être l'affirmation du pouvoir politique, mais la promotion de la croissance et de la résilience des territoires. Dans un environnement dominé par l'économie du marché, le patrimoine est très peu valorisé dans les politiques locales de développement comme le montrent les plans de développement des communes étudiées. Or l'attractivité d'un territoire n'est pas qu'économique. Généralement, les acteurs accordent plus d'importance aux avantages de la valeur marchande du foncier et l'Etat aux avantages fiscaux. C'est en effet dans les territoires faiblement affectés par le foncier moderne que la promotion de la mise métropole a le plus de chance de réussir. En prenant appui sur le renforcement des capacités et les potentialités offertes par chaque commune, elle peut favoriser l'interaction dans la démarche de construction de l'action collective envisagée. Le cœur de cette métropole, Porto-Novo n'a plus de disponibilité foncière. Pour poursuivre son évolution, elle doit accaparer des terres auprès des autres communes.

9.1.2.4 Les incidences de la mise en synergie des deux fonciers

On peut les cerner à deux niveaux : d'abord les effets directs, sur les communes elles-mêmes, ensuite, on peut s'interroger sur les changements généraux déterminés par la métropole.

a. Les incidences directes sur la nouvelle métropole

Pour maintenir la disponibilité suffisante de terres, la métropole de Porto-Novo doit susciter la mobilisation foncière locale auprès de l'ensemble des communes. Cette sollicitation ne suffit pas, car à elle seule, elle ne peut satisfaire les besoins en consommation d'espaces que dans une proportion limitée des projets de territoire de la métropole. Il y a certainement des possibilités qu'offre cette limite. De plus, ce sont les exigences de l'environnement économique que de nouveaux positionnements des terres qui doivent être recherchés.

On fait le constat que les avantages qui seront concédés aux communes mobilisées dans la métropole ont un coût, surtout pour les communes du milieu rural. La valeur de l'investissement que cela nécessite ne sera dès lors plus seulement supportée par la petite collectivité locale, mais également par la métropole. Une démarche de péréquation se mettra ainsi en place pour faciliter l'administration du foncier dans toute la métropole ;

toute chose qui peut inciter les communes tournées vers la concurrence et l'individualisme aujourd'hui à s'engager particulièrement pour la synergie, la coopération ainsi que la mutualisation des moyens. La répercussion de cette articulation sera ainsi directe sur tous les acteurs de la chaîne de décision et d'influence du foncier local, y compris ceux institutionnels et coutumiers. C'est alors l'ensemble du dispositif tel que mis en place par l'Etat qui sera touché. Dans ce cas, il ne sera pas seulement question d'un appauvrissement du régime d'organisation du foncier moderne. Cela pourrait également engendrer des incidences qui provoqueront le renforcement du sentiment anti-titre de propriété individuelle comme l'ont démontré nos travaux.

b. Les conséquences globales

Le fait que les communes défavorisées sur le marché du foncier doivent protéger leurs ressources, structure et améliorer leur positionnement dans le concert des territoires qui sont appelés à s'engager dans la métropole. En se désolidarisant de la métropolisation et du foncier mixte, les communes les plus engagées dans le foncier moderne, comme c'est le cas à Porto-Novo risquent d'aborder les prochaines décennies avec d'importants handicaps. Leur faible capacité à offrir des espaces pour des investissements publics essentiels pourrait les déclasser au profit des territoires qui sont aujourd'hui défavorisés et protégés par l'action de la coutume.

9.2 La métropole de Porto-Novo : un espace de prospective

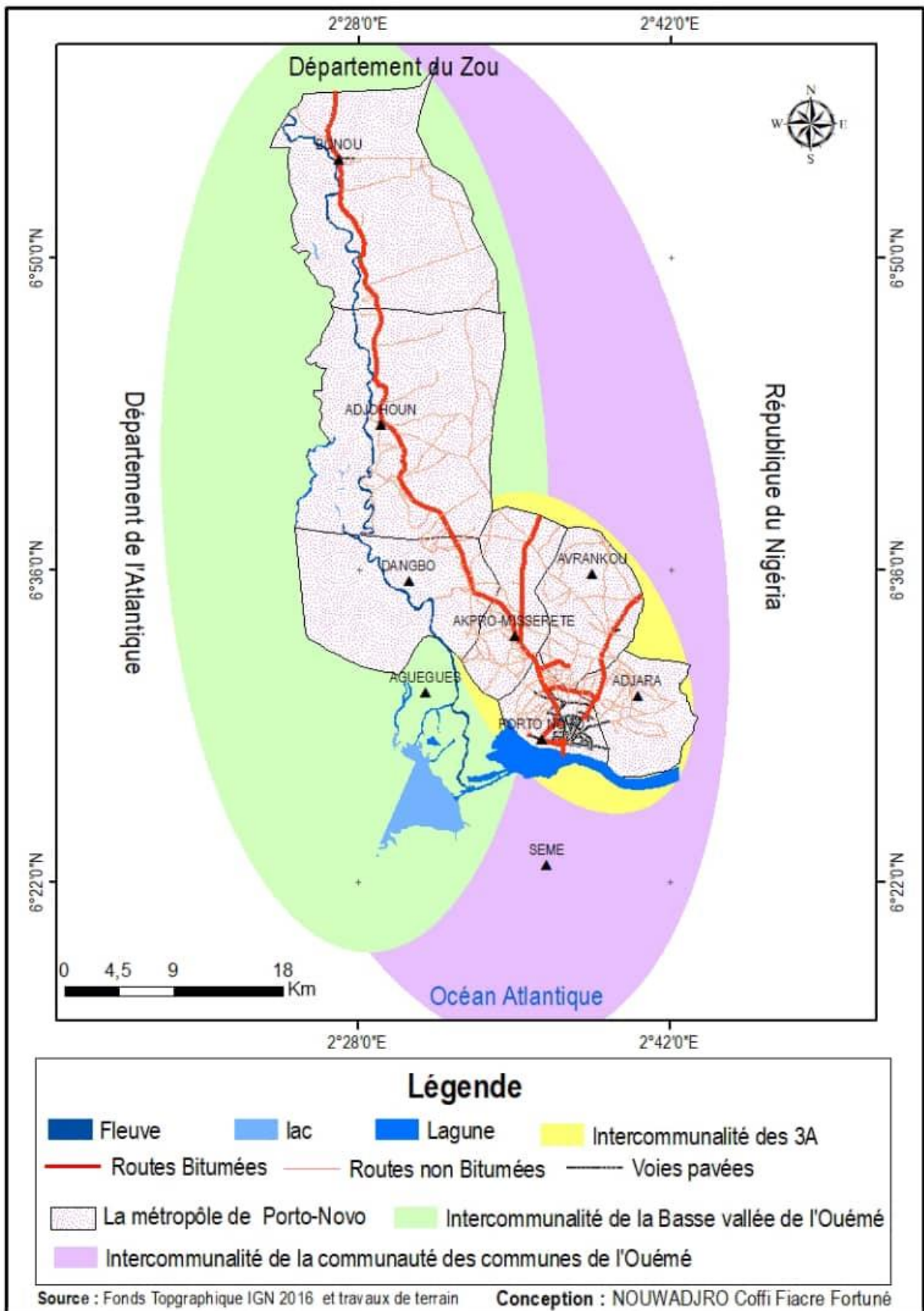
9.2.1 L'avenir des communes au sein de la métropole de Porto-Novo

L'avenir des communes est en jeu. Il est tributaire de l'orientation donnée à la gouvernance locale et du jeu des décideurs qui les animent. Leurs capacités à prendre des décisions qui impactent durablement le foncier communal est à questionner. En tant que "*communs*" les collectivités locales doivent être portés par des visions prospectives avec des indicateurs réalistes sur le foncier et l'aménagement de l'espace. Ceci semble impossible sans un SDAC qui répond à ces critères. Y parvenir nécessite que les acteurs en interaction soient préparés, engagés et qu'ils agissent en toute responsabilité ; d'où une fois encore la nécessité de renforcer les capacités à tous les niveaux des acteurs de la chaîne de gouvernance du foncier. Une sorte d'œcuménisme doit s'emparer des logiques de mutations du foncier dans toutes les communes du département. Il faut se prémunir des stéréotypes et des actions anthropiques qui consisteraient à ne voir les territoires des

communes que comme des objets maniables à volonté, et qui seraient sans influence sur l'héritage et le patrimoine identitaire des communautés. Il est important de projeter les territoires dans l'avenir tout en maintenant l'équilibre entre eux à travers les services que chacun peut apporter. Dans ce sens, l'Etat peut susciter la création de la métropole de Porto-Novo en amenant les communes à aller au-delà des cadres cloisonnés de fonctionnement actuel. Porto-Novo, Avrankou, Bonou, mais également Adjarra, Akpro-Misséré, Dangbo et Adjohoun pourraient former cette métropole aux frontières naturelles et non politiques. Elle fait référence à des communautés humaines organisées par la culture. Plus important encore, elle apparaît comme le lieu et l'échelle la plus logique possible pour que les communautés qui y vivent s'enracinent et développent de manière durable la résilience en réaction à un monde globalement axé sur la consommation des terres, l'expansion technologique et l'aliénation de l'humain.

Pour une meilleure projection des fonciers dans la nouvelle métropole, il est impératif de cerner leurs évolutions dans le temps. La maîtrise des dynamiques de chaque espace, qu'il soit urbain, péri-urbain ou rural et ce qu'il peut apporter dans le concert des territoires est essentiel. Puisqu'aucune commune, que ce soit Porto-Novo, Avrankou ou Bonou ne peut rester statique, tout au moins du point de vue de l'influence subie par les cultures, la connaissance des atouts qu'elles présentent est essentielle pour les engager dans la transition vers une mutation maîtrisée en lien avec les autres territoires. On pourrait laisser s'exprimer la singularité de chaque espace dans la démarche de connexion des interactions, tout en gardant à l'esprit la cohésion et l'harmonie dans les mutations, indispensables pour assurer la vitalité des synergies entre les communes. Ainsi, la démarche de mise en métropole de la ville de Porto-Novo et de sa périphérie inclut que le développement territorial doit être intégré et ne doit pas exclure la flexibilité indispensable au vivre ensemble. Il faut tenir compte des besoins de chaque commune et leurs atouts traditionnels dans la création d'environnements nouveaux de vie pour les communautés. Les collectivités territoriales ont tout à gagner de la coopération sur le plan du foncier. Elles doivent imprimer la marque de la solidarité et de la complémentarité entre les espaces en attendant de voir l'Etat central suivre la marche par l'adaptation de la législation. La ville de Porto-Novo, confrontée aux enjeux du développement de l'espace urbain, doit être un catalyseur pour cette synergie d'actions entre les espaces dans le département de l'Ouémé.

Document 29 : Projection spatiale de la métropole de Porto-Novo



9.2.2 Des interrogations préalables au projet de métropole

Le développement de la métropole de Porto-Novo entendu comme territoire de coprosperité doit provenir du jeu d'acteurs locaux en l'occurrence les collectivités territoriales elles-mêmes. Cela nécessite qu'elles s'appuient sur les actions communautaires existantes et disséminées dans des groupes socioculturels qui les constituent et les animent³²⁹. Elles doivent également tirer des leçons de l'échec des intercommunalités, mais aussi de leurs expériences collectives réussies ou non en matière de coopération décentralisée. Cette étape préalable qui permet de bâtir sur l'existant sera le socle d'un espace communautaire innovant, plus fort et original en matière de développement local. L'accent sera fortement mis sur la participation de chaque commune à l'action collective, dans le respect de son identité, de ses capacités, mais aussi de ses limites. Les communes ont pris le relais des anciennes sous-préfectures et de la politique de l'Etat à travers la déconcentration. A Porto-Novo comme dans les autres communes, les structures de gouvernance du foncier avaient été développées pour les mêmes missions sans tenir compte de la nature différenciée des espaces sur lesquels elles étaient appelées à opérer des changements. En conséquence, il a été implémenté dans chaque commune, une vision verticale de gouvernance du foncier. Il faut alors noter que cela a renforcé les inégalités géographiques, mais aussi sociales dans ce mode uniformisé de production foncière. Toutes les communes présentent alors une partie de leurs terres engagée dans le registre moderne de gestion du foncier. On peut remarquer que le déploiement de ce modèle de gestion du foncier a engendré un accroissement de la proportion de terres dont le statut n'est ni plus traditionnel, ni moderne. L'adoption du foncier mixte n'est-elle pas une réponse aux besoins des communes ?

Autour de l'ensemble des terres en milieu rural, périurbain et urbain, les conséquences sociales des politiques foncières ont conduit les populations à développer une sorte d'attitude protectionniste de leur patrimoine foncier comme une réponse pertinente à l'idéologie dominante imposée par l'Etat. Dans de nombreux cas souvent limités à la convention de vente, on remarque une sorte de complémentarité apparente avec les pratiques traditionnelles d'accession au foncier. Cependant, la pénétration la plus importante du foncier moderne en milieu rural ne doit pas voiler que les politiques fixant

³²⁹ Nous évoquons au chapitre 2, les regroupements ethniques : tolikounkanxwé et wémèxwé qui s'enracinent.

des normes aux communes en matière de mutation foncière n'ont pas empêché que les populations continuent d'entretenir des pratiques endogènes de prêt, de mise en gage, de location de terres en marge des modalités conventionnelles mises en place par l'Etat.

Ce faisant, le foncier continue de fonctionner. Dans les communes, de nombreuses mutations se sont développées en marge du cadre tracé par l'Etat faisant penser à une mutation ou une adaptation des mentalités de la part des populations. Aucune commune n'est épargnée aujourd'hui par cette pratique qualifiée d'informelle par les représentants de l'Etat.

9.2.3 Une diversité de possibilités

La périphérie de Porto-Novo est particulièrement fertile pour ce qui est des transactions foncières. Des activités de vente et d'achat de parcelles généralement à des fins d'habitations sont devenues très actives dans les communes d'Adjarra, d'Avrankou d'Akpro-Misséré et touchent également la commune de Dangbo. Les formalités administratives pour acquérir une parcelle en ville avec le coût élevé du mètre carré et le risque élevé d'insécurité foncière que projettent les terres en milieu urbain démontrent l'insuffisance des garanties qu'offre le régime moderne d'accès à la terre. L'exemple récent d'un déguerpissement un peu plus loin dans la commune d'Abomey-Calavi illustre la peur et les limites de l'assurance que peut offrir le foncier moderne³³⁰. Cette crise de confiance dans le foncier moderne constitue également une des raisons de l'expression rapide du foncier mixte et de son articulation avec le mode de vie des communautés.

