HAL open science

Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin La pluralité comme enjeu ?

Claire Simonneau

To cite this version:

Claire Simonneau. Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin La pluralité comme enjeu ?. Métropolitiques, 2017. hal-03400635

HAL Id: hal-03400635

https://hal.science/hal-03400635v1

Submitted on 25 Oct 2021

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.

métropolitiques.eu

Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin

La pluralité comme enjeu ?

Claire Simonneau

Dossier : Le droit au sol dans les villes du Sud

Comment allier droit coutumier reposant sur un usage traditionnel de la terre, réforme foncière désormais indispensable face à la croissance démographique et urbaine et stratégies citadines d'accès au sol ? Telles sont les questions soulevées par Claire Simonneau à partir du cas du Bénin.

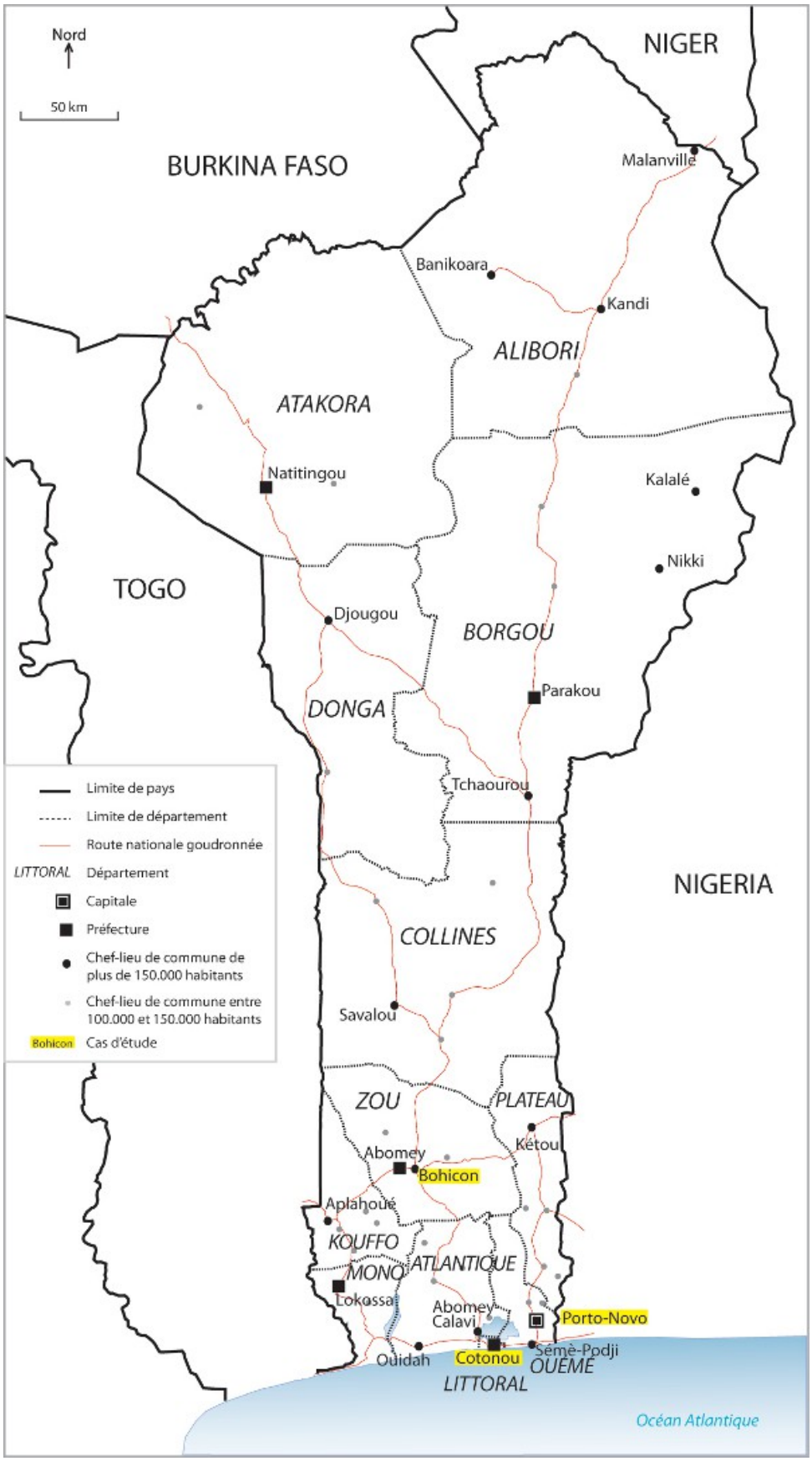
En Afrique de l'Ouest, les débats politiques autour du foncier mettent souvent en opposition deux modes d'accès à la terre et de rapports à la possession du sol : la coutume d'une part, organisant l'usage de la terre par une communauté en vertu de références sacrées, et la loi d'origine coloniale d'autre part, définissant l'attribution aux individus de la pleine propriété privée (Lavigne-Delville 2010). Nous entendons démontrer, à l'aide d'une étude empirique des stratégies citadines d'accès à la terre au Sud-Bénin[1], que la situation est plus complexe dans les zones à urbanisation rapide. Ce portrait nuancé questionne les fondements de la réforme foncière en cours et sa faisabilité.

