

Rapport sur la Stratégie Socio-Économique d'Amélioration des Données Foncières Benin

Barthelemy G. HONFOGA

Documents de travail ISELDA-001

*Apporter de la rigueur et des éléments de preuve à
l'élaboration des politiques économiques en Afrique*

AFRICAN ECONOMIC RESEARCH CONSORTIUM
CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Rapport sur la Stratégie Socio-Économique d'Amélioration des Données Foncières Benin

Par

Barthelemy G. HONFOGA, *Doctorat*
Professeur associé, Marketing agricole et politique alimentaire
Université d'Abomey-Calavi
Coordinateur du projet ISELDA, Bénin

CETTE ÉTUDE DE RECHERCHE a été rendue possible grâce à une subvention du Consortium pour la Recherche Economique en Afrique. Toutefois, les conclusions, opinions et recommandations sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Consortium, de ses membres individuels ou du Secrétariat du CREA.

Publié par : Le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
B.P. 62882 - City Square
Nairobi 00200, Kenya

© 2022, Consortium pour la Recherche Economique en Afrique.

Table des matières

Acronymes et abréviations

Liste des tableaux

Liste des graphiques

Résumé analytique

Remerciements

1.	Introduction	1
2.	Méthodologie	5
3.	Stratégie d'amélioration des données foncières	7
4.	Conclusions et recommandations	16
	Remarques	18
	Références	19
	Annexes	21

Acronymes et abréviations

CREA	Consortium pour la Recherche Economique en Afrique
ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
CNF	Conseil National du Foncier
DGDU	Direction générale du développement urbain
PIB	Produit intérieur brut
INSAE	Institut national de la statistique et de l'analyse économique
ISELDA	Inventaire des données socio-économiques sur le foncier en Afrique
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
PFR	Plan Foncier Rural / Rural Land Plan
SWOT:	Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces

Liste des tableaux

1.	Matrice récapitulative sur la stratégie d'amélioration des données foncières au Bénin	14
A.	Visites de terrain de la mission à laquelle a participé le coordinateur ISELDA du Bénin	21
B.	Matrice SWOT	22

Liste des graphiques

1.	Répartition de la superficie du pays entre les zones agro-écologiques	1
2.	Répartition de la superficie des terres entre les principales utilisations	1
3.	Le nouveau cadre institutionnel de l'administration foncière au Bénin sous l'impulsion de l'ANDF	8
4.	Principaux acteurs des données foncières au Bénin	9

Résumé

Un rapport d'inventaire a été précédemment produit comme premier produit du projet Inventaire des données socio-économiques sur les terres en Afrique (ISELDA) au Bénin, mettant en évidence l'étendue et la qualité des données socio-économiques disponibles sur les terres, et leur accessibilité relative aux décideurs politiques, aux chercheurs et au public. Le rapport a constaté que la disponibilité et l'accessibilité de données socio-économiques foncières utiles et fiables, c'est-à-dire des informations sur l'aménagement du territoire et les défis rencontrés par les populations concernant leurs besoins en matière d'utilisation des terres à des fins agricoles et non agricoles, sont encore rares au Bénin malgré l'existence de plusieurs institutions foncières publiques et de services d'administration foncière.

L'objectif de ce travail était de proposer une stratégie pour résoudre les contraintes diagnostiquées à la production, l'archivage et l'accessibilité des données foncières socio-économiques dans le pays. Le travail a permis de déterminer : les forces et faiblesses des données existantes et des services publics en charge de leur archivage ; les enjeux de l'amélioration de ces forces et faiblesses ; les composantes de la stratégie et leurs limites éventuelles ; et enfin les acteurs qui seront impliqués dans la mise en œuvre du cadre stratégique.

Les principaux défis relatifs aux données socio-économiques au Bénin sont : l'absence d'un service public d'archives foncières solide et sécurisé ; l'insuffisance de financement pour les études et enquêtes sur des thèmes spécifiques liés au foncier ; l'absence d'enquêtes et de bases de données exclusivement dédiées aux informations socio-économiques foncières ; le manque d'opérationnalisation de certaines agences d'administration foncière ; et les fardeaux historiques, humains et sociaux liés au foncier. Pour faire face à ces contraintes, une stratégie est proposée comprenant : la création et la mise en œuvre d'un service d'archives publiques ou d'un dépôt sur le foncier ; la mise en œuvre d'un programme de recherche sur la politique foncière ; la fourniture d'un soutien financier aux services d'administration foncière ; la convergence des services d'administration foncière existants et leur fonctionnement efficace pour alimenter les données foncières socio-économiques dans les archives publiques sur le foncier ; et la sensibilisation de la population sur l'importance de donner des informations foncières socio-économiques pour le développement du pays.

Compte tenu de ce qui précède, il est nécessaire de renforcer les capacités des différentes agences d'administration foncière et des autres acteurs fonciers clés qui seront impliqués dans la stratégie en leur fournissant des techniques et des outils pour identifier et satisfaire les besoins mesurables en données socio-économiques foncières. Cela permettra de planifier et de mener efficacement un vaste programme de collecte de données exclusivement consacré au foncier, afin de rendre disponibles et accessibles aux chercheurs, aux décideurs politiques et aux utilisateurs du foncier des données socio-économiques foncières fiables, stockées dans une archive ou un dépôt public moderne unique.

Compte tenu de la pertinence et des aspects juridiques du dépôt, un observatoire des terres serait nécessaire pour répondre largement au besoin d'un dépôt public fiable et durable de données socio-économiques sur les terres. Un tel observatoire pourrait être plus adéquat pour héberger un service d'assistance foncière au Bénin. Le soutien du gouvernement à la stratégie est nécessaire pour la mise en place et le financement d'un référentiel fonctionnel, au sein ou sous le contrôle de l'observatoire.