Aujourd'hui, le foncier mixte est rentré dans les habitudes et apparaît comme le foncier de proximité et donc assez proche des réalités vécues par les populations. C'est alors pourquoi, pour mieux cerner l'organisation foncière dans les communautés à la base, il convient d'évoquer les fonciers au pluriel. Il est donc indispensable d'aller au-delà des considérations juridiques. La maîtrise de la dynamique et des enjeux appellent une approche très large des relations personnelles et collectives que les populations entretiennent avec la terre. Cette dernière, entendu au sens large revêt toujours trois

³³⁰ Un exemple de déguerpissement de présumés propriétaires sur des parcelles acquises et construites depuis environ trois décennies selon les modalités du régime du foncier moderne. La scène que décrit le lien suivant se déroule en 2023 dans la commune d'Abomey-Calavi qui est une commune urbaine du Bénin et qui jouit désormais du statut de commune à statut particulier : <https://fb.watch/mDvhbCWQJ-/>

dimensions que sont (i) la relation personnelle de l'individu avec la terre ; (ii) la relation de l'individu avec les autres membres de sa communauté dans le rapport au foncier à travers un lien horizontal ; puis (iii) la relation de l'individu au patrimoine collectif, dans un lien fonctionnel vertical avec l'héritage ancestral.

Le fonctionnement particulier du foncier dans la métropole de Porto-Novo ne peut être saisi que si la nature particulière des relations que les individus entretiennent avec la terre est comprise et intégrée dans les logiques contemporaines d'application du principe de subsidiarité dans la mise en œuvre du développement territorial. L'attention au lien avec le foncier est indispensable pour maîtriser les rapports sociaux qui accompagnent les transactions foncières. La métropole de Porto-Novo se révèle encore dans ce sens par la diversité des groupes sociaux qui la composent. Les formes spécifiques de relation à la terre doivent éclairer la projection des relations verticales, hiérarchiques et institutionnelles, et donc pas seulement celle horizontale qui entrent en jeu dans les mutations foncières.

Dans les sociétés traditionnelles du département de l'Ouémé, chacun a une relation avec la terre. L'observation des phénomènes fonciers est donc essentielle pour comprendre le rapport aux mutations et autres logiques de production foncière. En effet, chaque communauté a sa représentation de la relation au foncier et sa manière de se positionner face à la dichotomie traditionnelle/moderne d'une part, et propriété individuelle/collective d'autre part.

9.2.4 Le rapport au financement

Dans la mesure où la métropole de Porto-Novo doit imprimer sa marque aux territoires sur lesquelles elle se déploie, l'appui des institutions de financements et d'appui au développement territorial doit permettre de mesurer :

- les effets directs et indirects des politiques de mutations foncières ;
- l'ancrage autrement dit, les performances des politiques locales de gouvernance foncière mises en place ; et
- les incidences réelles à l'échelle locale des orientations de la politique foncière.

Un indicateur comme le taux de mutation n'est certainement pas à la hauteur des réelles potentialités des territoires. La création d'un climat de confiance est nécessaire pour accroître l'adhésion des communautés aux politiques publiques de gouvernance du foncier. Mais compte-tenu du fait que la plupart des mécanismes de développement territorial dépendent de financements extérieurs, il convient d'apprécier dans le fond leur influence sur les systèmes générés et les dynamiques induites dans les documents de politiques élaborés et l'allocation des terres. Le financement extérieur comportant toujours des germes d'influence, quel est son impact à long terme sur les logiques endogènes de protection du patrimoine foncier des communes. L'appel aux partenaires pour l'élaboration des documents de politiques des communes exprime dans une certaine mesure l'incapacité de l'Etat et des collectivités territoriales elles-mêmes à porter une attention particulière aux priorités qui affectent la conservation et l'exploitation rationnelle de leurs ressources. Les discriminations positives que ces mécanismes publics introduisent et par conséquent leurs incidences sur les représentations sociales du foncier appelant à un contournement des castes doivent être fortement prises en compte dans l'analyse.

L'idéologie de sécurisation du foncier qui préside le plus souvent les interventions publiques doit à chaque fois être questionnée pour mieux cerner les équilibres nécessaires et les facteurs ou éléments de transpositions auxquels il faut s'opposer. La discrimination en faveur des terres coutumières doit intégrer les réflexions ; toutes les terres ne pouvant être emballées dans le système standard.

Il devient impérieux de penser une sorte de solidarité institutionnelle entre les fonciers traditionnels et modernes qui oblige en effet les acteurs des deux courants au dialogue susceptible de créer des dynamiques territoriales plus fortes dans la métropole de Porto-Novo. Aussi, penser les modes locaux de production foncière oblige à repenser les formes de déploiement de la puissance publique sur les terres des communautés. Il s'agit de donner un véritable sens au principe de subsidiarité, mais surtout en prenant en compte les frontières traditionnelles régissant l'accès au foncier. Il est tentant ici de dire que les collectivités territoriales affichent une sorte de carence que les organisations non gouvernementales essaient de combler en éveillant la conscience des communautés sur les risques liés à la perte du patrimoine autochtone et de l'identité des territoires. C'est une situation complexe qu'il faut aborder au-delà d'un point de vue normatif. Il convient donc de s'interroger sur les formes de coopération que doivent prendre le fonctionnement des

fonciers dans la nouvelle métropole dans une logique d'autonomie et de conservation durable des identités des territoires mobilisés.

9.3 Quelle forme de gouvernance par le foncier mixte dans le futur espace métropolitain de Porto-Novo?

On peut mieux apprécier le foncier mixte si on l'envisage essentiellement en tant que facteur de développement des communes, dont les forces motrices dans la métropole de Porto-Novo sont l'héritage culturel et cultuel, même si les apports massifs de capitaux influencent fortement le marché foncier et l'avenir des territoires. Certes, les réformes politiques, la législation foncière et le libéralisme économique ont engendré et continuent encore, à influencer l'avenir des fonciers dans toutes les contrées du pays depuis plusieurs années. Mais la véritable force de propulsion de ces changements réside dans l'ouverture des communautés aussi bien des milieux urbains que ruraux au marché foncier. Les avantages de la concurrence entre les acteurs parfois même à l'intérieur d'une même commune ont engendré partout une crise au système de production foncière.

9.3.1 L'alternative au foncier moderne toujours en quête d'ancrage

Après l'hibernation de la période 1980, les communautés ont renoué jusqu'à ce jour avec le foncier traditionnel dès le début des années 1990. Malgré tous les efforts déployés par l'Etat les titres de propriété individuelle, conformément au régime du foncier moderne n'ont jamais atteint une masse suffisante pouvant surclasser les terres sous le registre coutumier. Or, avec la décentralisation, la plupart des communes ont compté sur les revenus issus des opérations foncières pour financer leur développement. Faute d'une politique foncière adaptée aux réalités de chaque commune, c'est plutôt à une distanciation que l'on assiste entre les deux formes de tenures foncières. Malgré le spectre du blocage administratif dans les mutations foncières, la tendance à la sollicitation du titre de propriété individuelle est encore assez faible voire nulle dans les communes étudiées. Les politiques publiques intègrent-elles suffisamment les représentations sociales que les communautés ont de la terre ? Les logiques ancestrales qui recommandent que la terre ne se vend pas, qu'elle peut être donnée, louée, prêtée, qu'elle constitue un patrimoine et non un actif marchand, ces logiques ont-elles changé au point où l'Etat peut les ignorer pour passer au tout moderne ? De même, les formalités visant à passer au titre de propriété individuelle ne sont-elles pas accessibles ou réservées qu'aux couches les plus aisées de la population ? Au

cours de notre dialogue avec les communautés à Kotan, le seul participant ayant brandi un certificat foncier rural est un commerçant et producteur de cacaoyers. En milieu rural et périurbain, on raisonne très souvent en termes d'hectares et les moyens fixés par la loi, au-delà de toutes les autres considérations historiques et sociologiques, sont hors de portée de simples paysans qui ont hérité des domaines qu'ils exploitent d'abord pour des questions de survie. L'analphabétisme, le coût des opérations et les barrières ou tracasseries administratives sont autant de réalités qui produisent un accès limité au foncier moderne. Le régime foncier moderne est dans l'ensemble inefficace comparé au résultat de nombreuses pratiques telles que le gage, le métayage, le don, le prêt et la location qui sont fortement encore sollicités par la population pour accéder à la terre ou contourner les limites financières qu'imposent l'achat de terrains.

9.3.2 Un besoin local de réglementation

Pendant encore combien de temps les milieux périurbains et ruraux dans le département de l'Ouémé peuvent-ils encore offrir des terres pour alimenter tout ou une partie des besoins de la ville de Porto-Novo pour les questions d'habitations d'une part et pour combler le déficit d'espaces pour l'installation de commerces, la conservation de réserves naturelles, etc.

Les terres tenues par les collectivités familiales ont assuré depuis fort longtemps, les fonctions recherchées aujourd'hui dans la périphérie. En général, les aires et territoires du patrimoine autochtone et communautaire ont contribué à ce fonctionnement des mécanismes traditionnels de gouvernance du foncier. Les milieux ruraux fonctionnent comme des grossistes auprès des marchands du foncier à cause de l'inefficacité des politiques foncières.

Pour s'imposer, la métropole doit développer des politiques qui renforcent le foncier mixte et qui visent à lever les barrières qui étaient défavorables à la reconnaissance du foncier traditionnel. L'essor du foncier mixte doit réduire la concurrence entre les territoires. Une nouvelle forme d'organisation structurelle de la gouvernance est nécessaire pour faciliter l'adaptation des fonciers à l'environnement en mutation, surtout pour faire face aux réformes foncières parfois violentes. Cette politique pour aboutir doit lutter contre les positions actuelles des puissants oligopoles qui gagnent du terrain, forts de leurs capitaux.

La métropole doit rechercher un enracinement des terres en organisant leur fonctionnement et leur protection à l'échelle locale à travers l'élaboration de document de politique à l'échelle de la métropole. Ainsi, le schéma directeur d'aménagement de la métropole, comme une carte participative du futur sera élaboré pour projeter le fonctionnement de chaque micro espace du nouveau territoire.

La réglementation du fonctionnement du foncier local entre autres, doit être la riposte de la métropole de Porto-Novo à la pression des oligopoles forts de leurs capitaux, afin de réduire leur influence excessive sur l'accélération de la transformation des terres locales. La conséquence sera une meilleure articulation des terres avec les besoins de la communauté des territoires en interaction dans la métropole et un relâchement espéré de la pression inflationniste sur le marché local du foncier tel qu'observé actuellement à Porto-Novo et dans les communes périphériques.

9.3.3 Des solutions pour des territoires intégrés

L'association des communes de la métropole sous forme d'un territoire unique peut faire craindre l'édification d'une puissance foncière susceptible de bouleverser les intérêts individuels actuels sur le marché foncier. Mais il faut également envisager cette métropole comme une forme d'organisation et d'intégration des communes au marché foncier en mutation ; ce qui n'est donc pas contradictoire avec la logique du libéralisme économique prôné par l'Etat. L'enjeu consiste donc à faire valoriser dans leurs spécificités les potentialités de chaque commune intégrée à la métropole. Toutefois, des menaces existent en fonction de la proximité de chaque territoire avec le noyau urbain de la métropole, le degré de pénétration du foncier moderne sur les terres locales et la place qu'occupe encore le vodoun dans la conscience individuelle et collective.

En définitive, les chances de la métropole de s'affirmer comme territoire inclusif dépendent pour l'essentiel de la qualité de sa politique d'aménagement de l'espace et du climat d'intégration de tous les groupes sociaux avec l'identité de leur territoire.

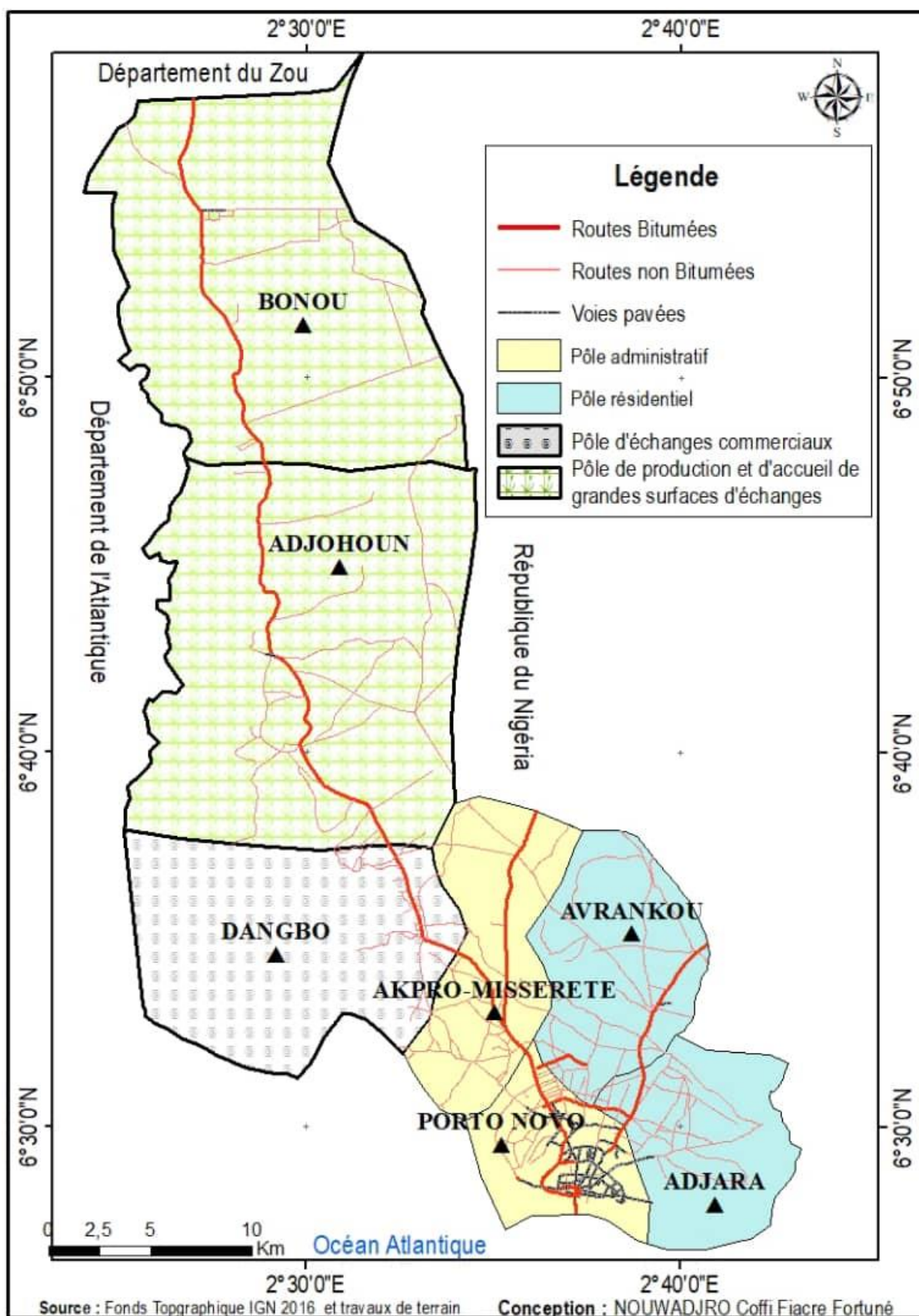
Des études approfondies sont nécessaires pour évaluer le potentiel qu'apporte chaque espace dans l'arène de la métropole. Aussi, la transition foncière dans laquelle s'engage la métropole doit se faire au prix de sacrifices émanant de chaque commune, en termes de

financement mais aussi de ressources humaines pour soutenir les capacités d'autonomisation de la métropole. Cela nécessite que le cadre institutionnel de *Porto-Novo Métropole* prenne en compte :

- les conditions de renforcement des capacités pour accroître la mobilisation interne des ressources pouvant faciliter son autonomisation et la confiance de l'Etat ainsi que de ses membres ;
- la recherche en développement et l'innovation pour être proche des réalités des territoires qui la composent afin de mieux se projeter, rester en harmonie avec son identité culturelle et culturelle pour atténuer les influences du marché foncier ;
- la valorisation de la contribution des peuples autochtones gardiennes des APAC, des associations et des organisations non gouvernementales locales intervenant dans la promotion ;
- les besoins en infrastructures de chaque pôle de développement de la métropole. Ainsi, Porto-Novo et Akpro-Misséréte devront renforcer leur position en tant que pôle administratif ; Adjarra et Avrankou qui s'ouvrent déjà au déferlement de la capitale devront être renforcées en matière d'équipements pour mieux jouer ce rôle de pôle résidentiel. Pendant ce temps, Adjohoun et Bonou avec leurs atouts naturels peuvent servir de pôle de production. La commune Dangbo quant à elle va servir de pôle d'échanges commerciaux et de services.