Le Bénin urbain sous forte pression foncière

Au Bénin, comme dans la plupart des pays ouest-africains, la terre est considérée comme sacrée selon les traditions précoloniales ; elle ne peut pas faire l'objet d'une appropriation privée et les droits d'usage sont gérés à l'échelle de la communauté locale. Dès le XIXe siècle, des processus de marchandisation du sol et d'individualisation des droits fonciers traditionnels sont observés au sud du pays, suscités par une urbanisation précoloniale (dans les importants royaumes Fons et Yorubas), puis coloniale (autour des comptoirs littoraux), ainsi que par la forte densité de population et la monétarisation de l'économie qui y sont liées (Mondjannagni 1977). Toutefois, les droits coutumiers, impliquant la reconnaissance, en vertu de la coutume, d'un chef de terre gestionnaire des droits d'usage sur la terre, constituent encore aujourd'hui une référence importante dans les rapports fonciers au Bénin.

[1] Cet article s'appuie sur un travail de doctorat impliquant trois enquêtes de terrain de type socio-anthropologique conduites dans les villes de Cotonou, Porto-Novo et Bohicon au Bénin entre 2011 et 2013 (Simonneau 2015). Les données utilisées ici sont principalement issues d'entretiens avec les acteurs du foncier, qu'ils soient propriétaires (présumés), acquéreurs de parcelles, agents immobiliers intermédiaires (démarcheurs) ou agents de l'administration communale et nationale.

Figure 1. Carte du Bénin



Les processus de marchandisation et d'individualisation se sont renforcés à partir de 1960 avec l'urbanisation massive du pays et l'indépendance, et ont explosé dans les années 1990[2] sous l'effet combiné de plusieurs facteurs : la démocratisation, encourageant les aspirations d'ascension sociale incarnée par la propriété foncière, les programmes d'ajustement structurel[3], libéralisant plusieurs secteurs de politiques publiques, dont le foncier et l'immobilier, et enfin la faillite du système bancaire en 1988, qui a renforcé la fonction d'épargne de la terre.

Depuis plusieurs décennies, ces différentes incitations à devenir propriétaire, combinées à une croissance démographique notable, accentuent fortement les besoins en terre et créent une véritable ruée vers la terre urbaine et périurbaine. Cela se manifeste à travers la multiplication des transactions, l'augmentation des prix fonciers et un étalement urbain très rapide.