Remerciements

Je remercie sincèrement M. Alain KIKI, le point focal du programme de gouvernance foncière de l'Agence de développement de l'Union africaine -NEPAD au Bénin, les fonctionnaires et techniciens des institutions foncières publiques que nous avons rencontrés lors de la mission de l'Agence de développement de l'Union africaine -NEPAD au Bénin, du 10 au 14 septembre 2019, ainsi que les experts du CES et de l'IPAR (Dakar, Sénégal) qui ont conduit la mission. En ce qui concerne l'inventaire des données socio-économiques foncières, une reconnaissance particulière est accordée aux responsables et chargés de programme des organisations non gouvernementales (ONG), OIG et OI qui sont relativement actives dans ce domaine, notamment CEBEDES-Xudodo, ALCRER, WILDAF, SYNERGIE PAYSANNE, KONRAD ADENAUER, GTZ, "Ils ont accepté de discuter avec nous du rôle des données socio-économiques dans la gouvernance foncière pour une gestion foncière efficace et efficiente et une plus grande sécurité et développement humain, et des perspectives de mise en place d'un observatoire foncier qui abriterait un service d'assistance foncière. Ils ont partagé avec nous les données socio-économiques foncières disponibles dans leurs institutions. A eux tous, nous disons merci ! Enfin, je remercie les autres coordinateurs nationaux du projet ISELDA, les organisateurs basés au CREA et les autres participants à l'atelier d'Addis-Abeba (Éthiopie), le 22 novembre 2019, avec lesquels nous avons partagé les résultats du rapport d'inventaire et dont nous avons reçu des commentaires utiles.

1. Introduction

Informations générales sur le pays

Le Bénin est un pays d'Afrique de l'Ouest dont la population totale est estimée à 11.496.140 habitants en 2018, dont 51,2% de femmes. Le pays couvre une superficie de 114.763 km², répartie de manière inégale sur 8 zones agro-écologiques, parmi lesquelles les principales zones de production de coton représentent 46% (Figure 1). Compte tenu de la zone de cultures vivrières du Borgou Sud et du fait que le coton est toujours cultivé en rotation avec les céréales, on peut considérer que les cultures vivrières occupent plus de 70% de la superficie du pays. L'utilisation des terres pour les activités agricoles et non agricoles est présentée dans la Figure 2.

Figure 1 : Répartition de la superficie du pays parmi les zones agro-écologiques

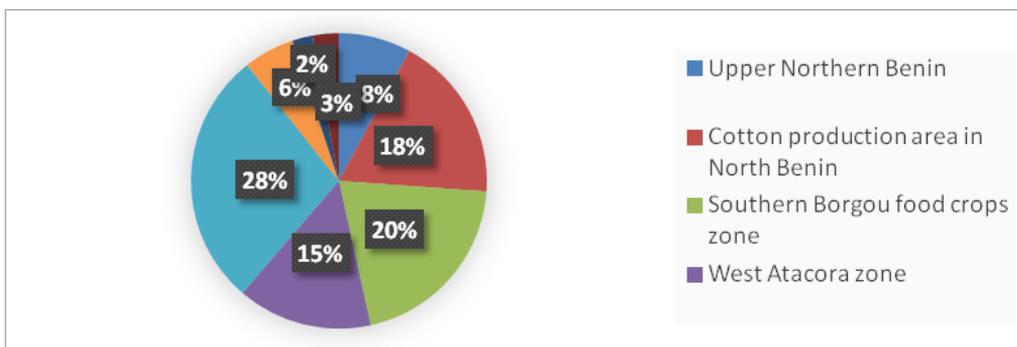
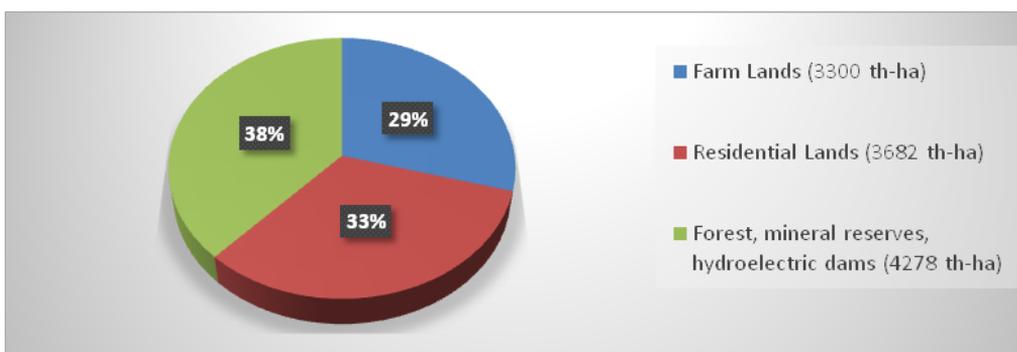


Figure 2 : Répartition de la superficie des terres parmi les principales utilisations.



Le produit intérieur brut (PIB) par habitant était estimé en 2017 à 842 dollars américains¹. Entre 2005 et 2012, le PIB a été partagé entre l'agriculture (32,2%), l'industrie (13,0%) et les services (54,8%)². L'économie du Bénin dépend fortement du commerce informel de réexportation et de transit avec le Nigeria (estimé à environ 20 % du PIB), principalement dans le secteur agricole. En effet, l'agriculture emploie 70% de la population active et contribue à 90% des recettes d'exportation totales. Par conséquent, l'agriculture est communément désignée comme la base de l'économie du pays. Cependant, la productivité agricole est faible et le taux de pauvreté atteignait 46,4% en 2018, avec un seuil de pauvreté de 1,90 USD par jour en parité de pouvoir d'achat, malgré une tendance récente à la baisse. L'agriculture est principalement pluviale et basée sur une culture et un élevage extensifs, avec une faible utilisation de technologies améliorées, et donc de faibles rendements. Il n'y a pas de variation significative entre les zones agro-écologiques. Bien que la production de coton ait augmenté de 17 % et atteint un niveau record en 2018, les rendements actuels du coton sont toujours inférieurs à un tiers du potentiel.

Le pays a mené des réformes économiques et structurelles clés, notamment des réformes foncières et la diversification des secteurs d'exportation émergents (ananas et noix de cajou.)³. Les réformes foncières visent à assurer une plus grande sécurité d'utilisation des terres pour les producteurs, l'efficacité des investissements pour les entreprises agricoles et la sécurité du logement pour les populations urbaines et rurales.