Les besoins en infrastructures intègrent également le développement du transport fluvial et routier que les communes à elles seules n'arrivent pas à assurer. Le fonctionnement de la métropole conduit inévitablement à promouvoir la dynamique de la décentralisation dans tous les territoires engagés dans la zone de coopération et de synergie face aux contraintes extérieures qui influencent les orientations de management de l'espace local. A travers une démarche de coordination, des affectations prioritaires des terres seront définies de façon participative. Le schéma de cohérence territoriale idéal pour cette échelle de gouvernance devra anticiper sur les grands besoins de consommations d'espaces dans une logique de complémentarité. La concurrence sera donc évitée au sein de la métropole.

Document 30 : Organisation des pôles de fonctionnement de Porto-Novo Métropole



CONCLUSION

Le régime foncier moderne n'a pas su transformer la décentralisation en opportunité. En cherchant à supplanter et à effacer le cadre coutumier auquel de nombreuses personnes sont encore soumises, il s'est effondré. Mais la raison tient à la non adéquation des politiques locales avec les réels besoins des communautés et de leurs terres. Les mutations potentielles doivent prendre la dimension que Porto-Novo Métropole devra construire sur la base d'une connaissance du marché, des besoins et des intérêts spécifiques des territoires mobilisés dans le projet de territoire. Le renforcement des capacités des intervenants doit être au cœur de la démarche d'intervention. Elle implique de s'appuyer sur les caractéristiques et atouts des différents territoires de la métropole, ainsi que l'ouverture à l'évolution technologique. La gouvernance du grand Porto-Novo doit intégrer le savoir local des peuples autochtones et des organisations de la société civile qui les accompagnent. Les besoins de chaque commune doivent être étudiés avec rigueur afin d'assurer une mise en coopération crédible et efficace au sein de la métropole. Ainsi, la flexibilité ou plutôt l'adaptation sera au cœur des approches locales de gouvernance foncière. Ce qui aura pour conséquence de renforcer auprès des collectivités familiales la confiance des détenteurs des grands domaines.

Les mutations foncières sous l'influence du marché et de la pression des réformes de l'Etat doivent céder la place à une démarche plus participative et inclusive dans le fonctionnement de la métropole. A cet effet, le cadre institutionnel devra être mis en place pour permettre à chaque espace d'apporter sans complexe sa partition. Parce qu'aucun territoire ne peut vivre en autarcie, la proximité des communes doit être renforcée pour soutenir la base de solidarité indispensable à l'animation et à l'autonomisation de la métropole.

La métropolisation de Porto-Novo englobe donc une démarche où la transaction du foncier est négociée entre les acteurs. En dehors des ressources exogènes, une attention particulière doit être portée à la mobilisation des mécanismes et des ressources endogènes notamment pour faire face aux documents de politiques et autres documents de souveraineté du nouveau territoire. Au sein des communautés existent actuellement des facilités à contourner les contraintes imposées par le foncier moderne. La métropole aura pour rôle de mettre en confiance aussi bien les individus que les institutions traditionnelles afin de réduire les disparités entre le foncier traditionnel et moderne et qui créent des inégalités dans l'accès aux services essentiels. Ainsi, l'impact de la métropolisation doit être perçu à trois niveaux : la

réduction des inégalités entre les communes (une promesse non tenue de la décentralisation), la promotion d'une dynamique territoriale concertée plus forte et la promotion d'une gouvernance foncière inclusive et de proximité. Des outils seront donc mis en place pour remédier à la concurrence entre les espaces et stimuler de nouvelles formes de gouvernance qui reposent sur le foncier mixte, car il est évident que l'environnement connaît des évolutions et les perceptions ne peuvent rester statiques.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

La ville de Porto-Novo peut-elle échapper à la mobilisation de la métropolisation pour compenser des besoins ? Peut-on imaginer une gouvernance des fonciers dans le département de l'Ouémé sans s'appuyer sur la mise en synergie des territoires ? Les communes peuvent-elles compter sur l'Etat pour préserver sur leurs territoires le foncier mixte ? La réponse apparente mais aussi profonde à toutes ces questions est NON. Il faut mettre en place une solidarité qui peut sous-tendre le fonctionnement de la métropole de Porto-Novo en saisissant les opportunités offertes actuellement par le cadre législatif. L'activation d'un nouveau type de coopération entre les communes permettrait à la commune de Bonou de bénéficier des services de qualité dont profitent celles qui sont proches du corridor Abidjan-Lagos et en retour de participer à offrir à la métropole l'espace pour la production de divers services. En effet, il faut attacher de l'importance à la conservation du pluralisme des fonciers qui fait l'identité de la métropole de Porto-Novo. Ce que chaque commune apporte, c'est la nature de ses fonciers : Porto-Novo avec son foncier urbain et sa réserve traditionnelle qui fait l'objet de patrimonialisation ; Avrankou avec son foncier traditionnel en grande mutation mais avec son lot de forêts et sites sacrés, et Bonou avec ses terres encore sous gouvernance communautaire pour la plus grande partie. La métropole de Porto-Novo qui est ainsi dessinée participe à la protection de l'identité culturelle et culturelle de ces territoires en renforçant la contribution ou la participation de chacun d'eux à la prise de décision concernant l'avenir de chaque espace du nouveau grand territoire. Après vingt années de décentralisation, cette troisième partie ouvre les perspectives pour de nouvelles approches de gouvernance territoriale.

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Depuis quelques années, on observe un certain bouleversement dans la relation aux mécanismes endogènes de production foncière, mais aussi une tendance à la compétition entre les communes. La décentralisation n'a pas que généré la démocratie à la base, elle a également produit des territoires cloisonnés, concurrents, enfermés sur eux, qui se parlent peu et ne projettent pas ensemble leur devenir. Plusieurs travaux se sont intéressés à ces dynamiques territoriales. Cette thèse centrée sur la transition foncière au Bénin s'est penchée sur la question du rapport entre le développement territorial et les mutations foncières en cours à un moment où les effets de la mondialisation n'épargnent aucun territoire. La préoccupation fondamentale a été de savoir s'il existe une éventuelle chance de survivance du foncier traditionnel face à la logique moderne de production et d'affirmation de la propriété individuelle imposée par l'Etat. La problématique a donc été traitée au travers de trois terrains aussi proches qu'éloignés. Ils sont proches parce situés dans le même département, l'Ouémé et mobilisant des communautés à valeurs identitaires similaires ; mais ils sont aussi distants par les caractéristiques et la spécificité de leurs fonciers. Ainsi, Porto-Novo en tant qu'espace urbain portant un noyau de foncier traditionnel à valeur patrimoniale, Avrankou en tant qu'espace périurbain et déjà fortement engagé dans le foncier mixte, puis Bonou en tant qu'espace rural dont les terres sont encore faiblement touchées par les logiques modernes de production foncière, ont servi de cadre pour cette recherche.

De manière approfondie, l'accent a été mis sur le rapport entre les logiques endogènes héritées de la gouvernance du foncier et celles qu'assignent aujourd'hui l'Etat à l'ensemble des communes en référence au cadre institutionnel soutenu par les agences internationales de financements. Dans ce sens, l'analyse diachronique de la gouvernance foncière depuis la colonisation et les modalités ayant facilité l'émergence de la dualité foncière ont été appréciées. Ce contexte de fonctionnement de deux mécanismes qui s'opposent autour de la gestion des terres, montre comment après plus d'un demi-siècle post-indépendances, la maîtrise du foncier est restée un défi que les politiques publiques n'ont pas pu relever. Ces dernières sont portées sur la dimension économique du foncier. Ceci implique que la terre a une valeur marchande, ce qui est contraire à la perception d'origine véhiculée et soutenue par les peuples autochtones qui détiennent encore la majorité des terres.

En effet, après la pression du gouvernement marxiste sur les ressources et les pratiques à valeurs sacrées dans les années 1980, le néolibéralisme adopté, au sortir de la Conférence Nationale de 1990, a fortement influencé le rapport de certaines personnes à la terre, entraînant ainsi la transformation dans plusieurs localités notamment celles proches du littoral et donc du corridor Abidjan-Lagos. Ce nouveau courant de marchandisation propulse désormais l'aliénation de la terre comme moyen d'adaptation aux exigences du marché international de financements du développement. Les terres placées sous ce régime moderne sont qualifiées de sécurisées notamment lorsqu'elles sont dotées d'un titre foncier.

Pendant que l'Etat et ses partenaires imposent leurs approches au fonctionnement du foncier sur l'ensemble des types de territoires, les collectivités familiales œuvrent à la protection des terres communautaires en gardant le lien avec les divinités qui consacrent l'existence de ces terres à travers des rituels comme on l'a observé à Bonou avec la forêt de Gbèvozoun, ainsi qu'une montée en puissance des fêtes identitaires dont l'objectif est de renouer et de renforcer la cohésion sociale perdue en partie par les logiques de propriété individuelle. Le wémèxwé et le tolikounkanxwé sont caractéristiques de cet état d'esprit. Le foncier moderne apparaît donc comme la résultante de la pression que les logiques économiques et du marché financier exercent sur l'environnement, y compris les espaces situés au plus petit échelon. Ceci expose les contradictions évidentes entre les aspirations de la décentralisation et la réalité du processus de sa mise en œuvre tel que constaté à Avrankou et Bonou notamment. Alors que la législation et les réformes présentent comme inéluctable le basculement de toutes les terres vers le régime moderne, le fait social est tout autre, même au cœur de la capitale du Bénin (Porto-Novo) où le noyau ancien, dont le quartier Akron étudié a très tôt échappé à cette hégémonie du foncier moderne.

La promotion de la propriété individuelle se présente comme une démarche de libéralisation qui influence toutes les terres, y compris celles agricoles. Cela a pour conséquence l'émiettement, voire la disparition des espaces de production. Porto-Novo et Avrankou sont déjà confrontés à ce phénomène sur lequel s'interrogent les personnes rencontrées sur le terrain. A Porto-Novo, les maraîchers sont confrontés au manque d'espace. La berge lagunaire est mise sous pression avec les conséquences que cela peut avoir sur l'écosystème. La ville elle-même n'a plus d'espace à offrir, elle envisage au contraire d'en acheter. Dans le même temps, les femmes à Avrankou se plaignent de

l'évolution rapide de la mutation des terres agricoles. Elles sont obligées de se déplacer souvent. En effet, dans des arrondissements pourtant classés agricoles par son SDAC, on observe l'accroissement des habitations par des acquéreurs de parcelles venus notamment de Porto-Novo ou de l'arrondissement central de la commune. On assiste par endroit, à une libéralisation des terres communautaires au profit des facilités offertes par le marché foncier (gain d'argent) et de l'accession à la propriété individuelle. On entendra par exemple à Avrankou « *yé man gou* », c'est-à-dire l'héritage a été partagé. Chacun peut donc en disposer à sa guise et ainsi vendre désormais la portion de terre héritée. Les terres des collectivités familiales – autrefois prépondérantes et gérées selon des règles traditionnelles – cèdent alors la place à de nouveaux mécanismes tels que le morcellement, le lotissement, l'aliénation. Elles sont simplement intégrées dans la concurrence, ce qui est loin d'apporter l'efficacité recherchée pour les mutations foncières. L'ouverture provoque le bouleversement des valeurs et des principes séculaires qui ont contribué au maintien de la cohésion sociale et de la dynamique communautaire de gouvernance du foncier. Désormais, les acteurs, y compris des membres de la communauté, ont des intérêts très divers et ceci en fonction de plusieurs facteurs comme on a pu le constater à travers nos entretiens. Le regard porté sur les transformations du foncier traditionnel et du cadre de vie en général est différent selon la génération, la religion, le sexe, l'activité professionnelle, les moyens d'accession, etc. Il se dégage finalement un foncier ou des fonciers non plus totalement sous la gouvernance traditionnelle mais qui ne sont également pas intégrés totalement dans le registre moderne ; la plupart des acquéreurs ne réalisant pas toutes les étapes des formalités telles que prescrites par la loi, par défaut de moyens financiers, de la non maîtrise des procédures, de l'analphabétisme, des pertes encourues en laissant son champ ou son activités génératrices de revenus pour affronter les tracasseries administratives qu'on reconnaît au service public. Finalement, la sécurisation foncière sous le modèle publique apparaît comme un leurre pour certains et suscite d'ailleurs très peu d'engouement, même dans le rang des personnes dont les terres sont déjà engagées dans les processus de mutation. La sécurisation foncière promue par l'Etat a d'abord engendré l'affaiblissement progressif de la cohésion sociale autour des terres traditionnelles, puis l'illusion subjective d'accéder à un bien plus sécurisé. Mais cette lecture qu'ils ont faite s'étiole avec l'obligation qui leur incombe désormais, après le 14 août 2023 de disposer d'un titre foncier avant de réaliser toute opération de vente ou même de don. Pris au piège, les documents dont ils sont en possession ne servent qu'à prouver, au regard de la loi, la

présomption du droit de propriété. Dans ces conditions, très peu de personnes se bousculent en milieu rural par exemple pour solliciter l'attestation de détention coutumière.