Or cette explosion du marché foncier n'entre pas dans les cadres prévus par la loi. Au Bénin comme dans d'autres anciens pays colonisés, le droit foncier est hérité des lois coloniales légèrement actualisées à l'indépendance du pays en 1960 ; il s'avère être largement inopérant[4]. La seule procédure légale d'accès à la propriété foncière est entièrement contrôlée par l'État à travers l'immatriculation des terres et l'attribution d'un titre foncier (TF). Elle est hors de portée de la plupart des Béninois, de par sa complexité et son coût. La majorité des transactions se réalisent donc en dehors de la loi, sur des terres détenues en vertu de la coutume en périphérie des villes, ou sur des terrains objet d'un permis d'habiter[5], alors que ce dernier confère un droit d'usage, mais n'autorise pas la vente.

Malgré les dénonciations régulières du « chaos » entourant le foncier dans la presse ou les débats politiques, l'observation des stratégies citadines d'accès au foncier et de sécurisation de la possession suggèrent une situation plus nuancée : il existe une diversité des pratiques, mais également de fortes régularités.

Les règles de la « propriété présumée »

Les pratiques foncières des citadins suivent ainsi certaines règles qui ne relèvent pas de la loi mais semblent socialement admises et, pour certaines, administrativement reconnues. Ces règles représentent une notion souple, qui ne relève pas du droit positif, mais plutôt d'un « droit de la pratique » (Le Roy et Hesseling 1990) se forgeant localement en fonction des systèmes de normes disponibles et légitimes. Ces régulations foncières de fait[6] émergent des pratiques et des interactions entre les différents acteurs du marché foncier urbain : l'État, les municipalités, les chefs coutumiers détenant traditionnellement la terre[7], le secteur privé et les citadins. Plusieurs modes de régulation foncière coexistent ainsi, en fonction du jeu d'acteurs local et des rapports de force.

Dans le contexte béninois, l'expression qui semble recouvrir le mieux cette réalité est la notion de « propriété présumée ». Celle-ci ne correspond à aucune définition légale, mais est couramment

---

[2] En particulier au sud du pays, dans la région littorale, qui représente 50 % de la population urbaine pour 2,6 % du territoire (Charles-Dominé 2012).

[3] Programmes soutenus principalement par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans les années 1980-1990, visant le redressement économique de ces pays par des programmes de libéralisation, réduction des dépenses publiques, privatisation des services urbains, suppression du contrôle des prix et des barrières à l'exportation, dans la perspective de générer des revenus publics.

[4] Jusqu'en 2013, ce droit foncier était principalement porté par la loi 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière, la loi 69-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime du permis d'habiter au Bénin, et en référence à la circulaire n° 128 A.P. du 19 mars 1931, portant coutumier du Dahomey.

[5] Le permis d'habiter autorise l'occupation d'une parcelle sur des terres immatriculées au nom de l'État. Il s'agit d'un titre personnel, précaire et révocable, soumis à la mise en valeur du terrain.

[6] Le terme « régulation foncière » est entendu comme le processus de production et de mise en œuvre des règles relatives à l'accès à la terre et à la sécurisation de la possession.

[7] En particulier les personnes désignées localement comme « propriétaires coutumiers », c'est-à-dire les chefs de collectivités familiales ou leurs descendants détenant la terre en vertu de la coutume.

employée par les administrations publiques et leurs prestataires dans le cadre d'opérations d'aménagement. Pour les citadins, cette notion implique d'accumuler des preuves de propriété, le plus souvent écrites et à la limite de l'illégal, et correspondant à un état d'avancement dans un processus d'aménagement essentiellement amorcé par les municipalités. Ces différents types de régulation foncière sont fortement liés à des logiques financières, puisque chacune de ces procédures est payante. De nombreux acteurs, privés et publics, détiennent ainsi un intérêt financier direct dans ces transactions et dans leur régulation, comme en témoigne l'émergence d'intermédiaires entre propriétaires et acheteurs se rémunérant sur ces transactions, appelés localement « démarcheurs » (Kakai 2012).