Le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique⁴

Créé en 1988, le Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (CREA) est une institution de renforcement des capacités dans l'avancement de la recherche et de la formation supérieure qui informe les politiques économiques en Afrique. Sa mission principale est de renforcer la capacité individuelle et institutionnelle locale à mener des recherches indépendantes et rigoureuses sur les problèmes liés à la gestion des économies de l'Afrique subsaharienne, à travers des programmes de synergie combinant la recherche économique et la formation de troisième cycle en économie, en agriculture et en économie appliquée.

Sa mission repose sur deux piliers fondamentaux : (i) : le développement a plus de chances de se produire lorsqu'il y a une gestion saine et durable de l'économie ; (ii) : cette gestion a plus de chances de se produire lorsqu'il y a un cadre actif et bien informé d'économistes professionnels basés localement pour mener des recherches pertinentes en termes de politique. Il s'agit d'un vaste réseau de chercheurs, d'éducateurs, d'étudiants, d'universités, de décideurs politiques et de personnes ressources internationales.

L'Agence de planification et de coordination du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD-NPCA)

Le projet sur l'inventaire des données socio-économiques sur les terres en Afrique (ISELDA) fait partie du programme de gouvernance foncière de l'Agence de développement de l'Union africaine-NEPAD (AUDA-NEPAD), mis en œuvre dans 10 pays pilotes, à savoir le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, Madagascar, le Mali, la Namibie et l'Ouganda. Il est financé par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique - Agence de planification et de coordination (NEPAD-NPCA).

Le NEPAD est une vision et un cadre stratégique de l'Union africaine (UA), adopté en 2001 par les dirigeants africains, dont les objectifs principaux sont l'éradication de la pauvreté, la promotion d'une croissance et d'un développement durables, et l'autonomisation des femmes par la mise en place de véritables partenariats aux niveaux national, régional et mondial. L'Agence du NEPAD a été intégrée aux structures de l'Union africaine en 2010 par une décision des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Cette décision a fait du NEPAD l'agence de mise en œuvre technique de l'UA, mandatée pour traduire les décisions des chefs d'État et de gouvernement de l'UA en actions bancables sur le terrain.

L'approche du NEPAD est globale et, depuis 2014, elle est guidée par la déclaration de Malabo, l'avenir rural (y compris les questions foncières) constituant un cadre important. L'évaluation de la politique foncière est un facteur important dans l'agenda politique du NEPAD et dans la chaîne de décision en matière d'investissement, car une utilisation efficace et équitable des terres est importante pour la création d'emplois, la compétitivité, la résilience et la stabilité. L'importance de l'inventaire des données foncières est liée aux objectifs de développement durable (ODD), à l'Agenda 2063 de l'Union africaine et aux stratégies nationales.

Objectifs du projet ISELDA

L'importance de la politique foncière pour le développement agricole, la transformation rurale et l'équité est de plus en plus reconnue et le NEPAD a entrepris le Programme de gouvernance foncière (LGP), afin d'aider les pays membres à intégrer les questions de gouvernance foncière dans les plans et stratégies sectoriels. Pour ce faire, le programme de gouvernance foncière du NEPAD, par l'intermédiaire du CREA, rendra les données disponibles et produira des preuves afin de mieux faire comprendre, au niveau national et continental, le rôle de la gouvernance foncière dans la transformation structurelle de l'Afrique, le développement durable et l'adaptation au changement climatique, ainsi que les possibilités d'investissement dans le secteur foncier. Cette initiative soutiendra l'intégration de la gouvernance foncière dans les plans d'investissement et les stratégies nationales du NEPAD.

Le CREA a été chargé de fournir des services consultatifs pour dresser un inventaire des données socio-économiques liées au foncier dans les 10 pays d'Afrique susmentionnés. Les objectifs spécifiques étaient les suivants

- a) Fournir un inventaire des enquêtes socio-économiques sur les ménages et les entreprises, les niveaux d'accès aux données par les chercheurs intéressés, et la méthodologie utilisée pour ce faire.
- b) Documenter les preuves fournies par les questions foncières incluses dans les enquêtes précédentes, comment elles ont été ou peuvent être utilisées pour le travail analytique, et comment les données de celles-ci peuvent être consolidées ou intégrées pour un meilleur accès par les décideurs politiques et les chercheurs.
- c) Identifier les moyens d'améliorer les instruments de collecte de données foncières de routine planifiés par les bureaux statistiques afin de collecter des données qui seront plus pertinentes pour la prise de décision.
- d) Identifier comment des projets spécifiques visant à intégrer le foncier dans les plans d'investissement peuvent utiliser les données disponibles pour l'analyse coût-bénéfice et compléter les efforts de collecte de données de routine.

2. Méthodologie

Revue de la littérature

La gestion communautaire du foncier est caractérisée par un système de dualisme juridique (MUHRFLEC, 2011) et l'imperfection du marché foncier (Magnon et al., 2015). Le dualisme résulte de la superposition, depuis l'époque coloniale, des normes locales et de la législation coloniale officielle (Magnon et al., 2015). Les institutions locales (règles, procédures et ceux qui les mettent en œuvre), qui constituent encore largement la base des pratiques foncières efficaces, sont soit ignorées, soit au mieux tolérées par la loi. Ces lacunes institutionnelles entraînent des conflits dans la gestion du foncier par les communautés au Bénin (Dossou et al., 2011 ; Magnon et al., 2015 ; Lavigne Delville, 2018). Malgré ces lacunes, les agriculteurs béninois parviennent à faire valoir leur droit à la terre en passant principalement par les normes locales (Lavigne Delville et al., 2003 ; Tohozin et al., 2012 ; Lavigne Delville, 2018). Ce faisant, l'accent est mis sur l'accès à la terre plutôt que sur les droits de propriété foncière en tant que tels. Il convient également de noter une tendance récente de précipitation massive vers les terres, notamment agricoles, de la part d'investisseurs étrangers/privés, profitant notamment du style de gestion flottant de l'État et des collectivités territoriales.