L'échec du foncier moderne à transformer toutes les terres traditionnelles a conduit à la création de fait d'un foncier mixte qu'on peut facilement observer, mais dont la densité est variable sur nos trois terrains. Le rythme constaté d'évolution des terres traditionnelles est très faible dans la commune de Bonou par exemple. Face à l'échec de l'introduction du foncier moderne, et l'obligation de faire face au risque d'enlisement de la gouvernance foncière à laquelle les collectivités territoriales sont confrontées, l'Etat enchaîne les réformes et multiplie les structures et organisations locales. Ces dispositifs viennent se greffer aux structures traditionnelles qui organisent la vie sociale des communautés sur les territoires qu'elles occupent. Il se dégage que la logique de contrainte imposée par l'Etat ne semble pas favorable à la progression du foncier moderne et ne correspond pas aux attentes des populations qui sont à l'aise dans la forme du mixte tel qu'il se déploie. A Bonou par exemple, des sujets interrogés au détour d'un acte de donation traditionnelle de terre préconisent que la législation intègre également les rituels ou formalités coutumières comme modalités de consécration des transactions foncières pour limiter les litiges domaniaux qui s'enchaînent malgré la promesse du régime foncier moderne de garantir la sécurisation des terres. Celui-ci porte en lui-même les germes de son échec et du désintérêt des populations.

Il devient donc indispensable de modéliser les enjeux du développement territorial autour d'une telle approche entre les réalités endogènes et les exigences structurelles émanant de l'environnement économique global. La dimension culturelle du développement est de plus en plus sollicitée dans les politiques publiques au plan international. Elle devrait également intégrer les exigences faites aux collectivités locales dans la production foncière. L'indice de la gouvernance locale ainsi que les modalités de transfert de ressources aux communes peuvent être améliorées dans ce sens. C'est une démarche qui va participer à l'assainissement et à l'efficacité de la gouvernance foncière dans les communes. La question fondamentale est celle de la prise en charge des contradictions supposées entre les systèmes de valeurs qui relèvent de l'identité de chaque territoire et parfois à l'intérieur d'une même commune à cause de la diversité culturelle. Mais une chose est certaine, comme nous avons pu le constater à travers l'histoire de peuplement de chaque terrain étudié, une divinité fédératrice est à l'origine de la fondation de chacun de ces territoires. A

ce vodoun sont associés les modes de gestion de la terre qui organisent les modes d'accès aux ressources naturelles. Les valeurs sociales qui sont transmises d'une génération à une autre sont également codifiées dans cette culture qui régulent la cohésion sociale et dont les principes participent à garantir la sécurisation des terres.

Ainsi, cette recherche a également servi de cadre d'analyse des relations entre les logiques locales de production foncière et le développement territorial à partir du fonctionnement des intercommunalités spécifiques créées dans le département de l'Ouémé que sont : « *la communauté des communes de l'Ouémé* », la « *communauté de la basse vallée de l'Ouémé* » et l'intercommunalité *Adjarra – Avrankou et Akpro-Missérété*. Tous ces regroupements sont balbutiants. L'ouverture à une métropole se présente comme une solution pour développer la cohérence dans la mise en mutation des terres dans les différentes communes. Dans ce cadre, le fonctionnement de la gestion foncière dans la métropole devra prendre en compte les formes traditionnelles d'organisation foncière aux côtés de celles préconisées par l'Etat. Il s'agit d'aboutir à une forme de légitimation de tous les dispositifs endogènes qui ont facilité la conservation du patrimoine foncier ancestral. La décentralisation ne peut s'écarter de la conception traditionnelle du foncier. Dans la mesure où la culture doit être prise en compte dans les politiques locales de développement pour garantir leur efficacité, les modes de production foncière doivent intégrer l'identité de chaque espace afin de prendre en compte les aspirations de la population sachant que la terre n'est pas une ressource inépuisable.

L'existence et le fonctionnement du foncier mixte répondent à un besoin social que l'Etat ne reconnaît pas encore, mais dont il devra se rapprocher. Après plus d'un demi-siècle d'errements dans la gouvernance du foncier béninois, l'approche de développement territorial mérite d'être mise à niveau. L'échelon local peut guider les orientations politiques nationales pour une meilleure sécurisation des terres sous le label du foncier mixte. La question de la restructuration des pratiques se pose. Cela induit un besoin de renforcement des compétences des acteurs. Les modalités d'ouverture aux exigences des lois du marché et la recomposition de l'accès des femmes à la terre doivent être prises en compte. Dans ce sens, la restructuration des communes à travers la nouvelle métropole devrait faciliter la réduction de la concurrence auxquelles elles s'adonnent pour ouvrir de nouveaux horizons sur la collaboration et la mise en synergie des moyens permettant ainsi de limiter les conflits domaniaux. Alors qu'on constate que les conditions d'accès des

femmes au foncier et même à l'héritage s'améliorent aussi bien en milieu urbain que rural, il conduit également à renforcer l'identité de ce foncier mixte qui se déploie. Le foncier est en transition au Bénin. Il reste à construire le cadre qui façonne son identité qui correspond à la culture et aux besoins des communautés pour un nouveau type de décentralisation.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages, thèses et articles consultés

Abalot Emile-Jules, Dakpo Pascal C. & Nouwadjro Coffi Fiacre (2011), « *Nouvelles démocraties africaines, culture et développement durable* », in Culture et Cultures, un défi pour les droits de l'homme, L'Harmattan, pp. 253-280.

Abdel Aziz Osseni, Inoussa Toko Mouhamadou, Bernadin Tohozin et Brice Sinsin (2015), « *SIG et gestion des espaces verts dans la ville de Porto-Novo au Bénin* », Tropicultura, 33,2, pp.146-156.

Adegbinni Adeothy (2015), « *Production foncière et patrimoine socio-culturel du Bénin : cas des communes d'Adjarra et d'Avrankou* », Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne Occidentale, 497 p. [En ligne].

Adegbinni Adeothy, Chabi Moïse et Blalogue Parfait Cocou, (2019), « Typologie des lotissements et implication des bénéficiaires à l'aménagement foncier de leur territoire au Bénin : cas de la région d'Adjarra et d'Avrankou », in *Revue espace géographique & société marocaine* n°26, p. 179.

Adegbinni Adeothy (2022), « *Interactions entre lotissement, Urbanisation et activités agricoles dans les communes périurbaines d'Adjarra et d'Avrankou* », Rapport d'étude, Comité Technique Foncier et Développement, Agence Française de Développement, sous la direction de René-Paul Desse et Claire Simonneau, 99 p.

Agossou Noukpo (2010), « *Porto-Novo Décapitale du Bénin* », Editions Populaires Africaines, 400p.

Agossou Noukpo (2011), « Paradoxes de l'étalement urbain à Porto-Novo : dynamique démographique et économique *versus* dynamique foncière », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n°256, pp.467-484. [en ligne]

Ahiako E. E.F. (1991), « Le Fâ », *West Africa First Meeting of Afro-American Cultures*, Centre ORSTOM de Lomé, 29 p. [en ligne]

Akindélé A. et Aguessy C. (1953), « Contribution à l'histoire de l'ancien royaume de Porto-Novo », *Institut Français d'Afrique Noire*, Dakar, 168 p.

Alain Rohegude et Caroline Plançon (2009), « Décentralisation, foncier et acteurs locaux : fiches pays », Comité technique – Foncier et développement, 450 p.

Alain Sinou et Bachir Oloudé (1988), « *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire* », Editions Parenthèses/ORSTOM, 177p.

Albagli, C. (2003), in Mayoukou, C. et al., « *Gouvernance du développement local* », CIRAD, L'Harmattan, Coll. M.E.S., 243p.

Anthopoulou Theodosia, Elloumi Mohamed, Koutsou Stavriani, Jean Christophe Paoli, Melot Romain, Nikolaidou Sophia et Vianey Gisèle (2021), « Le foncier comme actif du développement » dans *Les Cahiers de la Méditerranée*, n°102/2021. [En ligne].

Atanasso Marie Odile (2022), « *Participation des femmes au pouvoir législatif : le plafond de verre existe-t-il au Bénin ?* », Christon Editions, 54 p.

Atidegla Aurelien (2015), « *Programme redevabilité au Bénin, Document de programme, phase 2016-2019* », Bureau de la coopération suisse au Bénin, 38 p.

Ayité Mawussi, « Armelle Choplin (2020), La vie du ciment en Afrique. Matière grise de l'urbain », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 284, pp.511-514. [En ligne].

Banque mondiale, Groupe d'évaluation indépendant (2008), « *Doing business une évaluation indépendante, les indicateurs de la banque mondiale - IFC passés au crible* », 130 p.

Barbier Jean-Claude, Dorier-Apprill Elisabeth (2002), « Cohabitations et concurrences religieuses dans le Golfe de Guinée. Le Sud-Bénin, entre vodun, islam et christianismes (Religious cohabitation and rivalry in the Gulf of Guinea. Southern Benin between vodun, Islam and Christianity) », In: *Bulletin de l'Association de géographes français*, 79e année, 2002-2 (juin). Géopolitiques africaines. pp. 223-236.

Bassalé G., (2016) « *Agonsa Honto, une place au sein d'un réseau urbain de places vodun* », in *Liaisons urbaines*, a.p.r.e.s. éditions, 95 p.

Baudelle Guy, Guy Catherine, Mérenne-Schoumaker Bernadette (2011), « *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats* », Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Géographie, 281 p.

Beaud Stéphane et Weber Florence (2003), « *Enfin une ligne de méthode qui dit simplement et clairement ce qu'est une recherche en sociologie* », Guide de l'enquête de terrain, Nouvelle édition, Sciences humaines, Guides repères, Collection la découverte, 124 p.

Bertrand Monique (2001), « Femmes et marchés fonciers urbains: mesures et déterminants d'une percée à Bamako, Mali », Dans *Autrepart*, 2001/3 (n°19), Presses de Sciences Po, pp. 29-48.

Besançon, Y. (2012), « Le fait inégalitaire, des origines à l'aube du XXI^e siècle », *Idées économiques et sociales*, 170, pp. 56-60.

Bonfiglioli Angelo (2003), « *Le pouvoir des pauvres : La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté* », Fonds d'Équipement des Nations Unies, 168 p.

Bopda Athanase (2003), « *Yaoundé et le défi camerounais de l'intégration. À quoi sert une capitale d'Afrique tropicale ?* », Paris, CNRS, 422 p.

Borrini-Feyerabend, G. et J. Campese (2017), « *Les APAC se renforcent – démarche possible et références disponibles pour les communautés locales et les peuples autochtones gardiens d'APAC* », Consortium APAC, 91 p.

Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari et Y. Renard (2009), « *Partager le pouvoir : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde* », IIED et UICN/ CEESP/ TGER, Cenesta, Téhéran, 548 p.

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (2019), « *Dictionnaire des politiques publiques* », 5^e édition entièrement mise à jour et augmentée, Paris, Presses de Sciences Po, Références, 846 p.

Casteigts Michel (2011), « *Quelques enjeux interculturels de la mondialisation, autour des notions de proximité, d'identité et de territoire* », in *Culture et Cultures un défi pour les droits de l'homme*, L'Harmattan, pp.89-102.

Centre de Partenariat et d'Expertise pour le Développement Durable (2015), « *Études de référence de la Commune de Bonou* », PNUD, 117 p.

Cerema (2022), « *Connaître le foncier* », *Outils de l'aménagement*, [en ligne].

Charlier Philippe (2020), « *Vaudou, l'homme, la nature et les dieux* », aux éditions Terre humaine, Plon, p.116-117.

Choplin Armelle (2019) « *Produire la ville en Afrique de l'Ouest : le corridor urbain de Accra à Lagos* », Armand Colin | « *L'Information géographique* », Vol. 83, pp. 85-103. [En ligne].

Choplin Armelle et Ciavolletta Riccardo (2018), « *Cotonou-Histoire d'une ville sans histoire* », Les cahiers de la Fondation Zinsou, 150 p.

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (2013), « *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, fiche pays-Bénin* », CGUL Afrique, n°128. [En ligne].

Code civil des français (1804), Edition originale et seule officielle, Paris, 581 p.

Colin, Jean-Philippe (2005), « Le développement d'un marché foncier : Une perspective ivoirienne », *Afrique contemporaine*, n°213, pp179-196. [En ligne].

Commune de Bonou (2018), « *Plan de Développement Communal 3^e génération 2018-2022* », 127 p.

Cornevin Robert (1981), « *La République populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours* », G.-P. Maisonneuve & Larose, Paris, 584 p.

Cousin Saskia et Mengin Christine (2011), « *Porto-Novo (Bénin : une patrimonialisation contrariée* », in *Patrimoine et développement*. Gemdev – Karthala, 174 p.

Coussy Jean, (2006), « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique*, n°32, pp. 29-40.

Crozier Michel et Friedberg Erhard (1977), « *L'acteur et le système* », Le Seuil, 436 p.

Cusin, François (2022), « La métropolisation en question », *Espaces et sociétés*, vol. 186-187, n° 3-4, pp. 213-218.

Dauphiné A. & Provitolo D. (2007), « La résilience : un concept pour la gestion des risques ». *Annales de géographie*, N°654, Editions Armand Colin, p.115-125.

De la Masselière Bernard Charlery et Racaud Sylvain (2012), « De la terre patrimoine à la terre ressource : tensions entre structures foncières héritées et nouvelles perspectives des acteurs paysans en Afrique de l'Est », in *Bulletin de l'Association des géographes Français*, Terres et tensions en Afrique, n°3, pp. 412 – 426.

de Milly Hubert (2003), « Le développement local : pour ou contre la décentralisation », in Mayoukou Célestin, Thuillier Jean-Pierre, Albagli Claude, Torquebiau Emmanuel., *Gouvernance du développement local*, Paris : L'Harmattan, pp.59-79.

Debouvry P., Granié A.-M., Maragnani A., et Metge J. (2003), « *Formations rurales à l'international : Méthodes et outils* », Educagri éditions, 203 p.

Denis Rougemont (1954), « Fédéralisme et nationalisme », *Revue fédération*, sept-oct.

Desse René-Paul (2014), *Quelle résilience pour les espaces commerciaux ? Le cas français.*, in *Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)*, n° 6 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 45-69.

Discours d'investiture (2016) de Patrice Talon à la présidence de la République.

Djatcheu Kamgain Martin Luther (2018), « *Le phénomène de l'habitat précaire à Yaoundé : mécanismes internes et gouvernance urbaine* », Thèse en urbanisme de l'Université de

Yaoundé et de l'Université de Bretagne Occidentale, 439 p. [En ligne].

Djatcheu Kamgain Martin Luther et Adegbinni Adeothy (2022), « Le régime foncier moderne (colonial) ou la spoliation des terres des collectivités coutumières au Cameroun et au Bénin », in *Gouvernabilité, territorialité et statolité africaines en crise, Endoscopie de la fragilité stato-gouvernancielle en Afrique*, Les Editions Monange sous la direction de Sariette et Paul Batibonak, pp. 27-47.

