



**ATELIER DE REFLEXION SUR LES TRAJECTOIRES
DES POLITIQUES FONCIERES :
ENJEUX ET DYNAMIQUES SOCIALES DANS LE PROCESSUS DE MISE
EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FONCIERE AU BENIN**

Hôtel du Lac, Cotonou • 18 mai 2022



Comité technique



I. Contexte général

Le Bénin dispose d'une longue trajectoire de réflexion sur la législation foncière, s'appuyant sur différentes opérations pilotes, conduites en particulier depuis le milieu des années 90. Il a voté en 2007 la loi portant foncier rural au Bénin, puis adopté en 2013 le Code Foncier et Domania (CFD), qui a été révisé en 2017. Cette nouvelle législation visait à unifier le droit foncier, le moderniser et à lutter contre la spéculation. Elle conforte le recours au titre foncier, de caractère définitif, inattaquable et prévoit la création de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), établissement public créé par l'Etat et régi par le décret du 19 janvier 2015.

Ces dispositions de législation foncière ont donné lieu à de nombreuses discussions entre les parties prenantes et les modalités de leur mise en œuvre respective font toujours débat. Cette réforme foncière intervient en effet quelques années après la promulgation des lois de décentralisation, de 1999 et 2000, qui confèrent aux communes des compétences en matière de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que des compétences relatives à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. Celles-ci demeurent responsables de la délivrance des Attestations de Détenzione Coutumière (ADC) qui permettent de reconnaître la présomption de propriété et l'ANDF est censée leur venir en appui dans la gestion de leur patrimoine foncier.

Des démembrements de l'ANDF au niveau des communes et au niveau des départements ont été mis en place, mais les modalités de collaboration avec les communes sont encore inégales et parfois difficiles ; la légitimité de l'ANDF se construit progressivement. La mise en place des organes locaux de gestion foncière (comité communal de gestion foncière - CoGEF - et ses sections villageoises - SVGF) n'est pas non plus encore effective dans toutes les communes. Lorsque les structures ont été créées, elles demandent encore à être formées et renforcées, équipées pour qu'elles puissent exercer leurs prérogatives et être pleinement fonctionnelles. Cela constitue un enjeu de taille puisque sans ces organes, les dispositions législatives ne peuvent pas être mises en œuvre. Le financement lié au fonctionnement de ces organes demeure un point de négociation important entre l'Etat et les communes. Aucune ressource ne semble avoir été transférée aux communes à cet effet, et elles n'ont actuellement pas non plus la possibilité de percevoir de taxes sur la délivrance d'ADC ou d'impôt sur le foncier bâti, alors qu'auparavant, c'était elles qui délivraient les certificats administratifs et validaient les conventions de vente, ce qui générait des recettes non négligeables.

Un projet de cadastre a été récemment lancé pour compléter les instruments de gestion foncière, avec pour ambition de couvrir l'intégralité du territoire national. Actuellement, il a commencé à se déployer dans 12 communes sur certaines de leurs subdivisions administratives. Les enjeux d'articulation avec les systèmes d'information foncière des communes demeurent donc d'actualité. L'expérience des communes qui ont déployé des plans fonciers ruraux (PFR) devrait constituer de ce point de vue un atout ; les approches déployées, écueils rencontrés et enseignements tirés pourraient utilement alimenter les réflexions sur les modalités de réalisation de ce cadastre et, au-delà, de mise en œuvre de la réforme dans son ensemble.

Pour finir, il est important de souligner l'adoption d'une nouvelle législation relative à la transhumance, avec la promulgation de la loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant code pastoral. Cette loi abroge toutes les dispositions antérieures, notamment celles de la loi n°87-013 du 21 septembre 1987 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance. Ce nouveau code pastoral prévoit la sécurisation d'espaces pastoraux comme les zones de pâturage, les couloirs de passage, les pistes de transhumance, les aires de repos, les zones d'attente, les centres de vaccination, les points d'abreuvement ou points d'eau ainsi que les ressources fourragères ou en eau. Il réglemente les obligations relatives des agriculteurs et des

éleveurs, prévoit des procédures de prévention et de gestion des conflits (conciliation, règles de procédures contentieuses) ainsi que les infractions et leurs sanctions.

Les collectivités locales sont chargées dans les dispositions prévues par le code de dégager des espaces pastoraux d'un minimum de 5 hectares jusqu'à 20 hectares là où se pratique une agriculture sédentaire. En juin 2021 est également créé un Haut-commissariat à la sédentarisation des éleveurs, visant à réduire les conflits agriculteurs/éleveurs et à permettre de sécuriser des familles d'éleveurs dans leurs terroirs d'attache en identifiant certains espaces qui leur seraient dédiés.

C'est dans ce contexte que, la PNOPPA, Synergie Paysanne, l'ANOPER et le CEBEDES ont organisé un atelier en partenariat avec le Comité technique « Foncier & Développement » (CTFD) sur la mise en œuvre de la politique foncière du Bénin,

Cette rencontre a eu lieu à Cotonou le 18 mai 2022 et a vu la participation des acteurs stratégiques engagés sur la question foncière au Bénin. L'objectif était de contribuer à construire une vision et une analyse partagées des enjeux institutionnels, politiques, sociétaux qui influencent les pratiques foncières et le processus de mise en œuvre de la politique foncière au Bénin. Il s'agissait aussi d'identifier les questions prioritaires sur lesquelles travailler pour alimenter efficacement les réflexions et débats actuels sur la mise en œuvre de la politique foncière. Les échanges ont été structurés autour de deux (2) panels thématiques, le premier sur la sécurisation foncière et le second sur le pastoralisme, chaque panel ayant été introduit par des experts et des personnes ressources.

II. Cérémonie d'ouverture

La modération générale de l'atelier a été assurée par le Professeur Roch Mongbo, directeur honoraire du CEBEDES et la cérémonie d'ouverture présidée par Toto Bernadin, Secrétaire Permanent de la PNOPPA.

Mot de bienvenue du Président de la PNOPPA

M. Lawani AROUNA, président de la PNOPPA, a remercié les participants et organisateurs de l'atelier. Il a rappelé que la PNOPPA s'investit sur les questions foncières depuis des années, et que cet engagement se poursuit toujours, comme en témoigne cet atelier organisé avec Synergie Paysanne, l'ANOPER, le CEBEDES et le Comité Foncier.