La réflexion sur l'acquisition massive de terres est menée depuis plusieurs années par Synergie Paysanne (Synpa), une organisation membre de Pnoppa Le Syndicat dénonce depuis longtemps les dérives observées dans la mise en œuvre de la loi 2007-03 sur le foncier rural au Bénin. Celle-ci reconnaît un double système d'enregistrement des droits : le titre foncier et le certificat foncier rural (reconnaissance des droits coutumiers), qui peut ensuite être transformé en titre foncier. Avec l'appui du Millenium Challenge Account (MCA Bénin), des plans fonciers ruraux (PFR) ont été élaborés et mis en place au niveau des villages, après de larges consultations avec les propriétaires fonciers et autres parties prenantes, pour établir et formaliser ces différents droits. Cependant, les certificats offrent une sécurité précaire, car ils peuvent être remis en cause par des tiers, et facilitent l'émergence de marchés fonciers basés sur le droit privé, largement encouragés par les politiques promues par l'État (Plan stratégique de relance du secteur agricole, MCA, etc.). Ceci augmente le risque de concentration foncière au détriment des exploitations familiales.

C'est pourquoi, l'établissement de règles transparentes pour un marché foncier contrôlé et fonctionnel est capital pour la promotion d'une économie forte, facteur important pour le bien-être des citoyens.

Visites de pays et entretiens

Une mission composée d'experts du consortium Centre de Suivi Ecologique/Centre for Ecological Monitoring (CSE/IPAR) et du CREA a eu lieu au Bénin du 9 au 14 septembre 2019 afin d'identifier et de consulter les différentes institutions et personnes ressources s'occupant de la gouvernance et de la gestion des terres dans le pays, et de collecter des données spatiales, administratives et socio-économiques sur les terres (voir Annexe A). Au cours de ces visites, les experts ont rencontré les partenaires impliqués dans l'administration des données foncières dans le but de : (i) d'échanger. sur les systèmes de gestion foncière et d'identifier les moyens réalisables pour améliorer leur efficacité ; et (ii) de collecter les documents disponibles et d'identifier les besoins supplémentaires en données et informations spécifiques.

Analyse des forces et des faiblesses des données disponibles sur les terres

Les contraintes (menaces et faiblesses) des données foncières disponibles ont été analysées en utilisant l'approche SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces). Cette méthode est souvent utilisée pour évaluer les forces, faiblesses, opportunités et menaces d'un projet ou de toute autre situation nécessitant une décision. L'objectif est de rassembler, d'analyser et d'évaluer des informations et d'identifier les options stratégiques auxquelles une activité/entreprise donnée est confrontée (Slocum, 2003).

A cet effet, nous avons identifié toutes les limites internes (faiblesses) et toute situation défavorable dans l'environnement du secteur foncier (menace) susceptibles de compromettre la qualité des données socio-économiques sur le foncier.

3. Stratégie d'amélioration des données foncières

Parties prenantes des données foncières

Plusieurs acteurs participent à l'animation du système foncier au Bénin. Les principales institutions foncières publiques sont énumérées dans les paragraphes suivants.

Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)

La loi n° 2013-01 du 14 août 2013, " Code Foncier et Domanial ", a créé l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) en tant qu'établissement public à caractère technique et scientifique en investissant, en son article 418, " Une mission visant à sécuriser et coordonner la gestion foncière et immobilière au niveau national ". Concrètement, l'Agence assure, entre autres, la gestion du cadastre, la confirmation des droits fonciers et la délivrance du titre foncier (TF ; Titre Foncier), et donne son accord à toute vente documentée de terres rurales. A cet effet, un nouveau cadre institutionnel a été mis en place, comprenant l'ANDF (et ses représentants BCDF au niveau du district) et le Conseil Consultatif Foncier (CCF) avec des représentants au niveau du district (CoGEF) et du village (SV-U-GeF). Ces institutions fournissent conjointement les preuves des droits de propriété sur les terres rurales ou urbaines, et fournissent les documents correspondants aux propriétaires fonciers.

Figure 3: Le nouveau cadre institutionnel de l'administration foncière au Bénin dirigé par l'ANDF.



Le Président de la Cour

Le Président de la Cour, sous l'égide du Conseil National Foncier (CNF), que le titulaire de la fonction préside, tranche les cas de litiges et délibère généralement conformément aux dispositions de la loi).

La municipalité

La mairie par l'intermédiaire de ses services spécialisés s'occupe de dispenser divers actes administratifs (permis d'habiter, de construire, etc.). En outre, elle met en œuvre les décisions rendues par le CNF concernant les cas de déménagement, de réinstallation, d'expropriation, etc.

Les acteurs privés qui s'occupent des questions foncières sont :

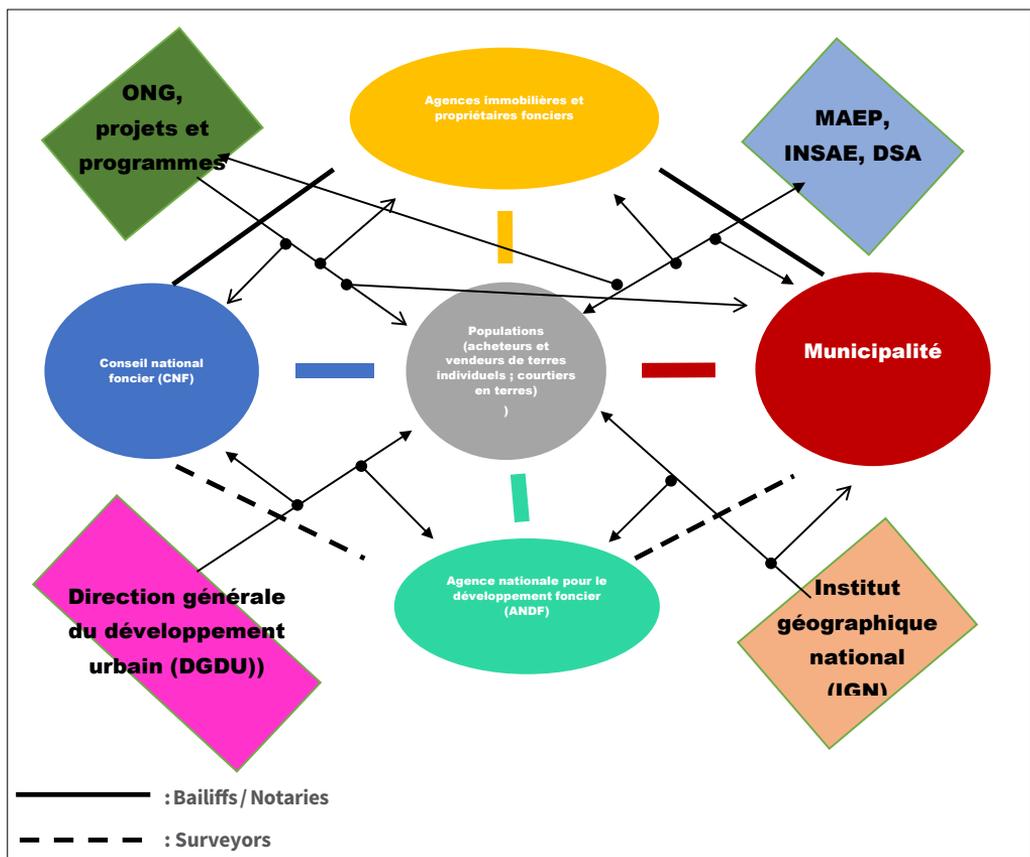
Huissiers/notaires : Ils interviennent beaucoup plus dans le cas de cession de terrains par des héritages ou toute forme de patrimoine. Ils assurent l'authentification des pièces mises à la disposition des acheteurs, des propriétaires de parcelles ou des agences immobilières.