Plusieurs types de régulation foncière

Notre travail de terrain a permis d'identifier quatre types de régulation foncière.

Le premier type correspond aux régulations coutumières exercées sur les quelques parcelles détenues selon la coutume de manière collective dans le centre des villes royales (telles que Porto-Novo ou Abomey). Ici, la preuve de propriété est essentiellement liée à l'histoire orale des lieux et des familles, mais peut être concrétisée par un document administratif.

Le second type fait référence aux régulations micro-locales à l'œuvre dans les filières « néo-coutumières » d'accès à la terre dans les zones périurbaines (Durand-Lasserve *et al.* 2004), c'est-à-dire lors des transactions portant sur des terres agricoles n'ayant jamais fait auparavant l'objet d'une marchandisation. Ici, les transactions sont attestées par des conventions de vente écrites (parfois filmées), signées par le vendeur et l'acquéreur et parfois par des témoins. Plus souvent, ce sont des traces matérielles qui marquent la propriété présumée.

Figures 2 et 3. Traces matérielles de la propriété présumée (plaques nominatives, matériaux de construction et cultures maraîchères), Bohicon

© Claire Simonneau

© Claire Simonneau

Le troisième type correspond aux zones urbaines denses régulées par les actions communales de gestion urbaine et d'aménagement. Deux dispositifs en particulier permettent d'enregistrer ces propriétés présumées, voire de les régulariser : l'affirmation des conventions de vente, et le lotissement–remembrement. La procédure d'affirmation consiste en l'apposition de la signature du maire sur les conventions, permettant de dater et d'enregistrer les transactions dans les registres communaux des affaires domaniales. Le lotissement–remembrement correspond à un remembrement parcellaire postérieur aux transactions foncières puis à un « recasement[8] » des propriétaires présumés. Il doit permettre la rationalisation de la trame viaire et la réservation d'emprises foncières pour les équipements publics, et ouvre la possibilité aux propriétaires présumés de demander un permis d'habiter. Ces deux modes d'enregistrement administratif permettent en théorie de renseigner le cadastre fiscal communal et ainsi d'appliquer une fiscalité foncière, elle aussi preuve de présomption de propriété.

[8] Le « recasement » correspond à l'attribution d'une parcelle définie par le nouveau plan de lotissement. Ce peut être la parcelle initiale aux limites modifiées (souvent réduites) ou une autre parcelle dans le lotissement.

Figure 4. Quartier Saint-Michel, Cotonou

© Claire Simonneau

Enfin, le quatrième type correspond aux rares parcelles faisant l'objet d'un titre foncier légal. Cette régulation foncière est alors organisée par les institutions d'État.

Plus que de simples « papiers », ces preuves et les acteurs qui les produisent semblent organiser la reconnaissance des situations foncières et réguler de fait la propriété. Ce système pluriel de la propriété présumée offre de nombreux avantages : il constitue un cadre pragmatique pour une reconnaissance progressive de l'appropriation du sol urbain et un aménagement par les pouvoirs publics ; il permet un accès au foncier pour une grande diversité de citadins ; surtout, il correspond à une pluralité bien ancrée dans les sociétés locales, liée à une pluralité des normes relatives à l'appropriation foncière (coutumes, lois, opérations d'aménagement, etc.), à la diversité des espaces urbains, et aux inégalités socioéconomiques que ces espaces présentent. Il pose cependant d'importants inconvénients : en l'absence d'un système unique de référence, les parcelles peuvent être vendues deux, voire trois, fois par un même propriétaire ou par un même démarcheur, voire accaparées[9], ce qui multiplie les conflits fonciers ; il ne peut empêcher l'urbanisation sur des sites insalubres ou dans des milieux fragiles ; enfin, le « marché de l'information foncière » qu'il représente (Le Meur 2008 ; Simonneau 2015) creuse encore les inégalités socio-économiques lorsque la sécurité foncière revient aux plus offrants.