Il a souligné l'importance du foncier pour les populations, qui représente un véritable enjeu de cohésion sociale. La démographie et la marchandisation des terres, la baisse de fertilité des sols, l'inégalité d'accès à la terre des femmes et des hommes constituent autant d'enjeux auxquels il faut aujourd'hui répondre.

Il y a eu plusieurs réformes dans les années 1990 en Afrique de l'Ouest. Au Bénin, le Code Foncier et Domanial a été adopté en 2013 et complété par d'autres textes visant la sécurisation de l'accès au foncier et aux ressources naturelles, comme le code pastoral. La mise en œuvre de ces codes implique de nombreux acteurs : organisations de la société civile, organisations de producteurs et d'éleveurs, universitaires, institutions de recherche, etc. La non-existence ou le non fonctionnement des instances locales de gestion foncière est d'après lui un défi à relever. La mise en place du cadastre en zone rurale a également eu des impacts sur l'accès des femmes à la terre qu'il faut souligner pour pouvoir y remédier.

Il a enfin indiqué que les acteurs ici présents ont tous des intérêts et objectifs spécifiques dans la mise en œuvre de la politique foncière et qu'il y a donc un besoin de poursuivre le dialogue multi-

acteurs. Cet atelier pourra dégager une feuille de route pour continuer d'appuyer la réforme foncière en cours. Il a renouvelé ses remerciements à Monsieur le Ministre de l'Agriculture, aux partenaires et autres participants, pour la tenue de cet atelier dont l'intérêt n'est plus à démontrer, et dont il espère que les initiatives qui suivront seront un franc succès.

Mot de bienvenue du Comité Technique « Foncier & Développement » (CTFD)

Mme Amel BENKAHLA, a ensuite pris la parole au nom du Comité Foncier « Foncier & Développement ». Elle a rappelé que le Comité est un groupe de travail informel créé il y a maintenant 25 ans par l'Agence Française de Développement (AFD) et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Il regroupe des experts, chercheurs, représentants d'institutions publiques, opérateurs de projets, organisations de la société civile, issus de différentes disciplines, et qui partagent leurs réflexions et expériences pour alimenter les débats sur les politiques foncières. Avec ses membres en France, en Afrique de l'Ouest, à Madagascar, et dans d'autres pays, le Comité réalise des études sur des enjeux nouveaux et d'intérêt partagé en lien avec le foncier. Il promeut la reconnaissance et la sécurisation des droits fonciers locaux, ainsi que la mise en place de dispositifs de gestion foncière accessibles au plus grand nombre.

Ces dernières années plusieurs travaux ont été conduits, notamment sur les modalités de conversion des usages des sols, les impacts fonciers liés au développement des zones économiques spéciales, l'intérêt d'une approche par les communs, la dynamique d'évolution des structures agraires et ses implications sur l'accès des jeunes à la terre, ou encore l'analyse processuelle des liens entre foncier et conflits violents.

Le Comité fédère aussi les acteurs stratégiques du changement des politiques foncières dans différents pays, pour leur permettre de construire des espaces d'échanges et de débats, alimenter les réflexions en cours ou accompagner la mise en œuvre des réformes foncières dans leur pays. Il facilite leur mise en réseau aux niveaux régional et international, afin de bénéficier de l'expérience et de l'expertise développée dans les autres pays, prendre du recul sur les manières dont sont posés les débats, ou initier conjointement des travaux sur des sujets d'intérêt commun.

Elle a indiqué que cette rencontre importante organisée par la PNOPPA, Synergie Paysanne, l'ANOPER et le CEBEDES constitue pour le Comité un point de départ à une collaboration et à des échanges renforcés avec les acteurs des politiques foncières au Bénin. Il vise à contribuer au renforcement du dialogue multi-acteurs, indispensable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Elle a remercié les organisateurs, modérateurs et modératrices, ainsi que tous les participants, pour leur implication dans ces travaux auxquels elle a souhaité un plein succès.

Discours d'ouverture du Ministre de l'Agriculture

M. Gaston Cossi DOSSOUHOUI, Ministre de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, a enfin prononcé le discours d'ouverture officiel de l'atelier. Il a salué les différents représentants des agences et directions nationales présentes, les représentants des producteurs, éleveurs et usagers du foncier à la base, représentants de la société civile, Têtes couronnées, chercheurs et experts, partenaires techniques et financiers.

Il a souligné que cette rencontre vient renforcer la dynamique de partage d'expériences déjà en cours entre les acteurs stratégiques du foncier pour aller vers une gouvernance foncière, qui tient compte des enjeux de sécurisation du plus grand nombre. Il a réaffirmé que les organisateurs de cet atelier, qui regroupent des représentants d'organisations de producteurs, d'éleveurs et experts engagés au service du monde rural, disposent de la légitimité pour porter les préoccupations des

acteurs ruraux. Ils sont engagés de longue date dans le dialogue politique avec l'Etat et sont force de propositions pour faire en sorte que les enjeux spécifiques liés au foncier agricole, pastoral et rural puissent être bien pris en compte dans la mise en œuvre de la loi foncière du Bénin.

Ces réflexions permettront d'aborder des questions cruciales telles que celles des conditions d'effectivité des organes locaux de gestion foncière, de la portée des instruments de reconnaissance des droits prévus par le code, de leur accessibilité et de leur mobilisation par les différents groupes d'acteurs. Elles permettront aussi d'échanger sur les enjeux d'opérationnalisation du code pastoral et sur les actions pouvant conduire à une meilleure sécurisation des espaces dédiés à l'élevage.

Les discussions et conclusions qui ressortiront des échanges doivent permettre selon lui d'identifier des questions stratégiques, sur lesquelles les participants devraient poursuivre leurs travaux pour alimenter le dialogue multi-acteurs. Le caractère multisectoriel de la problématique du foncier rural au Bénin appelle en effet à l'engagement de tous les secteurs, aussi bien en milieu urbain que rural. Toutefois, cela ne doit pas occulter le caractère vital que représente la terre pour le développement des activités agro-sylvo-pastorales et la nécessité de préserver la vocation de ces terres pour les générations futures.