Géomètres : Les géomètres réalisent les études et travaux topographiques qui fixent les limites des propriétés et, à ce titre, lèvent et dessinent les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière. Leurs services sont généralement sollicités pour la mise en place ou la réalisation de bases de données sur les parcelles (pour la mise en ligne d'informations foncières), avec un large accès pour le public, une cartographie des parcelles à laquelle est

jointe une fiche d'identité de la parcelle, regroupant ses caractéristiques physiques et juridiques, sa localisation par rapport aux règles d'urbanisme ou aux risques naturels et technologiques.

Les agences immobilières et les propriétaires fonciers : Ces deux acteurs sont impliqués dans les transactions autour du foncier (ventes, locations et prêts). Les agences immobilières gèrent généralement les biens d'autrui qui leur sont confiés afin de garantir une certaine sécurité d'occupation aux propriétaires. Les propriétaires fonciers, comprennent généralement des héritiers ou des personnes ayant acquis de vastes champs.

Figure 4: Principaux acteurs des données foncières au Bénin.



Avant la création de l'ANDF en tant qu'agence de coordination pour la mise en œuvre de la politique foncière conformément à la nouvelle loi foncière, plusieurs institutions étaient et sont toujours relativement actives dans le secteur foncier, car leurs rôles concernent principalement la documentation la plus tangible sur les terres, c'est-à-dire les bases de données foncières spatiales (cartes, cadastre, photos aériennes, informations géospaciales numériques combinées, etc.) Ces institutions

techniques d'appui sont : le Centre National de Télédétection (CENATEL), la Direction Générale du Développement Urbain (DGDU), l'Institut Géographique National (IGN) et divers projets/programmes du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) financés par plusieurs bailleurs.

Forces et faiblesses des données socio-économiques foncières actuelles

Forces

Le Bénin dispose de plusieurs atouts qui peuvent faciliter la création de données socio-économiques de qualité sur le foncier. L'une des opportunités les plus importantes est un environnement technique et financier favorable au partenariat. Plusieurs partenaires techniques et financiers internationaux, notamment les gouvernements des États-Unis, de la France et de l'Allemagne, soutiennent les organisations non gouvernementales (ONG) locales impliquées dans le domaine foncier par des appuis financiers importants. Les activités de ces ONG en matière foncière concernent l'accès des femmes à la terre, les utilisations agricoles de la terre, la gestion des litiges fonciers, les modes d'accès à la terre et les différentes transactions foncières. En même temps, les ONG constituent des sources importantes de données.

Le Bénin a mis en place plusieurs organisations pour gérer les questions foncières. Leurs rapports d'activités et divers rapports d'études constituent un atout pour obtenir des informations sur les données socio-économiques relatives au foncier. De même, le pays s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel sur lequel s'appuyer : quelques lois relatives à l'administration foncière ont été votées, et un régime coutumier solide et ancien régit les relations foncières en milieu rural.

Le Bénin dispose des forces et des opportunités sur lesquelles le pays peut s'appuyer pour construire une base de données performante. Ces forces sont cependant largement handicapées par les faiblesses identifiées dans l'analyse présentée dans la section suivante.

Faiblesses

Une faiblesse critique du système de données foncières au Bénin est l'absence d'une série/rapport de données foncières ou d'une base de données exclusivement dédiée au foncier. En effet, malgré les nombreuses organisations d'administration foncière, aucune ne dispose d'archives publiques et sécurisées sur les données foncières socio-économiques. La plupart d'entre eux s'appuient sur les bases de données de l'Institut national de la statistique et de l'analyse économique (INSAE), qui couvrent un large éventail de domaines. Par conséquent, les données socio-économiques sont contenues dans une section limitée d'un large ensemble d'indicateurs sur divers

secteurs, et ne fournissent pas suffisamment d'informations et de détails sur les questions foncières qui devraient être abordées.

En outre, cette faiblesse est aggravée par l'absence ou l'insuffisance de ressources financières pour certaines organisations/institutions publiques pour mener des études sur des sujets spécifiques où le niveau actuel et la pertinence des données foncières sont faibles, obsolètes ou inexistantes. Par exemple, les informations sur le coût de la sécurité foncière, les investissements fonciers, les litiges fonciers et les utilisations des terres sont rarement disponibles, à l'exception des relevés annuels des rendements des cultures, des superficies cultivées et de la production au département des statistiques du ministère de l'agriculture.

Enfin, les charges historiques, humaines et sociales liées à la sécurité foncière constituent des menaces pour la nation en raison du manque de préparation à l'utilisation des terres et des conflits qui en découlent dans certaines communautés.