Regard critique sur la réforme foncière en cours

Le Bénin se situe à une période charnière en termes de politiques foncières, dans la mesure où la réforme envisagée depuis les années 1990 (Comby 1998), préparée activement depuis 2006 et votée en 2013, est en cours de mise en place. Cette réforme vise l'unification des régimes fonciers à travers une procédure simplifiée d'immatriculation et de délivrance de l'équivalent d'un titre foncier, dénommé certificat de propriété foncière (CPF). Elle s'accompagne de la création en 2015 d'institutions publiques, en particulier l'Agence nationale du domaine et du Foncier, et de la mise en place d'un cadastre national alimenté par les bureaux départementaux et communaux du cadastre. Elle traduit une réelle volonté en matière de simplification des procédures et de lutte contre les fraudes, mais présente peu de garanties en matière d'applicabilité.

Deux constats critiques s'imposent. D'abord, adopte une approche légale du foncier et fait le pari d'une unification des statuts fonciers. En ce sens, elle nie le caractère progressif de la reconnaissance par les pouvoirs publics des occupations foncières qui a prévalu jusque-là, et l'articulation entre aménagement urbain et statut foncier incarnée par la régulation communale.

Ensuite, au regard de 20 ans de mise en œuvre du Registre foncier urbain (RFU), cadastre simplifié et informatisé, il est permis de douter de son applicabilité. Le RFU, dont le but est essentiellement fiscal, est basé sur une carte parcellaire et une base de données des propriétaires présumés établie *via* des enquêtes de terrain, et non sur la base des répertoires légaux. De la sorte, l'instrument est techniquement capable de prendre en considération l'ensemble des statuts de

[9] Par exemple, subtilisées et redistribuées lors des opérations de lotissements.

propriété présumée. Une analyse de sa mise en œuvre sur le temps long met toutefois en lumière deux limites majeures. Premièrement, l'actualisation des données relatives aux propriétaires reste insuffisante : les enquêtes de terrain ne parviennent pas à suivre le rythme des transactions foncières entre particuliers, notamment en périphérie des villes, et les échanges de données entre les différents acteurs des transactions foncières restent limités. Deuxièmement, la mise en œuvre du RFU rencontre d'importantes réticences relatives à la légitimité de l'institution communale de taxer la propriété présumée (Leclerc-Olive 2007). La question technique du cadastre (et donc de la régularisation foncière) est en effet indissociable d'un enjeu hautement politique : celui du lien entre droits et devoirs de la vie en ville et de la définition des institutions légitimes à les définir.

Gérer la pluralité : un enjeu complexe des politiques foncières

Le projet de cadastre national pose ainsi question. L'actualisation de la base de données, point clé de tout système d'information foncière, est basée sur l'enregistrement obligatoire des transactions par les acquéreurs, laquelle permettra également la délivrance progressive des certificats de propriété sur l'ensemble du territoire. Comment ces acquéreurs seront-ils incités à se plier à cette obligation ? Les bureaux d'enregistrement du cadastre, décentralisés, ne s'appuient ni sur les acteurs locaux (communaux, chefs de quartier), ni sur leurs bases de données partielles existantes, ni sur leurs compétences en matière d'aménagement.

Pour que ce projet soit mené à bien, il faudrait donc à la fois des compétences techniques et en ressources humaines importantes, dont on ne sait comment elles seront financées, mais aussi une légitimité de l'institution cadastrale nationale, des perspectives d'imposition qu'elle implique et une confiance des habitants dans le fait que cet enrôlement au cadastre national leur garantira la sécurité foncière.