Il a souligné l'acuité de l'enjeu foncier, qui doit absolument être correctement adressé. Le djihadisme frappe au Sahel et cela frappe également maintenant dans les pays côtiers. Selon le gouvernement, chaque agriculteur et chaque éleveur doit pouvoir avoir des espaces définis pour exercer ses activités, faute de quoi, il s'en suit des affrontements sanglants. Le pays doit faire face également à une urbanisation galopante, une appropriation d'espaces qui n'auraient pas dû être versés dans du domaine privé. Face à cette question sécuritaire, tous les acteurs doivent bien réfléchir, les modes de production doivent bouger. On doit trouver des solutions rationnelles pour une bonne gestion de l'espace des éleveurs et des agriculteurs, pour les ressources naturelles. Il faut aujourd'hui les réguler, pour les futures générations, sinon bientôt on ne trouvera plus de bois pour la charpente des maisons de nos enfants.

Il s'est réjoui de la pleine participation des acteurs présents et les a félicités pour leur engagement au service de la cause du foncier rural. Il a réitéré la volonté du Ministère de l'Agriculture de jouer au mieux sa partition dans l'accompagnement de ce processus pour porter la voix des producteurs et des éleveurs, pour le plus grand profit des populations rurales.

Au nom du gouvernement du Président Patrice TALON, il a enfin remercié les organisateurs de cet atelier, la PNOPPA, Synergie Paysanne, l'ANOPER et le CEBEDES, ainsi que le Comité technique « Foncier & Développement » et a déclaré ouvert l'atelier sur les enjeux et dynamiques sociales dans le processus de mise en œuvre de la politique foncière au Bénin.

Présentation des objectifs de l'atelier

Roch Mongbo, directeur honoraire du CEBEDES, a rappelé les termes de référence de la journée, en insistant sur les intérêts divergents des acteurs sur la question foncière. Quand on est agriculteur, éleveur, pêcheur ou membre d'une communauté rurale, on n'a pas le même regard sur le foncier. Pour les sociologues ou les juristes, mais également les politiques, c'est la même chose : il existe des divergences et des débats, qui à défaut d'une juste modération et facilitation, deviennent de la cacophonie.

Les débats démocratiques permettent à tous de parler, mais sont parfois vains, surtout quand personne ne se fait l'obligation d'écouter, encore moins d'en tirer des besoins d'action. Cet atelier doit permettre de faire en sorte que ces débats deviennent des dialogues, pour aboutir à des actions qui nous permettent d'avancer dans la sérénité. Il a souligné que le Bénin n'est pas seul à faire face à cette problématique, tous les pays qui nous entourent traversent les mêmes situations et l'on pourra apprendre d'eux, aussi bien qu'ils peuvent apprendre de nous. Au Bénin, on est en

marche sur la législation foncière depuis les années 1990, et beaucoup d'acteurs présents ici ont été des artisans de ce parcours. Les TDR retracent les jalons de ce parcours, et les acquis. C'est là-dessus qu'on peut s'appuyer pour avoir un dialogue constructif.

Chaque acteur a des obligations particulières au regard des chantiers en cours. On peut parler des mesures d'opérationnalisation du Code Foncier telles que la mise en place des organes locaux de gestion foncière, la responsabilisation de ces structures locales dans la délivrance des attestations de détention coutumière (ADC), la mise en place du cadastre, la gestion de la mobilité du pastoralisme, le développement des zones économiques spéciales.... Sur tous ces chantiers des débats sont en cours.

Les discussions ont commencé avant cet atelier, mais cet atelier offre une nouvelle occasion de passer du débat au dialogue. Partager les initiatives porteuses, relever les points de blocages... autant d'objectifs qui vont permettre aux participants de s'accorder sur les enjeux à relever. A partir de l'analyse de ces enjeux, il s'agit de trouver des points stratégiques sur lesquels travailler : des expériences intéressantes qui vont pouvoir être approfondies. Il a également rappelé que les acteurs du foncier au Bénin ne sont pas seuls, et le Comité est porteur des expériences d'autres pays, capitalisés sous diverses formes et qui peuvent aussi apporter des éclairages.

Il est enfin revenu sur l'organisation de la journée et la présentation des deux panels. Le premier panel animé par M. Bernadin Toto, et le second par Mme Faridath Aboudou.

I. **Panel sur la sécurisation foncière au Bénin : acquis, questionnements et enjeux liés à la mise en œuvre du Code foncier et domanial**

Modéré par Bernadin Toto (PNOPPA), ce panel a regroupé Firmin Akpo (Maire de Ouessè, Président de la Commission Agriculture et Foncier de l'ANCB), Fabrice Kossou (ANDF), Florent Aguessy (expert foncier), Soulé Adéchian (Université de Parakou) et Bertrand Yehouenou (PNOPPA/SYNPA).

Les panelistes se sont exprimés autour de 3 questions :

- Les collectivités locales et les autorités traditionnelles au cœur de la gestion foncière : quelles responsabilités conférées par le CFD ? Quelles compositions et modalités de fonctionnement des organes locaux de gestion foncière ?
- Attestations de détention coutumière, titres fonciers, cadastres : quelle portée et défis liés à la mise en œuvre de ces instruments pour sécuriser le plus grand nombre ? Quelle mobilisation de ces outils par les acteurs ruraux ?
- Quelles implications des dispositions du code foncier et domanial, et de la mise en œuvre du cadastre sur l'accès à la terre des femmes (notamment au moment de l'héritage) ?