La stratégie d'amélioration des données foncières

À la lumière de tout ce qui précède, il reste des questions importantes et des défis majeurs qui doivent être abordés pour développer une stratégie durable d'amélioration des données foncières socio-économiques. Il s'agit de :

- La mise en place d'un service autonome d'archives et de bibliothèque foncière.
- Le financement des services publics et des ONG pour la réalisation d'études foncières spécifiques.
- La disponibilité de ressources humaines de qualité en relation avec les différentes dimensions du foncier et l'efficacité du fonctionnement des services d'administration foncière.
- La sensibilisation des populations sur la nécessité de contribuer à la constitution de bases de données/référentiels fonciers fiables pour une planification et une élaboration de politiques foncières bien documentées.

Description de la stratégie

Création d'un service public d'archives foncières

Aujourd'hui, de nombreuses difficultés entravent l'accès aux données foncières. Cette situation est préoccupante car les données foncières réelles souhaitées ne sont pas disponibles. Au mieux, les informations/données socio-économiques foncières actuellement disponibles peuvent conduire à des conclusions erronées dans la recherche foncière et compromettre la crédibilité et la solidité de la mise en œuvre des politiques.

Outre l'existence de l'INSAE qui traite partiellement de la composante foncière dans ses enquêtes ménagères, il n'existe que quelques organisations publiques/étatiques qui se consacrent véritablement à l'archivage des données foncières socio-économiques.

Il est donc impératif de mettre en place un service public d'archives foncières fonctionnel et fiable qui répondrait aux besoins des chercheurs, des décideurs, des bailleurs de fonds, des politiques et du public.

Stratégie

Tout d'abord, l'élaboration de la stratégie implique la mise en place de mécanismes appropriés pour l'inventaire de toutes les études, rapports d'activité réalisés antérieurement sur les terres ou les bases de données foncières, tant publiques que privées. L'objectif est de réduire les obstacles à l'accès aux documents utiles sur un sujet donné. Pour faciliter cette démarche, plusieurs actions seront menées :

- Les organisations existantes qui traitent des données socio-économiques sur les terres au Bénin seront officiellement invitées par le gouvernement ou par un projet spécifique à réaliser un inventaire et à déposer les résultats (données physiques et électroniques) dans un dépôt unique désigné à cet effet. L'inventaire sera fait en fonction des différents domaines d'utilisation des terres ou des catégories d'informations foncières.
- Établir, au sein du dépôt unique désigné, l'infrastructure de la base de données qui recevra les données sous forme physique ou électronique, et qui abritera une plate-forme informatisée pour le partage électronique des données.
- Organiser et financer le travail de classification et de stockage des données foncières socio-économiques. Des agents seront recrutés et formés pour la collecte des données, y compris le tri et l'archivage. Une formation sur la classification et l'archivage des données foncières socio-économiques sera organisée pour les agents sélectionnés.
- Une enquête nationale socio-économique sur les terres sera lancée pour collecter les données manquantes et mettre à jour les informations existantes.

Soutien financier à destination et en provenance des services d'administration des terres

Le manque de capacité financière est un obstacle majeur aux services d'administration foncière. Des fonds sont nécessaires pour collecter des données socio-économiques sur les terres. Le gouvernement devrait fournir le soutien financier nécessaire pour mener à bien cette activité.

Stratégie

L'objectif est d'identifier les besoins de financement pour couvrir les thèmes non spécifiés. Le rôle des bailleurs et de l'Etat est primordial dans la réussite de ce processus.

Depuis les années 1990, les bailleurs de fonds ont soutenu le processus de réforme foncière au Bénin. Cet appui se traduit par la formulation et la mise en œuvre de divers projets et programmes de développement, ainsi que par un soutien technique et financier. Avec l'Etat, il sera demandé aux partenaires de conjuguer leurs efforts avec ceux du gouvernement dans la mobilisation des ressources internes. Ces fonds internes seront alimentés par le gouvernement en réorientant les recettes de la taxe foncière vers l'organisation du stockage et de l'archivage des données foncières. L'ANDF jouera certainement un rôle important à cet égard.

Fonctionnement efficace des services d'administration des terres, combiné avec le référentiel ou la base de données socio-économiques sur les terres.

Le fonctionnement des services publics d'administration des données foncières est entaché de plusieurs dysfonctionnements, d'un manque de coordination et d'une grande dispersion géographique et institutionnelle. Peu d'entre eux sont soumis à l'obligation de contrôle des résultats. Apparemment, ils n'ont pas de lignes directrices en matière de performance ou de responsabilité. Elles ne sont pas toutes représentées au CNF et ne saisissent peut-être pas suffisamment la signification et l'importance des données socio-économiques foncières pour le développement économique. Des services fonciers publics de meilleure qualité ou fonctionnant bien sont nécessaires.

Stratégie

L'objectif ici est d'amener tous les services fonciers publics à travailler dans les limites de leurs mandats et de mettre fin à la dispersion des informations foncières, en mettant à la disposition du public des données foncières fiables. Cela nécessite un plan opérationnel reliant les services fonciers publics existants au dépôt unique désigné, dans le cadre d'accords clairs concernant le travail à accomplir par chacun d'eux et l'allocation appropriée des ressources financières. Pour s'y préparer, il est nécessaire (i) de réaliser des audits techniques de ces services fonciers publics afin d'identifier les dysfonctionnements et leurs causes ; (ii) de fusionner, si nécessaire, plusieurs services qui sont liés par leurs activités ou qui font à peu près les mêmes choses ; et (iii) de doter ces services fonciers réformés de lettres de mission/affectation dans un souci de redevabilité.

Développement des connaissances de la population locale en matière foncière

Une série de facteurs sociaux et culturels liés à la terre empêche le public de s'ouvrir aux études foncières. Ces barrières sociales ou culturelles représentent des menaces pour la mise en place d'un référentiel de données socio-économiques foncières. Il est donc nécessaire de rassurer et de sensibiliser les utilisateurs du foncier sur l'importance du travail de collecte de données pour la Stratégie, en termes de sécurité personnelle dans la possession ou l'accès à la terre, et pour le développement économique de toute la nation. Il s'agira de mettre en œuvre un plan de communication et d'assurer une éducation permanente et efficace en utilisant les différents canaux (médias, œuvres artistiques et culturelles à thème, etc.) qui permettraient au public d'accéder à des informations fiables sur le foncier. Toutes les parties prenantes seront impliquées, notamment les autorités religieuses, les chefs traditionnels et coutumiers, les leaders d'opinion et les ONG qui serviront d'interface entre les administrations foncières et le public. C'est le cas des autorités religieuses, des chefs traditionnels et coutumiers, des leaders d'opinion qui seront sollicités pour aider à briser les poids sociaux et culturels et freiner les mauvaises pratiques en matière de droit foncier et de propriété. Les ONG et les associations socioprofessionnelles peuvent contribuer au développement et à la vulgarisation de la sensibilisation et de la communication. Le ministère des Affaires sociales, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, et le ministère de l'Environnement et des Établissements urbains et ruraux, entreprendra ce programme de sensibilisation à l'échelle nationale.