Djivo Joseph Adrien (2021), « *Le refus de la colonisation dans l'ancien royaume de Danxome 1875-1894, Gbèhanzin et Ago-li-Agbo* », Volume 1, l'Harmattan, 418 p.

Djivo Joseph Adrien (2021), *Le refus de la colonisation dans l'ancien royaume de Danxome 1894-1900, Gbèhanzin et Ago-li-Agbo*, Volume 2, l'Harmattan, 328 p.

Dominique Juhé-Beaulaton, (2010), « *Organisation et contrôle de l'espace dans l'aire culturelle aja-fon (Sud-Togo et Bénin – XVII^e-XIX^e siècle)* », *Afriques*. [En ligne].

Dorier-Apprill Élisabeth et Domingo Étienne (2004), « Les nouvelles échelles de l'urbain en Afrique », *Métropolisation et nouvelles dynamiques territoriales sur le littoral béninois, Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 2004/1 n°81, pp. 41-54.

Dorier-Apprill Élisabeth et Jaglin Sylvie (2002), « Introduction. Gestion urbaine en mutation : du modèle aux arrangements locaux », *Presse de SciencePo « Autrepart »* 2002/1 n°21, pp.5-15

Dorier-Apprill Elisabeth, Agossou Noukpo, Tafuri Cédric (2013), « *Porto-Novo dans l'aire métropolitaine littorale du Sud-Bénin, quelles dynamiques citadines ?* », in Mengin Christine et Godonou Alain (sous la direction de) *Porto-Novo : patrimoine et développement*, Publications de la Sorbonne/Ecole du patrimoine africain, pp.109-136.

Durand Gilbert (1969), « *Les grands textes de la sociologie moderne* », Editions Bordas, Collection Georges Pascal, Paris, 322 p.

Durkheim Emile (1893), « *De la division du travail social* », Paris, PUF. 420 p.

Enault Cyril (2003), « *Vitesse, accessibilité et étalement urbain ; analyse et application à l'aire urbaine dijonnaise* », Thèse de Géographie, Université de Bourgogne, p.118. [En ligne].

Fatiha Talahite, Randi Deguilhem (2017), « *Genrer l'analyse des droits de propriété, Introduction* », in *Cahiers du Genre*, 2017/1 n° 62, Association Féminin Masculin Recherches, pp.5-17. [en ligne].

Frank F. K. Byamugisha (2013), « *Securing Africa's Land for Shared Prosperity: a program to scale up reforms and investments* », the Agence Française de Développement and the World Bank, 206 p.

Frantz Fanon (2002), « *Les damnés de la terre* », La découverte / Poche, Paris. 314 p.

Gandonou Basile Marius (2012), « *Plan de gestion simplifiée de la forêt sacrée de Kogbomè* », PIFSAP/PNUD– IAMD, 47 p.

Gandonou Basile Marius (2006), « *Monographie de la Commune d'Avrankou* » Afrique Conseil, 59 p.

Goncalves Aimé Paul & al (2011), « *Rapport du projet d'aménagement du site sacré de Zékpon* », 57 p.

Gouvernement du Bénin, « *Rapport national 2016 de suivi de la sécurité humaine au Bénin* », PNUD, 129 p.

Groupe Huit (2015), « *Etude de faisabilité complémentaire Porto-Novo ville verte* », 210 p.

Gurvitch G. (1950), « *La vocation actuelle de la sociologie* », tome 2, P.U.F, Paris, pp. 228-229.

Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé (2018), « *La sociologie urbaine* », Que sais-je ? 128 p.

Houndjahoué Sèna (2013), « *Quand le droit devient culture : le droit traditionnel au Bénin* », Mémoire de maîtrise en droit international, Université du Québec à Montréal, Service des bibliothèques, 127p.

Hounmenou Bernard (2003), « Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local : cas des zones rurales au Bénin » *Développement durable et territoires*, 25 p. [En ligne].

Hountondji-Mbama Graziela (2021), « *Anthropologie d'une protestation contre l'Etat au Bénin : Les « déguerpis » du quartier Placodji à Cotonou* », L'Harmattan, Paris. p147.

Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (2014), « *La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage* », SNV (Organisation Néerlandaise de Développement) au Bénin, Cotonou, 64 p.

Igué John (2000), « Habitat et organisation de l'espace national au Bénin », *Bulletin de l'IFAN* (Institut Fondamental d'Afrique Noire) Ch. A. Diop, Dakar, T. 50, sér. B, n°1-2, pp. 67-103.

Igué John (2006), « *L'Afrique de l'Ouest entre espace, pouvoir et société* », Karthala, 555p.

Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (2017), « *Synthèse des analyses sur les caractéristiques socioculturelles et économiques de la population* », tome 3, 19 p.

Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique, 4^e Recensement Général de la Population Humaine (RGPH4) – 2013 (2016), « Cahier des villages et quartiers de ville de l'Ouémé (2016) », 41 p.

Insuco (2019), « Etude de référence anthropologique et environnementale Projet Porto-Novo Ville Verte », Volume 2, Version préliminaire, 121 p.

International Finance Corporation (2023) « *Diagnostic-pays du secteur privé, Créer des marchés au Bénin, Mobiliser l'investissement privé pour stimuler une croissance inclusive* », The World Bank, 154 p.

Jérôme Marie et Idelman Eric (2010), « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo*, n°13. [En ligne].

Jessica Vanreenterghem (2018), « Accès à la terre : droit coutumier, droit moderne, deux mondes qui s'ignorent », in *supporterres, Dossier : sans terre, pas de paysans*, in Trimestriel, n°5 septembre 2018, 16 p.

Jouve Bernard (2005), « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 55, pp. 317-337.

Konrad Adenauer Stiftung (2020), « Accès des femmes à la terre, les collectivités prennent de plus en plus le combat à cœur » in *Afrique foncier* n°3 – 4^e trimestre, 67 p.

Koop Kirsten, Landel Pierre-Antoine et Pecqueur Bernard, « Pourquoi croire au modèle du développement territorial au Maghreb ? Une approche critique », *EchoGéo*. [en ligne]

Krister Anderson (2021), « *Gouvernance des paysages, qu'est-ce que c'est et à quoi ça sert* » ? CGIAR, 7p. [En ligne].

Kuwonu Franck (2017), « Croissance urbaine : une aubaine pour l'industrialisation », in *Afrique Renouveau*, Nations Unies, 39 p.

Lando Paul (2013), « *Espaces et sociétés en milieu vodoun : aménagements et territoires de conflit* », Thèse d'urbanisme, Université de Bretagne occidentale, 349 p. [En ligne].

Lassissi Sèmiou (2006), « *Comprendre le foncier béninois* », Centre National de Production de Manuels Scolaires, 486 p.

Lefebvre Henri (1974), « La production de l'espace », In *L'Homme et la société*, n° 31-32, Sociologie de la connaissance marxisme et anthropologie. pp. 15-32.

Liberski-Bagnoud Danouta (2023), « *La souveraineté de la terre. Une leçon africaine sur l'habiter* », Seuil, 461 p.

Lonsdale, J. (1999). [Review of *The African Colonial State in Comparative Perspective*, by C. Young]. *The International Journal of African Historical Studies*, 32(2/3), pp. 540–542.

Louisa Amirèche (2003), « Alger, territoire fonctionnel métropolitain : entre statut instable et nécessaire gouvernance locale », in *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, L'Harmattan, pp.277-292.

Machika Hervé (2019), « *Devenir propriétaire, un vrai calvaire* », in Jeune Afrique n°3057 – 3058 du 11 août 2019.

Mairie de Bonou (2018), « *Plan de développement communal troisième génération, 2018-2022* », 127 p.

Mairie de Porto-Novo (2023), « *Plan de développement urbain durable de Porto-Novo, PDUD 2035, Résumé exécutif* », Projet Porto-Novo, ville verte, 10 p.

Mairie de Porto-Novo (2021), *Plan de développement municipal (PDM) de la ville de Porto-Novo 2021-2026*, 215 p.

Marc Galochet, Guy Baudelle, Catherine Guy, Bernadette Mérenne-Schoumaker, (2013), « Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats », *Territoire en mouvement, Revue de géographie et aménagement*. [En ligne].

Marchal Hervé, Stébé Jean-Marc (2018), « *La sociologie urbaine* », 6^e édition ; n°3790, 127p.

Marie Redon (2016), « Entretien avec Laënnec Hurbon », *Les Cahiers d'Outre-Mer* 2016/2 (n° 274), pp. 349-356.

Mayoukou Célestin, Thuillier Jean-Pierre, Albagli Claude, Torquebiau Emmanuel (2003), « *Gouvernance du développement local* », Paris, L'Harmattan, 244 p.

Médénouvo Firmin (2004), « *Coutumier du Dahomey* », Présence béninoise, 85 p.

Mega Voula, P. (2020), « *La promesse des villes pour le meilleur des mondes possibles : Au cœur des objectifs du développement durable 2030 à l'ère de la géopolitique urbaine* », L'Harmattan, 224 p.

Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement (2018), *Plan national de développement 2018-2025*, 300p.

Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement, Direction Générale de la Coordination et du Suivi des Objectifs de Développement Durable (2019), « *Spatialisation des cibles*

prioritaires des objectifs de développement durable au Bénin : Monographie des communes des départements de l'Ouémé et du Plateau, Note synthèse sur l'actualisation du diagnostic et la priorisation des cibles des communes », 316 p.

Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (2011), « *Livre blanc de politique foncière et domaniale* », 152 p.

Ministère des Affaires Sociales et de la Microfinance (2022), « *Plan stratégique 2022-2026* », 116 p.

Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (2018), « *Guide méthodologique d'élaboration et de mise en œuvre du Schéma Directeur d'Aménagement de la Commune* », Délégation à l'Aménagement du Territoire, 76 p.

Monteleone Marcello (2013), « *Le culte de la terre au pays dogon (Mali), entre coutumes foncières et décentralisation* », Paris, L'Harmattan, 329 p.

Nnomenko'o Joseph-Eric (2019), « *La sécurisation du foncier en Afrique subsaharienne, Cameroun – Gabon – Congo Brazzaville* », Etudes africaines, L'Harmattan, 135 p.

Nouwadjro Coffi Fiacre (2008), « *Gouvernance et pérennisation des actions de développement villageois* », Mémoire de maîtrise à l'UAC. [En ligne].

Nouwadjro Coffi Fiacre et Oussou Lio Appolinaire (2016) « Les savoirs endogènes : outils efficaces de lutte contre l'accaparement des terres en Afrique », Bulletin WRM 225, *Graines d'espoir / Spoliation foncière légale*. [En ligne].

OCDE/NATIONS UNIES (2022), « Dynamiques de l'urbanisation africaine 2022 : le rayonnement économique des villes africaines », *Cahiers de l'Afrique de l'Ouest*, 205 p.

Onibon Doubogan Yvette (2019), « *L'entrepreneuriat féminin et développement au Bénin* », Etudes africaines, L'Harmattan, 186 p.

Ouédraogo Hubert M.G. (2011), « De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes », *Études rurales*, n° 187, pp. 79-93. [En ligne].

Oussou Lio Appolinaire (2017), « *A la découverte d'Avrankou* », GRABE-BENIN / ABN, 27p.

Oussou Lio Appolinaire (2017), « *Zèkpon adônon : la bienfaitrice* », GRABE-BENIN / ABN, 24 p.

Paul Claval (1981), « *La logique des villes, Essai d'urbanologie* », LITEC, 633 p.

Pecqueur Bernard (2000), « *Le développement local* », Syros, 2^e édition revue et augmentée.

Pehaut Yves (1964), « *L'histoire du Dahomey* », In: *Cahiers d'outre-mer*. N° 65 - 17e année, Janvier-mars. pp. 106-109.

Perrin Thomas (2011), « *Développement culturel et diversité à l'échelle transfrontalière européenne* », in *Culture et Cultures un défi pour les droits de l'homme*, L'Harmattan, pp.179-202.

Pétre-Grenouilleau Olivier (2018), « *Les traites négrières* », Gallimard, 733 p.

Philippe Lavigne Delville (2020), « *Les plans fonciers ruraux au Bénin (1992-2015). La carrière d'un instrument « pilote » au sein de politiques non stabilisées* », in *Revue internationale de politique comparée* 2020/2 (Vol. 27), Éditions De Boeck Supérieur, pp. 61-86.

Pineau-Jamous, (1986), « *Porto-Novo : royauté, localité et parenté* », In *Cahiers d'études africaines*, vol. 26, n°104, pp. 547-576.

Pliya Jean (1970), « *Histoire, Dahomey, Afrique Occidentale* », 3^e édition, Classiques africains, 177 p.

PNUD (2016), « *Rapport national 2016 de suivi de la sécurité humaine au Bénin* », 129 p.

Présidence de la République du Bénin, *Programme d'Actions du Gouvernement 2016-2021*, 98 p.

Prigent Lionel (2019), « *La ville, lieu d'échanges et de rencontres, sait accueillir dans sa diversité le fait religieux* », in *Raisonnance, Le cahier de réflexion des maires francophones*, n°12, Association Internationale des Maires Francophones, pp.4-6.

Richards Paul et Chauveau Jean-Pierre (2007), « *Foncier, transformation de l'agriculture et conflits en Afrique de l'Ouest : enjeux régionaux soulevés par les cas de la Sierra Leone, du Liberia et de la Côte d'ivoire*, *Revue historique* », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 69 p.

Simonneau Claire (2015), *Gérer la ville au Bénin : la mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*, Thèse en aménagement, Université de Montréal, 402 p.

Simonneau, C., Denis, É., Benjamin, S., de Souza Lopez, I., Midheme, E., Raman, B. & Clément, J. (2021). *Communs fonciers pour des villes inclusives : Produire et sécuriser l'habitat populaire autour de la propriété partagée du sol : une diversité de modèles, leurs intérêts et leurs limites*. In *Communs fonciers pour des villes inclusives : Produire et sécuriser l'habitat populaire autour de la propriété partagée du sol : une diversité de*

modèles, leurs intérêts et leurs limites, Agence française de développement, pp. 1-80. [En ligne].

Sinou Alain (1995), « *Le comptoir de Ouidah, une ville africaine singulière* », Editions Karthala, 191 p.

Sinou Alain et Oloudé Bachir (1988), « *Porto-Novo, Ville d'Afrique Noire* », Editions Parenthèses/ORSTOM, 176 p.

Sinou Alain. (2013), « *Les singularités des formes spatiales à Porto-Novo* », in *Porto-Novo : patrimoine et développement*, sous la direction de Christine Mengin et Alain Godonou, Publications de Sorbone, pp.153-197.