1. RESPONSABILITES CONFIEES AUX COMMUNES EN MATIERE DE GESTION FONCIERE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES LOCAUX

M. Firmin Akpo, Maire de Ouessé, Président de la Commission Agriculture et Foncier de l'ANCB (Association Nationale des Communes du Bénin)

Le Code Foncier et domanial a apporté beaucoup d'innovations dans la gestion foncière. Il fallait auparavant aller jusqu'à l'arrondissement et revenir ensuite à la commune pour disposer d'un titre foncier. Le code permet aux communes de mettre en place des sections villageoises de gestion foncière (SVGF), qui sont présidées par les chefs de village, regroupent des représentants des femmes, des groupes d'éleveurs, etc. Au niveau communal, un comité de gestion foncière (CoGEF) est mis en place, en plus de la commission domaniale. Le président de la commission domaniale en fait partie, **Le code permet à la commune de délivrer des attestations de détention coutumière (ADC)**. Les sections villageoises de gestion foncière (SVGF) sont chargées de conduire les enquêtes contradictoires pour vérifier que les demandeurs d'ADC sont les véritables ayants droit. Après les enquêtes foncières, les CoGEF peuvent approuver et signer les ADC. La loi a prévu que les frais perçus au niveau de la commune, selon une clé de répartition, soient partagés entre organes de gestion foncière et commune. Mais beaucoup de communes peinent à faire fonctionner ces commissions. Elles ne leur reversent rien ou alors il n'y a pas assez de demandes régulières pour que cela puisse assurer un fonctionnement pérenne desdits organes. Pourtant, le fonctionnement des CoGEF et SVGF demande des moyens, mais cela n'est pas prévu par la loi.

La loi votée en 2017 a permis à l'ANCB de faire valoir ses positions car dans la version initiale du code, toutes les missions en matière de gestion foncière étaient confiées à l'ANDF. Cela ne favorisait pas l'accès à la sécurisation foncière du plus grand nombre. Pour obtenir un acte foncier, il y a plusieurs frais à payer : la réalisation d'un croquis, le paiement de frais à la mairie, etc. sont nécessaires à l'obtention d'un acte de présomption de propriété, qui constitue une étape indispensable pour obtenir ensuite un titre. Cela décourage beaucoup et peut créer des difficultés à long terme.

Les demandes d'ADC ne se font pas de manière homogène, certains mois il peut ne pas y avoir de demande et donc pas de ressources pour la commune, alors que les charges salariales de l'équipe de la commune sont là. **L'ANDF et l'ANCB devraient pouvoir se revoir pour définir une clé de répartition et faire en sorte que les communes s'engagent sur le financement des SVGF.**

Le contexte a changé depuis les années 2000. Il y avait alors beaucoup de projets et de nombreux partenaires engagés sur les questions foncières. Cela a aidé à la mise en place de l'ANDF, et à la mise en œuvre du Code. Aujourd'hui, toutes les communes ne sont pas logées à la même enseigne, certaines ont des partenaires financiers, d'autres n'en ont pas. Dans le département des Collines, plusieurs projets ont appuyé les communes. Mais les autres communes ne sont pas au même niveau. Certaines communes ne sont même pas allées jusqu'à l'installation des SVGF. Comment allons-nous faire pour avancer dans ces conditions ?

Florent Aguessy, Expert foncier

Il faut rappeler que les SVGF n'ont pas que les enquêtes contradictoires à gérer sur le terrain ; leurs attributions vont bien au-delà. La commission permanente des affaires domaniales n'a pas été créée par le code et fonctionne au même titre que les autres commissions créées par la loi de décentralisation. Si les communes arrivent à financer ces commissions, il faut s'appuyer dessus pour financer également les organes créés par le code. **Le fait d'avoir des instances au niveau villageois a été une très bonne option, il faut vraiment réussir à les financer.** Les SVGF ne peuvent pas dépendre uniquement des ressources générées par les enquêtes contradictoires.

Le code a été adopté en 2013, on a donc maintenant 9 ans de recul sur la mise en œuvre du code : une première modification a eu lieu en 2017, un autre article a été modifié en 2020 par rapport aux procédures d'appel (qui peut désormais se faire simplement par voix orale et non nécessairement par écrit). Quel bilan tire-t-on des premières années de mise en œuvre ? Il faudrait pouvoir traiter de cette question.

2. PORTEE DES OUTILS PREVUS PAR LE CODE FONCIER ET DOMANIAL EN MATIERE DE SECURISATION FONCIERE

Soulé Adéchian, Université de Parakou

Quand on parle de sécurisation foncière au Bénin, on parle souvent de sécurisation juridico-institutionnelle via la reconnaissance de la propriété pour pouvoir réaliser des transactions. Mais cela occulte la sécurisation socio-environnementale, la sécurisation des éleveurs, des migrants, dont les droits sont souvent occultés. Les **contrats de droits d'usage délégués sont souvent oubliés** quand on parle de délivrance d'ADC. Les mécanismes de sécurisation doivent aussi permettre de sécuriser ces usagers. Les approches systématiques de délivrance d'ADC pourraient permettre d'identifier en même temps les utilisateurs des terres pour résoudre ce problème.

L'opérationnalisation des instances de gestion foncière chargées de la délivrance d'ADC constitue également un vrai défi. On peut compter sur les doigts de la main les villages dans lesquels les SVGF sont fonctionnelles. Un autre défi réside dans la mise en œuvre du Code foncier et domanial. Le financement de la mise en œuvre du code est largement financé par les PTF. Mais que va-t-il se passer lorsque des projets comme le Pro-PFR vont s'arrêter ?

Il est intéressant aussi de noter que **la perception des ménages ruraux par rapport à l'ADC n'est pas la même que celle du législateur** : le code conçoit les ADC comme une étape intermédiaire à la délivrance de titre foncier, alors que les ménages la considèrent comme un acte définitif de propriété.

Fabrice Kossou, Directeur Technique de l'ANDF (Agence Nationale du Domaine et du Foncier)

Les conflits fonciers au Bénin viennent principalement du fait que plusieurs personnes réclament les mêmes biens. La législation a prévu les ADC car les terres passaient de main en main, sans qu'il n'y ait de transcription des droits sur la terre. L'ADC a été mise en place pour que toutes les terres puissent au moins disposer d'un document.

Le coût des ADC est inhérent au processus permettant de valider socialement les droits et d'identifier la parcelle concernée. Mais l'accessibilité des ADC constitue une vraie préoccupation. La participation à des enquêtes contradictoires prend du temps, l'ANDF espère que la délivrance d'ADC sera facilitée par la mise en place du cadastre.