En somme, le cas du Bénin urbain fait ressortir la complexité des politiques foncières de régularisation. Face à une pluralité bien ancrée de la régulation foncière, il est possible de douter que la seule modification de la loi permette d'unifier les pratiques. Cette question se pose dans d'autres pays africains connaissant une superposition de systèmes de normes et des modèles d'organisation et de gestion, alimentée hier par la colonisation et aujourd'hui par l'aide internationale, empêchant finalement toute stabilisation d'un système de normes accepté par tous (Durand-Lasserve *et al.* 2015; Le Roy 1996). Ne faudrait-il pas d'abord composer avec cette pluralité plutôt que d'essayer de la combattre ?

Bibliographie

Charles-Dominé, J. 2012. *Enjeux et dynamiques de l'information géographique dans la gouvernance des territoires urbains du Sud-Bénin. Le Registre foncier urbain, un nouvel outil et ses pratiques à l'heure de la décentralisation*, thèse de doctorat en géographie, université d'Aix–Marseille.

Comby, J. 1998. *La Réforme du droit foncier au Bénin*, rapport pour le Service d'études régionales, d'habitat et d'aménagement urbain (SERHAU), août, 72 p.

Durand-Lasserve, A., Durand-Lasserve, M. et Selod, H. 2015. *Le Système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest. L'exemple de Bamako*, Washington, DC : Banque mondiale.

Durand-Lasserve, A., Mattingly, M. et Mogale, T. 2004. *La Nouvelle Coutume urbaine. Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique subsaharienne*, vol. I d'un rapport de synthèse pour le Programme de recherche urbaine pour le développement.

Kakai, S. H. F. 2012. *Government and Land Corruption in Benin*, LDPI Working Paper n° 12, La Haye : Land Deal Politics Initiative – International Institute of Social Studies.

Lavigne-Delville, P. 2010. « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissements. Pour un cadre conceptuel élargi », *Revue des questions foncières*, vol. 1, n° 10, p. 5-34.

Le Meur, P.-Y. 2008. *L'Information foncière, bien commun et ressource stratégique. Le cas du Bénin*, dossier n° 147 des Zones arides, mai, Londres : Institut international pour l'environnement et le développement. Disponible en ligne à l'URL suivant : http://pubs.iied.org/pdfs/12547FIIED.pdf.

Le Roy, É. 1996. « Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire », *Annales de la recherche urbaine*, n° 66, p. 12-21.

Le Roy, É. et Hesseling, G. 1990. « Le Droit et ses pratiques », *Politique africaine*, n° 40, p. 2-11.

Leclerc-Olive, M. 2007. « Urban Issues and Local Power: Who Can Speak for the Community? », in D. Eyoh et R. Stren (dir.), *Decentralization and the Politics of Urban Development in West Africa*, Washington, DC : Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 135-154.

Mondjannagni, A. C. 1977. *Campagnes et villes au sud de la République populaire du Bénin*, thèse de doctorat d'État en géographie, université Paris-7, Paris/La Haye : Mouton.

Simonneau, C. 2015. *Gérer la ville au Bénin. La mise en œuvre du Registre foncier urbain à Cotonou, Porto-Novo et Bohicon*, thèse de doctorat en aménagement, université de Montréal.

Claire Simonneau est consultante et chercheuse en urbanisme. Ses recherches doctorales, réalisées à l'université de Montréal (Canada), ont porté sur la gestion urbaine et foncière au Bénin, à travers l'étude du Registre foncier urbain (RFU). Elle s'intéresse plus largement aux enjeux urbains et fonciers et à la mise en œuvre de l'action publique dans les pays des Suds, dans le cadre de recherches opérationnelles pour plusieurs bailleurs de fonds et de recherches postdoctorales à l'université catholique de Louvain (Belgique).

Pour citer cet article :

Claire Simonneau, « Stratégies citadines d'accès au sol et réforme foncière au Bénin. La pluralité comme enjeu ? », *Métropolitiques*, 16 janvier 2017. URL : http://www.metropolitiques.eu/Strategies-citadines-d-acces-au.html.