Tafari Cédric (2019), « *Constructions territoriales et dynamiques patrimoniales dans le péri-urbain de Porto-Novo (Bénin)* » Projet de paysage. [En ligne].

Talbot Damien (2006), « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays », *Développement durable et territoires*, 17 p. [En ligne].

UNESCO (2022), « *Basse vallée de l'Ouémé* », *Centre du patrimoine mondial* [En ligne].

Vion Antoine et le Galès Patrick (1998), « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », In *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, 1998. La gouvernance urbaine. pp. 1-33.

Yelome Epiphanie (2022), « *Pertinence du nouveau système du droit foncier au Bénin* », tome 1, Thèse en droit privé de l'Université de Perpignan, 544 p. [En ligne].

Quelques instruments juridiques consultés

Résolution 66/90 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Agenda 2030 des objectifs du développement durable.

Constitution du 11 décembre 1990 de la république du Bénin.

Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

Loi 2017-15 du 10 août 2017 modifiant et complétant la Loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en république du Bénin.

Loi n° 2018-39 du 29 Décembre 2018 portant loi de finances, pour la gestion 2019 en république du Bénin.

Loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin et de la loi n° 2017-15 modifiant et complétant la première.

Loi n° 2018-39 du 29 Décembre 2018 portant loi de finances, pour la gestion 2019 en république du Bénin. Elle reprend et modifie les dispositions de l'article 20 de la loi n°2017-40 du 29 décembre 2017.

Loi n 56-619 du 23 juin 1956, dite loi-cadre Defferre.

Loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin.

Décret 2018 - 473 OU 10 Octobre 2018 portant conditions de délivrance de titres fonciers aux titulaires de permis d'habiter sur des immeubles appartenant à l'État.

Décret 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du fonds de dédommagement foncier (FDF) en République du Bénin.

Décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANDF.

Arrêté 2020 n°0760 MEF/CAB/SGM/ANDF/SP/112SG20 portant nomenclature des frais de délivrance des actes fonciers et de prestations de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier.

Quelques sites internet consultés

https://www.memoireonline.com/07/12/6079/m_Gouvernance-et-perennisation-des-actions-de-developpement-villageois-au-Benin-cas-de-la-commune6.html

<https://landportal.org/fr/book/narratives/2022/guinee>

<https://landportal.org/fr/voc/landvoc/concept/syst%C3%A8me-torrens>

https://social.desa.un.org/sites/default/files/migrated/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

<https://uicn.fr/aires-protegees/>

<https://www.oecd.org/fr/csao/themes/villes-et-urbanisation/>

<https://doi.org/10.3917/idee.170.0056>

ANNEXES

ANNEXE 1 : Guide d'entretien / Protocole global

Propos liminaire / Introduction

Dans le cadre d'une thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, nous menons une recherche sur les mutations des fonciers traditionnels et modernes dans un espace de centre-ville, dans un espace péri-urbain et dans un espace rural. Les travaux s'intéressent aux communes du département de l'Ouémé et spécifiquement à la ville de Porto-Novo comme espace de centre-ville, à la commune d'Avrankou comme espace péri-urbain et à la commune de Bonou comme espace rural. C'est en votre qualité de personne ressource que nous souhaiterions que vous nous accordiez cet entretien.

Afin de ne pas altérer la qualité et l'authenticité de nos échanges, et comme nous allons apprendre beaucoup de choses de vous, si vous n'y voyez pas d'objection, nous souhaiterions enregistrer cet entretien à l'aide d'un dictaphone. Vous pouvez être assuré que l'enregistrement sera exploité sous anonymat et exclusivement dans le cadre de ma recherche. Il sera détruit dès la fin de son exploitation, sauf si vous souhaitez disposer de la bande.

Cet entretien va durer 1 heure, voire plus, selon votre disponibilité ou votre inspiration à partager avec nous vos connaissances, vos expériences ou votre vécu lié à cette recherche. Nous serons certainement amenés au cours de nos échanges à vous poser des questions pour mieux comprendre vos propos. Vous êtes libre de répondre ou non, il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises réponses, et nous n'avons aucun jugement ou critique à porter sur votre propos. Ce que nous désirons profondément, c'est de bénéficier de vos connaissances et de votre point de vue sur la question qui fait l'objet de notre recherche. Nous souhaiterions tout apprendre de vous et les détails, les précisions, les références et même des images, des photos, des documents que vous jugerez utiles de partager avec nous ou de nous montrer tout simplement ne gêneraient pas. De plus, nous vous prions de ne pas hésiter à nous relancer si nos propos ne sont pas clairs et même à poser des questions d'approfondissement sur notre recherche.

Avant d'aborder l'entretien, si vous avez des préoccupations ou des éclaircissements, nous nous tenons entièrement à votre disposition.

Guide d'entretien détaillé

Entretien n°..... Date.....
Lieu de l'enquête :.....
Heure de démarrage :..... Heure de clôture :.....
Genre : Homme Femme

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Nom et Prénoms.....
Civilité (ex M., Dr, Prête de vodoun, etc.)
Âge :
Profession :
Ethnie : Religion :
Profil lié au foncier : Propriétaire..... Acquéreur : ... Héritier : ... Locataire :
.....
Autochtone.....Allochtone.....
Position dans la fratrie :
Contacts :Tél :

Thèmes	Sous-thèmes/questions	Observation
Thème 1 : Histoire de la commune	<p>Histoire de la commune (origine, peuplement, limites) Histoire des mutations du foncier (causes, conséquences) <i>Origines et peuplement</i> * A quand remonte l'histoire de la commune ? * Qui était le premier occupant, quelle est son origine ? * Comment a-t-il eu accès à cette terre ? * Comment est-ce que les autres ethnies ou communautés se sont-elles installées ? * Quelles sont leurs origines ? * Il y a-t-il eu des conflits ou autres faits marquants ayant engendré à votre connaissance des négociations sur l'occupation de l'espace entre les premiers occupants à l'époque ?</p> <p><i>Les usages</i> * A l'époque, qui était dépositaire de droit sur la terre ? * Quel est l'élément de droit ou de fait (la symbolique) qui confère le titre de propriété ? * Quels sont les rituels liés au foncier qui étaient pratiqués et à quelle fin ? * Que représente pour vous la terre, le foncier ? * Quelle était la place de la femme dans la société et son lien avec la terre ? * Quelles sont les juridictions endogènes qui traitaient des litiges fonciers ? Comment étaient-elles composées et comment s'animaient ce genre de juridiction ?</p> <p><i>Les mutations</i> * Pouvez-vous nous décrire la commune avant les indépendances (comment se présentait-elle/paysage, frontières, infrastructures, religion, la vie en communauté, les us et coutumes liés à la terre) ? * Quels rôles les femmes jouaient-elles dans les transactions foncières ? * Quels sont les changements apportés par les indépendances dans la gestion du foncier ? * Pouvez-vous nous parler des changements introduits par la période révolutionnaire (1972-1989) ? * Quelles sont les causes (religieuses, culturelles, politiques, économique, ...) de ces réformes ? Quelles ont été les conséquences sur la gestion du patrimoine foncier ?</p>	
Thème 2 : Les mécanismes de gestion des fonciers	<p>Typologie des acteurs Cohésion sociale Juridictions traditionnelles, modernes, mixtes Rôle du vodoun Femme et foncier Influence de la décentralisation sur la mutation foncière <i>Sur le plan traditionnel</i> * Comment est structuré le groupe social dans la collectivité ? * Quel est le poids de cette structuration sur le foncier ? * Quelles différences faites-vous entre le foncier traditionnel et le foncier moderne ? * Comment est organisé le foncier traditionnel ? qui décide ? comment se font les transactions ? quelles sont les formes de</p>	

	<p><i>formalités et les représentations?</i></p> <p><i>*Comment l'espace est-il organisé pour répondre aux différentes fonctions de la vie sociale (agriculture, habitation, espace de socialisation, etc.) ?</i></p> <p><i>*Comment les femmes accèdent-elles au foncier aujourd'hui ?</i></p> <p><i>*Comment les jeunes gens accèdent-ils au foncier ?</i></p> <p><i>*Une femme de la collectivité peut-elle hériter de la terre, selon quelles modalités ?</i></p> <p><i>*Peut-il arriver de déposséder quelqu'un de son droit de propriété dans la forme de gestion traditionnelle du foncier ? Comment cela s'organise ? Que devient cet espace récupéré ?</i></p> <p><i>*Sur le plan coutumier, toute transaction foncière est-elle monnayable ?</i></p> <p><i>Sur le plan moderne</i></p> <p><i>*Comment est structuré le lotissement dans la commune ?</i></p> <p><i>*Quel est le poids du lotissement sur l'organisation de l'espace, sur la cohésion sociale ?</i></p> <p><i>*Comment est organisé le foncier traditionnel ? qui décide ? comment se font les transactions ? quelles sont les formes de formalités et les représentations?</i></p> <p><i>*Comment les femmes accèdent-elles au foncier dans le système moderne ?</i></p> <p><i>Vue sur la décentralisation</i></p> <p><i>*Aujourd'hui, à l'ère de la décentralisation, s'il vous était demandé de faire une comparaison entre la gestion traditionnelle du foncier et la gestion moderne, que diriez-vous ?</i></p> <p><i>*Quel regard portez-vous sur la contribution de la décentralisation à travers la Mairie sur le développement de la commune ?</i></p> <p><i>*Quelles sont les conséquences de la concurrence entre les communes ?</i></p> <p>Autochtones</p> <p><i>La décentralisation a-t-elle changé quelque chose dans le développement de votre commune ?</i></p> <p><i>Comment s'est produite la connexion entre les autochtones et les allochtones ?</i></p> <p><i>Quels sont les problèmes souvent évoqués par les allochtones et comment les solutions sont-elles apportées ?</i></p> <p><i>Comment les allochtones sont-ils associés à la réflexion sur le devenir de la commune ?</i></p> <p><i>Avez-vous le sentiment que la commune est isolée de la ville ? Justifiez votre réponse</i></p> <p><i>Existe-t-il un mythe du foncier rural ?</i></p> <p><i>Ressentez-vous le complexe de vivre dans une commune rurale ou péri-urbaine ? (Justifiez votre réponse)</i></p> <p><i>Quel est le mode d'occupation de l'espace : par religion, par l'ethnie, par classe sociale ? Justification</i></p> <p><i>Quels sont les espaces de socialisation où tout le monde se rencontre ?</i></p> <p><i>Avez-vous le sentiment que la commune est isolée de la ville ? Justifiez votre réponse</i></p>	
--	--	--

<p>Thème 3 : Redevabilité foncière</p>	<p>Connaissance par les citoyens de leurs droits et devoirs Existence et fonctionnement des voies de recours Connaissance des organisations intervenant dans le domaine Efficacité et limites de la société civile Responsabilité - Contrôle citoyen de l'action publique Transparence - Accès à l'information *Dans vos propres mots, comment définiriez-vous la notion de redevabilité ? *Selon vos connaissances, comment pratiquait-on la redevabilité foncière dans la société traditionnelle ? *Que trouvez-vous de différent par rapport aux pratiques actuelles ? *La gouvernance du foncier est-elle plus transparente ou plus floue que par le passé ? *De votre point de vue, pourquoi la redevabilité est-elle importante pour le foncier ? *Quels sont trois changements concrets que vous souhaiteriez voir dans votre commune en vue d'améliorer la redevabilité foncière et une bonne gouvernance de l'espace? *Pouvez-vous décrire une (des) approche(s) prometteuse(s) qui pourraient être adaptées pour renforcer la redevabilité foncière dans la commune et dans la région ? *Dans la commune, quels sont les principaux écarts et les besoins pratiques qui pourraient être résolus par le biais du collaboratif d'apprentissage de la redevabilité foncière entre les espaces/communes? *Quelles sont les organisations de la société civile qui interviennent dans la gouvernance foncière dans votre commune ? *Quelle est votre appréciation de leur intervention, de leurs rôles et de leurs capacités ? *Sur quelles dispositions (juridiques) se basent-elles pour intervenir ? *Quel est l'accueil réservé à l'intervention des OSC par la communauté ? par les autorités communales ? *Existe-il à l'échelle de la commune, un cadre intégrateur d'échanges, de partage et de négociation sur les mutations du foncier ?</p>	
<p>Thème 4 : APAC et mutations du foncier</p>	<p>Connaissance des APAC Transformation subies par l'espace Causes et Conséquences des transformations Influence sur les ressources et le développement durable *Avez-vous connaissance de ressources naturelles (forêts sacrées, ressources en eau, etc.) qui ont disparu avec le temps ? *Quelles sont les causes de ces disparitions (croyance/religion/économie/marché,...)? *Quelles sont les conséquences de l'absence de ces ressources sur la vie de la communauté aujourd'hui ? *Quelles sont les ressources qui subsistent et quelles sont les menaces qui pèsent sur elles ? *Quelle est l'importance de la conservation de ces ressources ? *Avec quels mécanismes peut-on les protéger ? *Quelle contrainte représente aujourd'hui la conservation des APAC ? *Quelles sont les pratiques endogènes de protection que vous connaissez ? Comment ont-elles disparu et pourquoi ? Prenons cas par cas *Les mutations foncières constituent-elles un risque pour les APAC existantes ? *La décentralisation présente-elle des limites en matière de préservation de la culture autochtone ?</p>	

<p>Thème 5 : Collaboration entre le traditionnel et le moderne</p>	<p>Les mécanismes de gestion du foncier Les contraintes de l’approche traditionnelle et de l’approche moderne de gestion Formes ou approches de collaboration Quelles sont les facilités que les communautés ont offertes à l’installation du foncier moderne ? Le foncier moderne admet-il la cohabitation du foncier traditionnel ? Doit-on tout moderniser, tout urbaniser ? Selon quelles normes ? Dans la commune, quels sont les principaux écarts et les besoins pratiques qui pourraient être résolus par le biais du collaboratif d’apprentissage de la redevabilité ?</p>	
<p>Thème 6 : Gestion efficace et durable du foncier rural</p>	<p>Atouts du foncier rural Système de résilience Jeux des acteurs Réformes de l’Etat central et avenir du foncier rural <i>Quels sont les atouts que présente encore le foncier rural ?</i> <i>Les méthodes utilisées pour transformer le foncier rural vous semblent-elles appropriées ?</i> <i>Quelles sont les limites de la régulation juridique du foncier traditionnel ?</i> <i>Quelles sont les pratiques qui sont tolérées ? et quelles pratiques sont interdites ? (vente, gage, dédommagement, dot, etc.)</i> <i>Quelle est la politique foncière de la Commune ?</i> <i>Comment cette politique a-t-elle été élaborée ?</i> <i>Existe-t-il un mythe du foncier rural ?</i></p>	
<p>Thème 7 : Foncier et finances locales</p>	<p>Chantiers de lotissement, Ressources locales limitées Fiscalité foncière Co-construction du développement basée sur l’intercommunalité <i>*Quelles sont les sources de mobilisation de ressources de la commune ?</i> <i>*Le besoin de mobilisation de ressources pour le développement local est-il à la base des mutations rapides du foncier ?</i> <i>*A quoi la commune doit-elle s’attendre si elle n’a plus de lotissement à opérer ?</i> <i>*La pratique actuelle de la fiscalité foncière est-elle une mode ou une nécessité ?</i> <i>*Quelles sont les alternatives de financement du développement local que développe la commune ?</i></p>	

ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées

Commune		Nom de l'interviewé	Profession	Tranche d'âge	Langue de l'entretien	Genre
Avrankou	1	Albertine D.	Commerçante	55 ans	GOUN	F
Avrankou	2	T. Pascal	Agriculteur	70 ans	TOLI	M
Avrankou	3	Yévèdo. A.	Agriculteur	65 ans	TOLI	M
Avrankou	4	Yvette D.	Revendeuse	40 ans	TORI	F
Avrankou	5	Tonouewa K.	Artisan-couturier	45 ans	GOUN	M
Avrankou	6	Tonouewa P.	Agriculteur	Septuagénaire	GOUN	M
Avrankou	7	Anagonou H.	Prêtresse vodoun tradithérapeute	65 ans	TOLI	F
Avrankou	8	Appolinaire O	Administrateur civil	50 ans	GOUN & FRANCAIS	M
Avrankou	9	Assogba T.	Commerçante	60 ans	GOUN	F
Avrankou	10	Basile A.	Agriculteur	56 ans	TOLI	M
Avrankou	11	Blandine T.	Revendeuse	37 ans	GOUN	F
Avrankou	12	Chanvoedou D.	Exploitante agricole	50 ans	GOUN	M
Avrankou	13	Clarisse T.	Maraîchère	-	GOUN	F
Avrankou	14	Damien A.	Instituteur à la retraite	65 ans	GOUN & FRANCAIS	M
Avrankou	15	Didier K.	Exploitant agricole	47 ans	TOLI	M
Avrankou	16	Emile Z.	Maître-artisan	55 ans	TOLI	M
Avrankou	17	Eric O.	Ferblantier et guérisseur traditionnel	33 ans	TOLI	M

Commune		Nom de l'interviewé	Profession	Tranche d'âge	Langue de l'entretien	Genre
Avrankou	18	Jeanne	Revendeuse	40 ans	GOUN	F
Avrankou	19	Jeanne Z.	Commerçante	65 ans	GOUN	F
Avrankou	20	Guillaume A.	Transporteur	30 ans	GOUN	M
Avrankou	21	Gabriel O.	Agriculteur	70 ans	GOUN	M
Avrankou	22	Luc T.	Jardinier	74 ans	GOUN	M
Avrankou	23	Noudegbessi Z.	Instituteur	30 ans	FRANÇAIS	F
Avrankou	24	Pascal D.	Pasteur	55 ans	FRANÇAIS	M
Avrankou	25	Fifamè M.	Commerçante	50 ans	GOUN	F
Bonou	26	Djigbé	Productrice d'huile de palme	65 ans	WEME	F
Bonou	27	Adjissè Y.	Agriculteur	75 ans	WEME	M
Bonou	28	Edith H.	Revendeuse	40 ans	FON	F
Bonou	29	<i>Gérard H.</i>	Agriculteur	37 ans	WÉMÈ	M
Bonou	30	Janvier D.	Agriculteur	42 ans	WEME	M
Bonou	31	Julien M.	Agriculteur et transporteur	35 ans	WEME	M
Bonou	32	Olivier G.	Conducteur	35 ans	WEME	M
Bonou	33	Parfait B.	Agriculteur	37ans	WEME	M
Bonou	34	Rose A.	Commerçante	50 ans	WEME	F
Bonou	35	Solange B.	Revendeuse	45 ans	FON	F
Bonou	36	Yétongo B.	Instituteur à la retraite	63 ans	FRANÇAIS	M

Commune		Nom de l'interviewé	Profession	Tranche d'âge	Langue de l'entretien	Genre
Bonou	37	Todonou A.	Agriculteur	70 ans	WEME	M
Bonou	38	Sa majesté Dègnon	Tradipraticien	-	WEME	M
Bonou	39	Paul G.	Artisan coiffeur	35 ans	WEME	M
Porto-Novo	40	Eugène D.	Moto-taximan(zémidjan)	55 ans	GOUN	M
Porto-Novo	41	Firmine S.	Animatrice dans une ONG locale	30 ans	FRANÇAIS	F
Porto-Novo	42	François C.D.	Fonctionnaire à la retraite	Septuagénaire	GOUN	M
Porto-Novo	43	Gaël S.	Artiste-plasticien	30 ans	FRANÇAIS	M
Porto-Novo	44	Ganiou A.	Administrateur civil	35 ans	FRANÇAIS	M
Porto-Novo	45	Houédouto W.	Pêcheur, chef de collectivité	92 ans	GOUN	M
Porto-Novo	46	Houngni. O.	Maraîcher	45 ans	GOUN	M
Porto-Novo	47	Marguerite F.	Maraîchère	42 ans	GOUN	F
Porto-Novo	48	Romaric D.	Collecteur d'épargne	37 ans	GOUN	M
Porto-Novo	49	Tchoki C.	Marchande	69 ans	GOUN	F
Porto-Novo	50	Assogba, G.	Tradipraticien	70 ans	GOUN	M
Porto-Novo	51	Togbé L.	Guérisseur	70 ans	GOUN	M
Porto-Novo	52	Anago. E.	Commerçante	49 ans	GOUN	F

ANNEXE 3 : Données statistiques sur les ethnies et les religions dans les communes étudiées



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES
RÉPUBLIQUE DU BÉNIN



Cotonou, le 13 JUIL 2023

A

**Monsieur NOUWADJRO Coffi
Fiacre**

Brest (FRANCE)

N° ²⁰¹ ~~201~~ MEF/DC/SGM/INStAD/DAF-DSDS/SP

Objet : Mise à disposition de données
socioculturelles sur les Communes
d'Avrankou, de Bonou et de Porto-Novo

Référence : V/L en date du 07 juillet 2023

En réponse à votre correspondance ci-dessus référencée, je vous fais tenir copie, en pièce jointe, la répartition des ethnies et religions dans les communes d'Avrankou, de Bonou et de Porto-Novo, ainsi que pour l'ensemble du département de l'Ouémé issus du quatrième Recensement Général de la population et de l'Habitation (RGPH4) de 2013.


Laurent Mahounou HOUNSA
Directeur Général

P.J. : Tableau : Répartition (%) ethnies et religions par commune

Téléphone : 21 30 82 44
21 30 82 45

01 BP : 323 COTONOU - BENIN
E-mail : instad@instad.bj

IFU : 4201001686513
Site Web : www.instad.bj

Tableau 1 : Répartition (%) ethnique et religion par commune

Indicateurs	Ouémé	Avrankou	Bonou	PortoNovo
Ethnie				
Adja et apparentés (%)	8,1	1,2	0,3	4,8
Fon et apparentés (%)	78,7	93,9	95,1	67,0
Bariba et apparentés (%)	0,2	0,0	0,0	0,5
Dendi et apparentés (%)	0,3	0,0	0,0	0,4
Yoa et Lokpa et apparentés (%)	0,4	0,1	0,1	0,4
Peulh ou Peul (%)	0,1	0,0	0,0	0,1
Gua ou Otamari et apparentés (%)	0,1	0,0	0,0	0,2
Yoruba et apparentés (%)	10,1	4,1	4,2	24,5
Autres ethnies du Bénin (%)	0,2	0,0	0,0	0,3
Ethnies étrangères (%)	1,6	0,3	0,1	1,7
Religion				
Vodoun (%)	6,0	14,5	5,2	3,3
Catholique (%)	34,6	26,7	31,2	42,3
Protestant méthodiste (%)	7,8	3,8	7,0	4,8
Autres protestants (%)	7,7	10,9	1,3	4,8
Chrétien céleste (%)	17,4	23,7	24,4	8,0
Islam (%)	12,1	4,5	4,6	25,1
Autres chrétiens (%)	8,3	8,3	16,5	6,4
Autres traditionnelles (%)	0,6	0,9	1,2	0,5
Autres religions (%)	2,3	2,7	5,0	1,8
Aucune (%)	2,3	2,8	2,9	1,9

Source : INSAE, RGPH-4, 2013

LISTE DES DOCUMENTS

Document 1 : Carte de situation des trois terrains d'étude dans le département de l'Ouémé	71
Document 2 : Aperçu du quartier étudié dans le noyau ancien de Porto-Novo	76
Document 3 : Carte de situation de la Commune de Porto-Novo	78
Document 4 : Carte administrative de la Commune de Porto-Novo	82
Document 5 : Occupation du sol en 1990 dans la commune de Porto-Novo et ses périphéries	85
Document 6 : Positionnement de la ville de Porto-Novo sur le corridor Abidjan-Lagos ...	86
Document 7 : Carte de situation de la Commune d'Avrankou.....	95
Document 8 : Localités bénéficiaires du plan foncier rural dans la commune d'Avrankou	102
Document 9 : Carte de situation de la commune de Bonou	104
Document 10 : Panneau d'indication de la forêt de Gnanhouizoun	106
Document 11 : Photo avec les gardiens de la tradition dans la Commune de Bonou	108
Document 12 : Article 18 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977	137
Document 13 : Article 12 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977	138
Document 14 : Article 28 Extrait de l'ordonnance N° 77-32 du 9 septembre 1977	138
Document 15 : Régime applicable aux terres rurales	141
Document 16 : Un exemple de certificat foncier rural	143
Document 17 : Illustration des conflits fonciers.....	148
Document 18 : Localisation du site de Zêkpon	187
Document 19 : Positionnement du site de Zêkpon	188
Document 20 : Localisation du foncier traditionnel à Porto-Novo en 2035	195
Document 21 : Poster de l'atelier thématique sur les villes durables.....	228
Document 22 : Travaux de réhabilitation au quartier Akron.....	230
Document 23 : Vue partielle du cadastre de la ville de Porto-Novo	332
Document 24 : Illustration du modèle idéal de mise en place des outils de planification du développement territorial.....	336
Document 25 : Modèle intégré de gouvernance du foncier.....	339
Document 26 : Mécanismes et interrelations entre acteurs en matière de redevabilité.....	341
Document 27 : Corrélations entre le prix et la demande dans l'accès à la terre	355
Document 28 : Cartographie des intercommunalités existantes dans le département de l'Ouémé	379
Document 29 : Projection spatiale de la métropole de Porto-Novo	383
Document 30 : Organisation des pôles de fonctionnement de Porto-Novo Métropole.....	392

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Les étapes du processus d'étalement urbain	30
Figure 2 : Plan de la ville de Porto-Novo des années 1980.....	32
Figure 3 : Représentation du modèle conceptuelle et d'analyse de la mutation foncière basée sur la cohésion sociale	47
Figure 4 : Etapes méthodologiques de la recherche	64
Figure 5 : Succession au trône dans le royaume de Hogbonou	127
Figure 6 : Organisation des quartiers de Porto-Novo en 1880	127
Figure 7 : Implantation d'une borne traditionnelle.....	165
Figure 8 : Ouverture de la voie d'accès à la parcelle.....	166
Figure 9 : Apparition du signe djogbé	167
Figure 10 : La mare sacrée zêkpon.....	185
Figure 11 : Extrait de constat d'interpellation	189
Figure 12 : Statuts des communes en République du Bénin	350
Figure 13 : Quelques relations du climat d'investissement avec les droits fonciers	352

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Relation entre la cohésion sociale et les mutations foncières.....	47
Tableau 2 : Estimation des productions agricoles à Porto-Novo en 2019.....	90
Tableau 3 : Point des ressources forestières de la commune de Bonou	105
Tableau 4 : Noms locaux de différents types d'espace de l'époque de Houégbadja à nos jours	125
Tableau 5 : Données sur les premiers quartiers de Porto-Novo	129
Tableau 6 : Cadre juridique post-colonial de la gestion foncière au Bénin.....	150
Tableau 7 : Structuration et rôles des instances de gestion foncière dans les communes .	213
Tableau 8 : Composition type d'une Section villageoise de gestion foncière (SVGF).....	333
Tableau 9 : Catégorisation des communes en République du Bénin	349

LISTE DES PHOTOS

Photo 1 : Réhabilitation de la clôture des collectivités familiales.....	73
Photo 2 : Ruelle réhabilitée desservant la cour d'une collectivité familiale	74
Photo 3 : Arbre sacré conservé dans l'aménagement d'un ancien quartier.....	77
Photo 4 : Maison en terre de bas dans le quartier Akron.....	83
Photo 5 : Ancienne mosquée centrale de Porto-Novo.....	83
Photo 6 : Un yoho.....	168
Photo 7 : Dah Atawé Akoyi.....	206
Photo 8 : Le groupe des hommes en concertation.....	226
Photo 9 : Le groupe des jeunes femmes en concertation.....	226
Photo 10 : Vue de face de la construction abandonnée du siège de l'Assemblée Nationale	234
Photo 11 : Vue de profil de la construction abandonnée du siège de l'Assemblée Nationale	235
Photo 12 : Une place vodoun rénovée	242

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : Histoire d'origine de la commune d'Avrankou.....	97
Encadré 2 : Bref aperçu sur l'histoire des origines de la commune de Bonou.....	106
Encadré 3 : Les textes essentiels pris en période coloniale et qui ont impacté la gestion du foncier au Dahomey.....	120
Encadré 4 : Quelques règles de gestion foncière sous le roi Houégbadja (1645-1685) ...	125
Encadré 5 : Définitions des certificats.....	146
Encadré 6 : La divinité « djogbé ».....	169
Encadré 7 : Film de l'acte de donation traditionnelle de terre.....	170
Encadré 8 : Processus décisionnel de donation de la terre	175
Encadré 9 : Note sur les droits coutumiers	178
Encadré 10 : La source d'eau sacrée Zêkpon, une richesse aux multiples vertus	186
Encadré 11 : Besoins de clarification des populations sur les sujets d'intérêts fonciers...	216
Encadré 12 : Qu'est-ce que le plan foncier rural ?	233
Encadré 13 : Description des modes alternatifs à l'héritage d'accès à la terre	267
Encadré 14 : Le PISCCA : un modèle de promotion par la société civile de l'accès des femmes à la terre au Bénin	275
Encadré 15 : Politiques nationales en faveur de l'accès des femmes à la terre au Bénin..	281
Encadré 16 : Initiative de la Cour spéciale des Affaires foncières	300
Encadré 17 : Déclaration d'utilité publique du périmètre Aho Glèlè objet de décision de justice dans la commune de Ouidah	307
Encadré 18 : Expropriation pour cause d'utilité publique dans l'affaire Marcos à Womey dans la commune d'Abomey-Calavi (périphérie de Cotonou).....	307