Lorsque la délivrance des ADC a été dévolue aux maires, l'ANDF a travaillé avec l'ANCB ; mais il n'a pas été possible de mettre en place une clé de répartition unique, et chaque commune a mis en place son propre dispositif. Lorsque la commune perçoit les frais pour la délivrance de l'ADC, elle devrait normalement reverser la part qui lui revient à la SVGF pour qu'elle puisse réaliser l'enquête contradictoire. Mais les communes ont besoin aussi de ressources pour assurer leurs missions et cela ne se fait pas toujours ainsi.

Bertrand Yehouenou, Secrétaire Permanent de Synergie Paysanne (SYNPA/PNOPPA)

D'ici 2023, les transactions foncières devront se faire devant notaire. Aujourd'hui ce sont les maires qui signent les conventions de vente, mais ils s'appuient pour cela sur les SVGF qui connaissent le terrain. **Synergie Paysanne a travaillé dans 5 communes du Borgou, mais il a été constaté que les SVGF ne sont pas mises en place par les pairs.** Sans financement des SVGF, le CFD ne peut pas être mis en œuvre.

Les opérations de délivrance d'ADC ne sont pas non plus homogènes selon les zones. Des approches de demande d'ADC groupées pourraient pourtant permettre aux maires de disposer de ressources. Les commissions communales fonctionnent principalement grâce aux ressources générées par les ADC. Si l'on pouvait favoriser des demandes d'ADC groupées, cela permettrait de sécuriser tous les acteurs et de générer des ressources pour les communes. Cela permettrait aussi de susciter l'intérêt de tous les limitrophes et d'accélérer ainsi les procédures. Mais le coût de l'ADC pose toujours problème. La loi de finances avait fixé initialement le coût à 100 FCFA le m². Soit un coût de 1 million pour 1 ha. Un grand plaidoyer a été alors réalisé pour que celui-ci soit baissé à 25 000 FCFA/ha pour les parcelles de moins de 2 ha et à 100 000 FCFA/ha pour les parcelles les plus grandes. Mais les communes appliquent des tarifs différents. On observe des tarifs pouvant aller jusqu'à 60 000 FCFA/ha y compris pour des demandes pour des parcelles inférieures à 2 ha.

3. ENJEUX D'ACCÈS DES FEMMES A LA TERRE

Bertrand Yehouenou, Secrétaire Permanent de Synergie Paysanne (SYNPA/PNOPPA)

Le cadastre est mis en œuvre et permet d'enregistrer les terres mais **le cadastre risque de valider des injustices**. Quand il n'y avait pas de pression, on obtenait facilement de la terre. Mais maintenant qu'il existe des pressions, de la marchandisation, **lors du partage foncier au moment des héritages, les femmes sont exclues**. Le cadastre risque d'enregistrer des hommes qui ont hérité de la terre à la place de leurs sœurs. Si des femmes n'ont pas dénoncé leur exclusion au moment de l'héritage, et que le cadastre enregistre les droits des hommes uniquement, on peut dire que le cadastre pose problème.

Les migrants qui sont là depuis 30-40 ans voient aussi leurs droits remis en cause. On les empêche d'enregistrer leurs droits et cela entraîne des problèmes qui devraient être réglés avant que le cadastre ne s'étende davantage.

Florent Aguessy, Expert Foncier

Il faudrait **ajouter les plans fonciers ruraux (PFR) dans la liste des outils de sécurisation foncière** car le CDF les a repris dans la version de 2017. Le PFR demeure un outil de sécurisation foncière, même « s'il n'a plus vraiment la côte ». Que sont devenus les anciens PFR ? Qu'en fait-on aujourd'hui ? Quelle utilisation pourrait-on en faire pour faciliter la délivrance des ADC ? Ces questions méritent qu'on y porte attention.

Les PFR datent d'un certain nombre d'années et les droits ont pu évoluer, mais cela constitue un fond de documentation mobilisable qui pourrait être exploité pour ne pas reprendre le travail à zéro là où les situations n'ont pas beaucoup changé. Cela est valable pour la délivrance d'ADC, mais aussi pour le cadastre. Le cadastre n'est finalement plus très loin de ce qui avait été fait dans le cadre des PFR. L'ANDF a récupéré les données disponibles au niveau des PFR. Il ne faut pas les oublier.

4. ETAT DU DIALOGUE POLITIQUE SUR LE FONCIER

Florent Aguessy, Expert Foncier

On observe aujourd’hui comme un **recul des actions des OP face au caractère mouvant de la législation**. Auparavant, les OP faisaient pression pour être intimement impliquées. Lors de l’élaboration du Code de 2013, elles ont obtenu gain de cause sur pas mal de points. Depuis 2017 jusqu’à ce jour, alors que plusieurs autres modifications ont été réalisées ou sont de nouveau envisagées, on ne sent plus l’implication des organisations paysannes, alors qu’elles en ont toute la légitimité. Les OP devraient renforcer leur travail de veille et de proposition, plutôt qu’être mises devant le fait accompli une fois le code modifié.

Si on s’intéresse à la portée des outils, en dehors des zones rurales, il y a des demandes d’ADC lorsque les gens ont l’intention d’aller vers un titre foncier ou veulent vendre la terre. On n’a pas l’impression que les populations pensent que l’ADC peut sécuriser leur terre. De plus, pour pratiquer l’activité agricole, on n’a pas besoin d’être propriétaire des terres, **c’est la formalisation des droits d’usage qui devrait être prioritaire. Or cela n’apparaît pas dans le code.** Comment faire en sorte que dans le code, on puisse aller vers la formalisation et sécurisation des droits d’usage ?