Matrice récapitulative de la stratégie

Tableau 1 : Matrice récapitulative sur la stratégie d'amélioration des données foncières au Bénin

Faiblesse/manque de données ou défi	Stratégie correspondante	Acteur ou agence responsable
Absence d'archives publiques solides et sécurisées sur les données socio-économiques foncières	Création d'un service d'archives publiques sur les terres ou d'un dépôt de données socio-économiques sur les terres.	État
Absence d'études exclusivement consacrées à la terre	Création et mise en œuvre d'un programme de recherche sur la politique foncière afin d'alimenter le dépôt public d'informations foncières en données socio-économiques utiles.	Institut national de recherche agricole (PAPA/ INRAB), Faculté des sciences agronomiques (FSA/UAC), Faculté d'agriculture (FA/ UP), Université nationale d'agriculture (UNA), Département de géographie (FASH/UAC), Institut national de statistique (INSAE)

suite page suivante

Tableau 1 Continué

Faiblesse/manque de données ou défi	Stratégie correspondante	Acteur ou agence responsable
Un financement insuffisant pour les études sur des thèmes spécifiques	Soutien financier à destination et en provenance des services d'administration des terres	État, ministères, mairies, donateurs
Multiplicité et opérationnalisation de certains services d'administration foncière	Convergence des services d'administration foncière existants et leur fonctionnement efficace pour alimenter les archives publiques en données foncières.	Ministère de la Décentralisation, Direction Générale du Développement Urbain (DGDU), Inspection Générale de l'Etat.
Goulets d'étranglement historiques, humains et sociaux concernant la diffusion d'informations socio-économiques sur les terres	Sensibilisation des populations sur l'importance de donner des informations foncières socio-économiques pour le développement du pays.	ONG, services déconcentrés, mairies, etc., ONG et associations socioprofessionnelles, chefs religieux.

Limites éventuelles de la stratégie d'amélioration

Parmi les principales limites de la stratégie figurent la capacité des bénéficiaires à fournir des informations socio-économiques fiables sur les terres, et une éventuelle diminution de la volonté du gouvernement de soutenir financièrement le référentiel unique des terres. Le gouvernement peut également être réticent à publier des données socio-économiques relatives aux terres privées de l'État. Ces informations peuvent être trop sensibles et leur publication peut avoir des inconvénients politiques.

4. Conclusions et recommandations

Conclusions

L'objectif de ce travail était de proposer des stratégies pour éliminer les contraintes diagnostiquées à la production et à l'archivage des données socio-économiques foncières au Bénin. Le travail a consisté à déterminer : les forces et faiblesses des données existantes et des services publics en charge de leur archivage ; les enjeux de leur amélioration, les stratégies de levée des contraintes et leurs limites éventuelles ; les acteurs qui seraient impliqués dans la mise en œuvre du cadre stratégique.

L'environnement favorable des partenaires techniques et financiers et la mise en place par le Bénin de plusieurs organisations publiques pour gérer les questions foncières représentent des opportunités importantes pour la constitution d'un référentiel durable de données foncières socio-économiques de qualité. Ces forces sont cependant largement entravées par des faiblesses. Il s'agit de l'absence d'archives foncières publiques et sécurisées, de l'insuffisance des financements pour les études sur des thèmes spécifiques, de l'absence d'enquêtes et de bases de données portant exclusivement sur le foncier, du manque d'opérationnalisation de certaines agences d'administration foncière et des fardeaux historiques, humains et sociaux liés au foncier.

Pour faire face à ces contraintes, la stratégie propose : la création d'un service d'archives ou d'un dépôt public sur les terres ; la création et la mise en œuvre d'un programme de recherche sur la politique foncière pour alimenter le dépôt public d'informations foncières en données socio-économiques utiles ; la fourniture d'un soutien financier aux services d'administration foncière ; la fusion des services d'administration foncière existants et leur fonctionnement efficace pour alimenter les données foncières dans les archives publiques sur les terres ; et la sensibilisation du public sur l'importance de fournir des informations foncières socio-économiques pour le développement du pays..

Recommandations

Compte tenu de ce qui précède, la présente étude recommande :

- Sensibiliser les parties prenantes de la gouvernance foncière, de l'administration foncière et de l'utilisation des terres au Bénin sur la collecte, le stockage et l'utilisation des données foncières socio-économiques.
- Renforcer les capacités des agences d'administration foncière et des autres acteurs fonciers clés qui seront impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie, en leur fournissant des techniques et des outils pour identifier et satisfaire les besoins mesurables en données foncières socio-économiques. Cela permettra la planification et la conduite efficace d'un vaste programme de collecte de données exclusivement consacré au foncier, afin de rendre disponibles et accessibles aux chercheurs, aux décideurs politiques et aux utilisateurs des données socio-économiques foncières stockées dans une archive ou un dépôt public moderne unique.
- Mettre à jour et étendre la base de données INSAE "Profil foncier et déterminants de la pauvreté" qui a été compilée en 2009.
- La mise en place d'un observatoire foncier pour répondre largement au besoin d'un dépôt public fiable et durable de données socio-économiques foncières, étant donné la pertinence et les exigences légales du dépôt. Un tel observatoire pourrait être plus adéquat pour héberger un service d'assistance foncière au Bénin. Le soutien du gouvernement à la stratégie est nécessaire pour la mise en place et le financement d'un référentiel fonctionnel, au sein ou sous le contrôle de l'observatoire.

Remarques

1. Source: <https://fr.actualitix.com/pays/ben/benin-population-rurale.php>
2. Source: WDI (2014).
3. <https://www.worldbank.org/en/country/benin/overview>
4. Korir (2019).