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Guide d'entretien / Protocole global	417
ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées	423
ANNEXE 3 : Données statistiques sur les ethnies et les religions dans les communes étudiées	426

TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	5
GLOSSAIRE.....	7
SOMMAIRE.....	8
INTRODUCTION GENERALE	10
PREMIERE PARTIE : LE FONCIER : UN ENJEU DE SOCIETE	19
PLAN DE LA PREMIERE PARTIE	20
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE.....	21
CHAPITRE 1 : L'INDENIABLE BESOIN DE POSITIONNEMENT DU FONCIER AU CŒUR DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL.....	23
PLAN DU CHAPITRE	24
INTRODUCTION.....	25
1.1 Le foncier, un pilier du développement territorial	28
1.1.1 Un moyen d'aménagement et d'inclusion territorial	28
1.1.2 La consommation de l'espace par l'étalement urbain : cas de la ville de Porto-Novo	30
1.1.3 Le marché foncier, un régulateur	34
1.2 Problématique	38
1.2.1 L'influence des transitions politiques sur l'avenir des espaces	38
1.2.2 La décentralisation dans les communes béninoises	42
1.3 Le modèle d'analyse : Quand la cohésion sociale influence les mutations foncières.....	43
1.4 Revue de littérature	48
1.4.1 L'évolution de la gouvernance.....	48
1.4.2 Gouvernance locale et responsabilisation des acteurs	49
1.4.3 Gouvernance locale : facteur de réduction de la pauvreté	50
1.4.4 La gouvernance dans les zones rurales en Afrique	51
1.4.5 Le jeu des acteurs dans la manipulation de l'ordre social.....	52
1.5 Objectifs de la recherche.....	55
1.5.1 Objectif général	55
1.5.2 Objectifs spécifiques.....	55
1.6 La méthodologie de la recherche	55

1.6.1	Le cadre général de la recherche	56
1.6.2	La collecte de données	57
1.6.3	Autres activités de soutien à la méthodologie	62
1.7	Difficultés et limites de la recherche	63
1.8	Résumé des étapes méthodologiques	64
CONCLUSION		65
CHAPITRE 2 : UN TERRAIN – TROIS TERRITOIRES : PORTO-NOVO, AVRANKOU ET BONOU		67
PLAN DU CHAPITRE		68
INTRODUCTION		69
2.1	Le département de l’Ouémé : une réserve foncière en pleine croissance	70
2.2	Porto-Novo : ville du passé et du futur	73
2.2.1	Des terres agricoles, peut-on encore en parler à Porto-Novo ?	74
2.2.2	Aperçu géographique de la ville de Porto-Novo	77
2.2.3	Histoire et organisation administrative de Porto-Novo	79
2.2.4	Organisation socio-culturelle	86
2.2.5	Les espaces d’activités dans la ville	88
2.2.6	Dynamiques urbaines et gestion de l’espace à Porto-Novo	91
2.3	La commune d’Avrankou : un marché foncier en pleine croissance	93
2.3.1	Des terres agricoles en compression	93
2.3.2	Portrait physique d’un espace en transformation	94
2.3.3	Organisation administrative et histoire du peuplement	96
2.3.4	Organisation socio-culturelle	98
2.3.5	Les secteurs de production	98
2.3.6	Gestion de l’espace et dynamiques urbaines	101
2.4	Un espace à visage traditionnel : la commune de Bonou	103
2.4.1	Photographie d’un espace rural	103
2.4.2	Histoire du peuplement et organisation administrative	106
2.4.3	Organisation socio-culturelle	109
2.4.4	Les secteurs de production	110
2.4.5	Gestion de l’espace et dynamiques urbaines	111
CONCLUSION		112
CHAPITRE 3 : UNE APPROCHE DIACHRONIQUE DE LA GOUVERNANCE DU FONCIER DU DAHOMEY AU BENIN		114
PLAN DU CHAPITRE		115
INTRODUCTION		116

3.1	L'amorce des évolutions des formes de relations à la terre	118
3.1.1	Le cadre légal du foncier, un héritage de la colonisation.....	118
3.1.2	Les mécanismes d'accès à la terre.....	122
3.2	Portrait diachronique du foncier du Dahomey au Bénin.....	123
3.2.1	La gestion du foncier d'avant la colonisation	124
3.2.2	Le foncier en période coloniale.....	131
3.3	Le foncier du Dahomey après les indépendances	136
3.3.1	La nostalgie des pratiques coloniales	136
3.3.2	Le Marxisme et le foncier au Bénin : nationalisation de la propriété foncière (1972-1990).	137
3.3.3	La gouvernance foncière post-renouveau démocratique	139
3.4	Une nouvelle vision réformatrice du foncier depuis 2016	144
3.4.1	Une administration foncière obsolète	144
3.4.2	Un besoin de consommation massive d'espace	144
3.4.3	Un mécanisme structurant de réforme foncière	145
3.4.4	Des réformes foncières majeures.....	146
	CONCLUSION.....	152
	CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	153
	DEUXIEME PARTIE : INFLUENCES DU JEU DES ACTEURS SUR LE FONCTIONNEMENT DU FONCIER.....	155
	PLAN DE LA DEUXIEME PARTIE.....	156
	INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	157
	CHAPITRE 4 : LA SURVIVANCE DU FONCIER TRADITIONNEL, ENTRE HERITAGE ET INFLUENCE DU MARCHE	159
	PLAN DU CHAPITRE	160
	INTRODUCTION.....	161
4.1	Caractéristiques culturelles et éthique du foncier traditionnel	162
4.1.1	Déroulement d'un acte de donation de parcelle chez les Wanou et Gbèvonon à Bonou	162
4.1.2	La donation de terre dans la collectivité des Houayénou Atawé à Avrankou.....	170
4.2	Les matériaux d'une donation traditionnelle de terre	173
4.2.1	L'incontournable consultation du Fâ	173
4.2.2	La symbolique de l'alcool, de l'eau et du cola dans les rituels liés à la terre	174
4.3	Le foncier traditionnel, un sujet encore d'actualité.....	175
4.3.1	Le positionnement successif du foncier traditionnel	175

4.3.2	Orientation politique des usages actuels du foncier traditionnel au Bénin	179
4.4	Les reconnaissances multiples du foncier traditionnel.....	181
4.4.1	Le foncier traditionnel dans les communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou	181
4.4.2	La rencontre du foncier traditionnel avec la décentralisation	183
CONCLUSION.....		199
CHAPITRE 5 : L'EXPRESSION ET LA CROISSANCE D'UN FONCIER MIXTE.....		201
PLAN DU CHAPITRE		202
INTRODUCTION.....		203
5.1	Un regard croisé sur la mixité du foncier en cours au Bénin	205
5.1.1	Une journée d'échanges et de dialogue avec les communautés au village	205
5.1.2	Les réticences à l'adoption du foncier moderne	221
5.2	Un atelier thématique sur les préoccupations foncières	227
5.2.1	De l'objectif et des centres d'intérêt des participants	227
5.2.2	Gouvernance du foncier dans la logique de production des espaces durables	228
5.3	Le foncier mixte	236
5.3.1	Les éléments de blocages.....	237
5.3.2	Pour aller de l'avant : les places vodoun façonnent le foncier mixte à Porto-Novo	241
CONCLUSION.....		243
CHAPITRE 6 : LES FEMMES ENTRE CONTRAINTES ET ESPOIR DANS L'ACCES A LA TERRE		245
PLAN DU CHAPITRE		246
INTRODUCTION.....		247
6.1	La problématique de l'accès des femmes à la terre	249
6.1.1	Les disparités dans l'accès au foncier	249
6.1.2	Une culture de la position sociale des femmes dans notre région d'étude	259
6.1.3	La question de l'accès à l'héritage foncier par les femmes.....	262
6.2	Les mutations des droits foncières des femmes.....	269
6.2.1	Un plafond de verre en voie de fragilisation	269
6.2.2	L'effritement du cercle vicieux autour du foncier traditionnel	270
6.2.3	Conséquences des mutations foncières pour les femmes des milieux ruraux : cas de Bonou	272

6.3	L'approche genrée comme moyen de lutte contre les inégalités foncières ..	274
6.3.1	Les déterminants de l'approche par le genre.....	274
6.3.2	Les contraintes liées à l'inclusion foncière	276
6.3.3	L'ouverture au changement	277
6.4	L'environnement portant protection et promotion des droits des femmes au Bénin	281
	CONCLUSION	283
	CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	284
	TROISIEME PARTIE : PERSPECTIVES DE GOUVERNANCE FONCIERE ET PROJETS DE TERRITOIRES A L'ECHELLE LOCALE	286
	PLAN DE LA TROISIEME PARTIE	287
	INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	288
	CHAPITRE 7 : MUTATIONS FONCIERES : ENTRE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET EQUILIBRES SOCIAUX. 291	
	PLAN DU CHAPITRE	292
	INTRODUCTION	293
7.1	L'influence des politiques publiques locales sur les mutations foncières	297
7.1.1	Des intérêts naturels hérités ou réactivés autour de la chose foncière .	297
7.1.2	Les communes à l'épreuve de l'inclusion	301
7.2	La décentralisation à l'épreuve des réalités sociales.....	311
7.2.1	Une logique de marchandisation du foncier	311
7.2.2	L'effet miroir des mécanismes de développement des territoires à la base	313
	CONCLUSION	319
	CHAPITRE 8 : VERS UN BESOIN DE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN GOUVERNANCE FONCIERE DES COMMUNES 322	
	PLAN DU CHAPITRE	323
	INTRODUCTION.....	324
8.1	Les territoires dans la dynamique de la décentralisation	325
8.1.1	Explosion du marché foncier	325
8.1.2	Les limites de ces mutations.....	326
8.1.3	La transition foncière entre centralisation et le local.....	327
8.1.4	Besoins en renforcement des capacités en matière de gouvernance	330
8.1.5	Modèle d'éducation à la gouvernance foncière.....	335
8.2	La redevabilité foncière.....	338
8.3	La résilience des espaces, entre théories et réalités de Porto-Novo à Bonou	342

8.3.1	La notion de résilience appliquée à notre terrain d'étude.....	342
8.3.2	Des mécanismes possibles d'adaptation	345
8.3.3	Nécessité de puiser dans les cadres de références endogènes	346
8.4	Le foncier moderne en pleine expansion.....	348
8.4.1	Contenu et diversité des transformations de l'espace à Porto-Novo et environs	348
8.5	Quels mécanismes pour l'égalité des chances dans l'accès au foncier ?	356
CONCLUSION.....		358
CHAPITRE 9 : LA METROPOLISATION DE LA VILLE DE PORTO-NOVO : VERS UNE NOUVELLE APPROCHE BASEE SUR LA MIXITE DES REGLES DE GOUVERNANCE DU FONCIER.....		361
PLAN DU CHAPITRE		362
INTRODUCTION.....		363
9.1	La métropolisation : un nouveau support de gouvernance du foncier	365
9.1.1	La métropolisation : une revendication insidieuse des communes	366
9.1.2	Le foncier mixte comme support de la métropolisation.....	372
9.2	La métropole de Porto-Novo : un espace de prospective	381
9.2.1	L'avenir des communes au sein de la métropole de Porto-Novo	381
9.2.2	Des interrogations préalables au projet de métropole	384
9.2.3	Une diversité de possibilités	385
9.2.4	Le rapport au financement	386
9.3	Quelle forme de gouvernance par le foncier mixte dans le futur espace métropolitain de Porto-Novo?	388
9.3.1	L'alternative au foncier moderne toujours en quête d'ancrage.....	388
9.3.2	Un besoin local de réglementation	389
9.3.3	Des solutions pour des territoires intégrés	390
CONCLUSION.....		393
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE		395
CONCLUSION GENERALE		397
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....		403
ANNEXES.....		416
ANNEXE 1 : Guide d'entretien / Protocole global		417
ANNEXE 2 : Liste des personnes interviewées		423
ANNEXE 3 : Données statistiques sur les ethnies et les religions dans les communes étudiées		426
LISTE DES DOCUMENTS		428

LISTE DES FIGURES	429
LISTE DES TABLEAUX	430
LISTE DES PHOTOS.....	431
LISTE DES ENCADRES	432
LISTE DES ANNEXES	433
TABLE DES MATIERES	434

Titre : La transition foncière au Bénin : entre résilience et adaptation du foncier traditionnel dans les espaces urbains, périurbains et ruraux – cas des communes de Porto-Novo, Avrankou et Bonou au Sud-Bénin.

Mots clés : foncier, espaces, territoires, gouvernance, décentralisation, patrimoine.

Résumé : La problématique de l'accès à la terre est au cœur des enjeux contemporains et détermine la nature des relations que les hommes entretiennent avec leur société ainsi que l'avenir des espaces.

Dans les sociétés traditionnelles africaines notamment au sud-Bénin, la culture vodoun est à l'origine du mode d'organisation et de fonctionnement du foncier. Le régime moderne de gestion foncière introduit par la colonisation et repris à son compte par l'Etat du Dahomey puis la république du Bénin a favorisé l'émergence du foncier mixte.

A travers une démarche qualitative et anthropologique de recherche basée sur

la cohésion sociale comme modèle d'analyse, les tendances lourdes qui participent à la survivance du foncier traditionnel ont été mises en évidence dans différents territoires du département de l'Ouémé. Bonou (espace rural), Avrankou (espace périurbain) et Porto-Novo (espace urbain) ont servi de terrains d'étude. Dans un contexte de décentralisation où ces communes peinent à relever le défi du développement territorial, la création de la métropole de Porto-Novo se projette comme une opportunité pour promouvoir le foncier mixte comme mécanisme de résilience de l'identité culturelle et culturelle des territoires impliqués.

Title : Land transition in Benin: Between resilience and adaptation of traditional land tenure in urban, peri-urban and rural spaces - the case of the communes of Porto-Novo, Avrankou and Bonou in southern Benin.

Keywords : land, spaces, territories, governance, decentralization, heritage

Abstract : The issue of land access is at the heart of contemporary issues, and determines the nature of the relationships that people have with their society, as well as the future of the land.

In traditional African societies, particularly in southern Benin, Vodoun culture is at the origin of the way land is organized and managed. The modern land management system introduced by colonization and taken over by the State of Dahomey and then the Republic of Benin, has fostered the emergence of mixed land tenure.

Through a qualitative and anthropological research approach based on social cohesion as a model of analysis, the major

trends that contribute to the survival of traditional land tenure have been highlighted in different territories of the Ouémé department. Bonou (rural area), Avrankou (peri-urban area) and Porto-Novo (urban area) were used as study sites. In a context of decentralization, where these communes and those surrounding them are struggling to meet the challenge of territorial development, the creation of the metropolis of Porto-Novo is seen as an opportunity to promote mixed land tenure as a mechanism for resilience in the cultural and sacred identity of the territories involved.