Bertrand Yehouenou, Secrétaire Permanent SYNPA

Le foncier est vital pour les agriculteurs et éleveurs qui en dépendent pour assurer leurs conditions d’existence. Le Roi du Sinendé, qui malheureusement n’a pu se joindre à nous, aurait rappelé qu’il existait auparavant des approches de la gouvernance foncière. L’Etat a voulu y remettre de l’ordre et garantir un accès équitable à tous, y compris aux femmes et aux jeunes. Il s’appuie sur 3 principes : bonne gouvernance, décentralisation et environnement. La bonne gouvernance est un processus qui garantit la prise en compte des intérêts divergents. La communauté doit savoir quelle loi s’applique. Mais **aujourd’hui l’inclusion manque dans tout ce processus.**

En 2013, les organisations paysannes et la PNOPPA ont travaillé pour que le CFD soit plus consensuel. Mais en 2017, seule l’ANCB a été associée à la révision du Code, sans concertation. En avril dernier, une nouvelle mouture du code a encore été envoyée à l’Assemblée nationale. **Une bonne gouvernance ne peut se faire sans l’inclusion des acteurs.** Le contexte a changé et il est impossible pour les OP de réagir sur un document dont elles ne disposent pas. En avril 2018, la PNOPPA avait été jusqu’à l’esplanade de l’Assemblée et le vote du code avait été bloqué. En 2017, cela n’a pas été possible. La PNOPPA a pourtant été à la télévision pour dénoncer sa non-implication. Pour la 3^e fois, une révision du code se prépare sans que les OP ne soient impliquées. La PNOPPA et SYNPA s’appuient sur des évidences. Or, il faut disposer du document de projet qui sera soumis à l’Assemblée pour pouvoir avoir un débat contradictoire et faire des propositions.

Fabrice Kossou, directeur technique de l’ANDF

Par rapport à la révision du Code qui est évoquée, il est utile de partager ce que nous savons de ce processus. L’ANDF a exprimé certaines difficultés dans l’exercice de ses missions, auxquelles le gouvernement a été réceptif et a dit être prêt à aller jusqu’à une révision de la loi si besoin. **L’ANDF a fait des propositions de révision du CDF, notamment concernant le processus de délivrance des titres fonciers.**

Lorsqu’un requérant vient déposer son dossier pour obtenir un titre foncier, le receveur a 15 jours pour analyser les pièces et envoyer des avis d’affichage au tribunal et à la mairie pour une publication officielle. L’affichage dure 60 jours. La phase qui suit l’affichage de l’avis est celle du bornage contradictoire, qui ne peut démarrer que quand les 60 jours sont échus. L’ANDF est donc obligée d’attendre ces 60 jours. Les tribunaux et mairies se sont plaints de ne pas avoir assez d’espace pour

afficher et n'affichent donc pas ces avis dès leur réception. Cela peut être affiché avec retard et décale d'autant la suite des procédures, alors que la loi a prévu 120 jours au régisseur pour délivrer un titre foncier. Pour le bornage contradictoire, la loi prévoit la présence du représentant de la mairie, du chef quartier, des résidents limitrophes. Ces acteurs demandent à être payés alors que la loi ne prévoit pas qu'ils soient payés. Ils se retournent donc vers le requérant et demandent chacun une somme pouvant aller de 10 000 FCFA à 50 000 FCFA. Tout cela induit des coûts et des lenteurs énormes, dont l'ANDF est jugée responsable. Il est parfois difficile aussi de connaître les limitrophes (notamment dans les cas de recasement sur des lotissements). L'ANDF a été interpellée pour proposer des solutions permettant de dépasser ces contraintes liées à la délivrance des titres fonciers.

M. Firmin Akpo, Maire de Ouessé

Par rapport aux révisions en cours du Code qui sont évoquées, il faut mentionner que l'ANCB s'est également questionnée sur la teneur des modifications envisagées. Elle a été informée que cela concernait exclusivement les titres fonciers.

Mais les **cadres de concertation qui existaient avant ne permettent plus aujourd'hui aux différentes parties prenantes d'exprimer leurs positions** et de discuter en amont des projets de loi. Cela est regrettable.

M. Toto Bernardin, PNOPPA

Le foncier représente une bombe à retardement. S'il y a une mise à jour du Code, toutes les parties prenantes doivent en être informées. Est-ce que la révision du code ne risque pas de renforcer aussi l'immatriculation des terres pour cause d'utilité publique ? Ce sont des inquiétudes qui sont partagées par beaucoup.

Bertrand Yehouenou, PNOPPA/SYNPA

Comme l'a dit l'ANDF, Synergie Paysanne a tenté de rechercher l'information et de demander le texte en cours d'élaboration. Il a appris que **des révisions des dispositions du Code concernant les procédures de reconnaissance d'utilité publique seraient aussi envisagées**. Synergie a aussi été interpellé par 2 dames qui produisent de l'ananas sur 1 et 2 ha. Elles ont été expropriées et le m² leur est payé 65 FCFA – soit 24 000 FCFA pour l'ensemble de la parcelle. On a parlé d'expropriation pour cause d'utilité publique, alors qu'il s'agit en réalité d'un projet d'agrobusiness pour faire 100 ha d'ananas. La PNOPPA doit disposer du document de révision du Code envisagé pour y apporter ses contributions.

Le dernier relevé du Conseil des Ministres du 11 mai indique la transmission à l'Assemblée nationale, pour examen et vote, du **projet de loi portant création de la Cour spéciale des Affaires foncières**. Le texte indique que « La création de cette Cour dotée du double degré de 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.** » Est-ce que cela veut dire que les populations qui iront manifester parce qu'ils ont été expropriés pour cause d'utilité publique vont être amenés à cette cour ? On est en droit de se poser la question.

Fabrice Kossou, directeur technique de l'ANDF

La nouvelle Cour spéciale sur le foncier n'a pas été conçue pour recevoir les personnes expropriées pour cause d'utilité publique. Il y a des recours en justice possible si les montants d'indemnités ne sont pas jugés suffisants. Le mécanisme de compensation prévoit un montant d'indemnisation,

mais qui peut être contesté en justice si le requérant n'est pas d'accord ; un autre expert est alors nommé pour évaluer les biens. Les litiges fonciers engorgent les tribunaux, c'est pourquoi cette nouvelle cour a été créée.

Un cadastre correct et fiable pourrait résoudre certaines difficultés et limiter les conflits. Les titres fonciers pourraient être délivrés en un mois. Il serait aussi plus facile d'identifier les propriétaires en cas de développement d'un nouveau projet.

M. Firmin Akpo, Maire de Ouessé

Au niveau de l'ANCB, il faut indiquer que des problèmes se posent également. **On demande actuellement aux communes de trouver des terres pour construire des lycées, des infrastructures publiques : on leur demande de trouver 1000 ha, 5000 ha.** On leur demande cela de manière urgente, sinon d'ici un mois l'Etat va voir une autre commune. Comment gérer convenablement le développement d'un territoire de cette manière ?