Références

- Atchy, A. (1976). Contribution à l'étude de la transhumance en République populaire du Bénin. Thèse de Doctorat.
- Assemblée Nationale (2018). Loi n°2018-20 portant Code pastoral en République du Bénin. (2018, Juillet 3). Consulté le Novembre 6, 2019, sur sgg.gouv.bj/download.
- Bernus, E. (1995). Pasteurs face à la sécheresse: rebondir ou disparaître? Géocarrefour, 255-259.
- Dossou, P.J., S.B.Y. Allagbe, T. De-Souza, G. Noudaikpon and A.N. Tovissohe. 2011. Evolution et impacts de l'occupation des terres sur le littoral béninois : le cas de la commune de Sèmè-Podji.
- Holden, S.T., D. Ali, K. Deininger and T. Hilhorst. 2016. A Land Tenure Model for LSMS. The World Bank
- Kiki, A.S. (2018). La réforme foncière au Bénin. Atelier de l'UA-NEPAD sur la gouvernance foncière en Afrique. Johannesburg.
- Korir, M. 2019. "About AERC, ISELDA Project & Workshop Objectives". Presentation at the ISELDA Project Stakeholders' Workshop. Addis Ababa, Ethiopia, 22 November.
- Kougblenou, J.V. (2019). Gouvernance foncière et gestion des données et informations foncières et administratives et spatiale au Bénin. Atelier de lancement de la gouvernance foncière de l'AUDA-NEPAD, à Nairobi, 18/07/2019.
- Lavigne Delville, P. 2018. "Les marchés fonciers ruraux au Bénin: Dynamiques, conflits, enjeux de régulation". Les Cahiers Du Pôle Foncier No. 19. Pôle Foncier, Montpellier.
- Lavigne Delville, P., C. Toulmin, J.P. Colin and J.P. Chauveau. 2003. L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) Modalités, dynamiques et enjeux.
- Lesse, P., Houinato, M., Djenontin, J., Dossa, H., Yabi, B., Toko, I., . . . Sinsin, B. (2015). Transhumance en République du Bénin : états des lieux et contraintes. International Journal of Biological and Chemical Sciences, 2668-2681.
- Lombard, J. (1957). Quelques notes sur les Peuls du Dahomey (Vol. 73). Notes Africaines.
- Magnon, Z.Y., L. Adjahouhou, K.M. Nassi, C.R. Tossou, R. Mongbo, and G. Biaou. 2015. "Pression foncière et individualisation des droits fonciers ruraux. Les limites de la théorie évolutionniste des droits de propriété, une étude de cas au sud-bénin". Annales Des Sciences Agronomiques, 19(1): 1-18.
- MUHRFLEC (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.

Pecaud, G. L. (1912). L'élevage des Animaux domestiques au Dahomey. Imprimerie du Gouvernement général.

Tohozin, A.Y., G.A. Glèlè, B. Fangnon and O. Adjallala. 2012. "Gestion du foncier et dynamique des espaces agricoles au sud du benin : cas de la commune de Tori-bossito". *J. Rech. Sci. Univ*, 14(2): 1-12.

Annexes

Annexe A : Visites de terrain de la mission à laquelle a participé le coordinateur ISELDA du Bénin

Dates	Institutions et projets visités	Sujets de discussion	Personnes de contact
09/09/19	DGDU	Système actuel de gouvernance foncière ; diagnostic technique et institutionnel du foncier ; type de données et archivage.	M. François HODONOU Tél : +22996346196 (CS/SIG)
	IGN	Perspectives d'un bureau d'assistance foncière ; projet PFR	r. Roch BAH Tél : +22995868711 E-mail: rochabdon@yahoo.fr (DG/IGN)
10/09/19	ANDF; PMAF; FI-Agri/MAEP; PADAC/MAEP	Référentiel des prix applicables au domaine privé de l'Etat ; les travaux des PFR et leur prise en compte ; historique de la situation foncière au Bénin ; étude d'impact des PFR sur les non propriétaires fonciers ; Nouvelle évolution de la gestion foncière.	r. Moussa-Fils DJIBRIL Tél : +22995451156 E-mail: moussafils@gmail.com (DGA/ANDF)
12/9/19	CENATEL	Gouvernance et gestion des terres forestières	M. Corneille TOSSA (DG/CENATEL)
	Mairie Toffo	Nouveau code foncier et son applicabilité au niveau local ; procédure d'établissement du PFR	Mme. Urbaine DEGBEHOUDE Tél : +22995427141 (Maire)

Annexe B : Matrice SWOT

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Existence of several land administration services/ agencies - Existence of NGOs or private organizations dealing with land issues 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'archives foncières publiques solides et sûres - Financement insuffisant des études sur des thèmes fonciers spécifiques - Absence d'informations collectées exclusivement sur le foncier - Non-opérationnalisation de certaines agences d'administration foncière
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - Soutien financier des donateurs travaillant dans le secteur foncier 	<ul style="list-style-type: none"> - Les fardeaux historiques, humains et sociaux liés à la terre - L'insécurité foncière au Bénin - De multiples changements institutionnels dans certains services techniques



Mission

Renforcer les capacités des chercheurs locaux pour qu'ils soient en mesure de mener des recherches indépendantes et rigoureuses sur les problèmes auxquels est confrontée la gestion des économies d'Afrique subsaharienne. Cette mission repose sur deux prémisses fondamentales.

Le développement est plus susceptible de se produire quand il y a une gestion saine et soutenue de l'économie.

Une telle gestion est plus susceptible de se réaliser lorsqu'il existe une équipe active d'économistes experts basés sur place pour mener des recherches pertinentes pour les politiques.

www.aercafrica.org/fr

Pour en savoir plus :



www.facebook.com/aercafrica



www.instagram.com/aercafrica_official/



twitter.com/aercafrica



www.linkedin.com/school/aercafrica/

Contactez-nous :

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique
African Economic Research Consortium

Consortium pour la Recherche Économique en Afrique

Middle East Bank Towers,

3rd Floor, Jakaya Kikwete Road

Nairobi 00200, Kenya

Tel: +254 (0) 20 273 4150

communications@ercafrica.org