5. DEBAT EN PLENIERE

La plénière a permis aux participants de revenir sur différents aspects des présentations en approfondissant les questions et les réflexions. Les questions posées ont porté sur les aspects suivants :

- Le **modèle de politique foncière** sur lequel le Bénin se fonde pour réviser le code foncier.
- La **problématique alarmante du déguerpissement des hameaux Peuls.** Actuellement l'APESS et l'ANOPER reçoivent sans cesse des appels de leurs membres à ce sujet : 10 à 15 villages connaissent des problèmes chaque jour, dans le Borgou, l'Alibori et à Kouandé dans l'Ataccora. Des jeunes revendiquent les terres de leurs familles et déguerpissent des éleveurs. Mais où vont aller ces familles d'éleveurs qui sont installées là depuis des décennies ?
- La nécessité que l'Etat mobilise les **moyens permettant aux organes de gestion foncière de fonctionner.** Il est choquant d'entendre que les mairies n'ont pas assez de ressources pour faire fonctionner les organes prévus. Dans beaucoup de mairies, ce sont les projets qui viennent accompagner les communes. Or le foncier est une question de souveraineté nationale ; pourquoi l'Etat n'a pas prévu les ressources pour assurer lui-même la mise en œuvre du code ? Cette question devrait être adressée au gouvernement pour que l'Etat vienne davantage accompagner les mairies.
- **La perception qu'ont les populations des ADC** : les producteurs ont la crainte que s'ils demandent une ADC, ils soient obligés ensuite de payer des taxes, etc. Cela risque d'accélérer encore le bradage des terres, et faire sortir des actifs de l'agriculture.
- **L'importance de suivre la réelle mise en œuvre des projets de mise en valeur nécessaires lors des transactions foncières.** Que font les mairies pour réaliser un réel suivi des projets lorsque quelqu'un acquiert une superficie de plus de 3 ha ? Sans cela, il risque d'y avoir des phénomènes de concentration foncière et la sortie d'agriculteurs de l'activité.
- **Les gouvernants sont souvent pressés de mettre en œuvre leurs programmes, sans associer les parties prenantes.** Les approches économiques sont priorisées au détriment du volet social. Où est l'inclusivité ? L'Etat et les programmes sont aussi dans une approche top-down ; Le MCA a imposé les SVGF, puis est parti. Est-ce que ces structures arrivent aujourd'hui à s'autofinancer ? On n'est pas parti des réalités locales pour réfléchir aux organes de gouvernance foncière. Le climat de suspicion devient aussi prégnant lorsque les personnes ne sont pas parties prenantes des processus engagés.

- **On a l'impression que le code a exclu une bonne partie des populations** : les agropasteurs, les migrants. Le code semble ne pas favoriser certaines catégories d'acteurs. Est-ce que les ADC vont pouvoir corriger ces écueils ? Certaines populations ne peuvent pas avoir d'ADC car on leur dit qu'elles ne sont pas propriétaires terriens.
- **Les femmes ne risquent-elles pas d'être toujours exclues de la reconnaissance de leurs droits** avec les dispositions de mise en place du cadastre et de délivrance d'ADC telles qu'elles existent ?
- **La composition des SVGF pose problème**, car les enjeux politiques dominent au détriment d'une bonne représentativité. On voit ainsi des propriétaires de 3 moutons représenter dans certaines SVGF la catégorie des éleveurs.
- **Les communes disposent d'espaces privés que certains se permettent de vendre**. Les aires de pâturage sont souvent victimes de ce phénomène.
- **Le code doit être vulgarisé plutôt que d'être repris sans cesse**. Les populations ne connaissent pas le contenu du code et les opportunités qu'il leur offre. Combien de paysans connaissent l'importance des ADC ? Ces informations doivent redescendre à la base mais que fait l'ANDF pour vulgariser le CDF ? L'ANDF devrait faire en sorte que tous les béninois s'approprient cette loi.
- **L'inquiétante réduction de la taille moyenne des parcelles** doit être rendue plus visible. Le Bénin dispose de 2 millions de parcelles agricoles de 3,3 ha en moyenne. Les PFR réalisés dans les années 90 ont enregistré jusqu'en 2012 des parcelles de 40 ha en moyenne. Dix ans plus tard, elles étaient à 20 ha en moyenne. Les parcelles sur lesquelles sont délivrées des ADC en ce moment sont de 10 ha en moyenne : où en serons-nous dans dix ans ?
- **La nécessité de documenter avec des chiffres l'état de mise en œuvre du Code** : depuis 3 ans, 8000 ADC ont été délivrées. 7000 concernent le Borgou et ont été appuyées par le Pro-PFR. Dans les zones du MCA, 1% des ADC concerne des parcelles détenues par des femmes alors qu'il y a 15% de ménages où ce sont des femmes qui sont chefs de ménage. Dans le Pro-PFR, 18% d'ADC féminines ont été délivrées. Sur les 5 500 villages du Bénin, combien de SVGF ont été mis en place, combien aujourd'hui sont fonctionnelles ? Quid de la mise à jour du cadastre ? Quelle fiscalité imaginer pour assurer le fonctionnement des organes ? Quelle mobilisation possible des conventions locales et des contrats types, qui sont des outils importants de sécurisation des transactions foncières et droits d'usage ? Toutes ces questions devraient être sérieusement adressées.
- Il apparaît souvent que des titres fonciers sont obtenus sans que les procédures légales ne soient respectées. Certains sont antidatés, **il n'y a pas de mécanisme de contrôle**.
- **L'étude des solutions pour faciliter la délivrance des ADC aux paysans** doivent être davantage explorées : on pourrait utiliser les données des PFR qui ont déjà été réalisés, cela permettrait de baisser dans ces zones le coût d'obtention des ADC (et éviter que certains paysans bradent une partie de leur parcelle pour disposer des ressources nécessaires à la demande d'ADC)
- **La formalisation des droits d'usage est un angle mort du code**. Des nantis viennent clôturer des hectares, alors que les agriculteurs n'ont pas de quoi cultiver, que les animaux ne peuvent plus passer.

- **La clarification de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique** : qui fixe le coût d'achat des terres en cas d'expropriation ? Comment cela se passe quand le terrain appartient à la mairie ?

Le modérateur principal Roch Mongbo indique qu'il sera impossible d'apporter des réponses ici à toutes les questions qui ont été soulevées. Mais cela montre aussi **qu'il y a un vrai enjeu de dialogue et de besoin de se retrouver pour continuer d'avancer**. Le pays est en train de perdre sa vocation agricole. La terre se fragmente, les parcelles se rétrécissent. Chaque héritier revendique le droit à avoir sa part. Les champs sont morcelés, vendus et perdent leur vocation agricole. Cette question n'a pas été abordée, alors qu'elle est importante.

Il faut rappeler aussi que les liens entre foncier urbain et foncier agricole sont à l'origine des réformes foncières. Les PFR avaient pour ambition initiale de préserver les terres agricoles, mais les PFR ont fait l'erreur de ne pas réussir à bien enregistrer les droits d'usage mais juste les droits de propriété. Les migrants se sont retrouvés de fait exclus. Cela a été aggravé par le code qui a mis un focus excessif sur le titre foncier.

6. REPONSES ET PRISES DE PAROLE DU PANEL

Soulé Adéchian, Université de Parakou

Les modalités possibles de sécurisation des couches vulnérables et des pasteurs doivent être approfondies. **Les ADC risquent à terme de contribuer au processus d'immatriculation des terres. Or il faut aussi accompagner les communes dans la reconnaissance des droits d'usage.** La sécurisation peut générer des ressources pour les communes, tout en réduisant les conflits.

Florent Aguessy, Expert foncier

Sur la question du modèle foncier sur lequel s'appuie le Bénin, on pense avoir trouvé la réponse avec le cadre juridique actuel, fondé sur une sécurisation à travers les actes (ADC, titre foncier, cadastre) mais on voit bien que cette option ne résout pas les problèmes. **Lorsque la sécurisation se fait à travers des actes qui attribuent les droits sur la terre à un individu ou une collectivité, cela fragilise les droits d'usage.** Cela remet en cause les accords antérieurs et déséquilibre les relations de pouvoir. Cela rejoint aussi la question des femmes. Elles sont fortement contributrices dans le secteur agricole. Mais quelle vision est promue : les femmes doivent être propriétaires individuelles ou être sécurisées dans leurs accès à la terre ? Un accent pourrait être mis sur la formalisation des droits d'usage. Sinon, si le Bénin reste dans cette vision, il va falloir en supporter le contrecoup. Si les ADC créent de l'exclusion, il faudra l'assumer car c'est le modèle qu'aura choisi le Bénin. Cette question et les risques qu'ils sous-tendent doivent être sérieusement pris en compte.

Fabrice Koussou, ANDF

Pourquoi réfléchir aux ressources que pourrait générer le foncier ? les titres devraient être gratuits pour tout le monde. Les risques d'exclusion de migrants doivent être traités au niveau local pour que le dialogue soit maintenu. Dans le processus de délivrance des ADC, on n'a pas assez mis en avant les contrats de droits d'usage, alors qu'on doit trouver un juste milieu : **la sécurisation doit profiter à tous : aux propriétaires et aux usagers.**

Les lois ont du mal à être mise en œuvre, d'où les différentes modifications qui sont apportées. L'ANDF a fait des vulgarisations, mais ne peut garantir qu'aujourd'hui tout le monde maîtrise le code. Le problème des femmes est un problème sociologique, pas seulement lié au code. Il s'agit

d'une question sur laquelle tout le monde doit s'impliquer. Quant aux problèmes évoqués relatifs à la composition des SVGF, l'ANCB est suffisamment outillée pour organiser la mise en place des SVGF, mais la politique s'invite toujours.

Firmin Apko, Maire de Ouessé

La loi prévoit que si un projet a été validé mais que 5 ans après, rien n'a été fait et que d'autres demandeurs se présentent, les terres peuvent être récupérées ; mais cela n'est pas légitime dans le pays. **Les acteurs les plus concernés par le foncier devraient être intégrés dans les SVGF, en évitant la politisation.**

Bertrand Yehouenou, PNOPPA/SYNPA

A qui appartient la terre ? Cette vision a évolué dans le temps et a permis de faire reconnaître les droits des communes et des individus. Mais **on a l'impression que l'Etat est en train de vouloir récupérer la terre**. Les plans d'aménagements des communes ne sont pas respectés ; les réserves agricoles des communes sont morcelées, vendues, les acheteurs sont ensuite expropriés lorsque la commune ou l'Etat arrive avec un projet.

Il faudrait aussi revoir à terme certaines dispositions du code, qui ne peuvent pas être appliquées. A compter de 2023, les ventes doivent être enregistrées par des notaires, mais il n'y a pas de notaire dans toutes les communes. Cela doit être revu et un plaidoyer doit être développé pour que des notaires soient recrutés avant que cette disposition du code ne soit appliquée.

Toto Bernadin, PNOPPA

Le modérateur du panel conclue ces interventions en revenant sur des questions cruciales : est-ce que le code répond aux besoins de sécurisation de tout le monde ? Est-ce que l'Etat a pris les dispositions pour sa mise en œuvre effective ? La société civile et les organisations paysannes doivent reprendre leur travail de veille pour pouvoir tirer la sonnette d'alarme de temps en temps et faire revenir l'Etat vers des processus plus inclusifs. La question de la sécurisation de l'accès à la terre des femmes, le problème de leur exclusion au moment de l'héritage représentent des questions de société qui interpellent tout le monde. Ce sont les familles qui sont en première ligne et **chacun doit se mobiliser sur cette question pour que les ayants droit familiaux et les femmes particulièrement ne soient plus exclues au profit de leurs frères** au sein la communauté familiale. Une proposition concrète pourrait être que dans le processus de développement du cadastre il soit fait en sorte que tous les ayants droit soient présents au moment de l'identification des droits. Il devrait être possible d'avancer rapidement sur ce sujet important.

II. Panel sur les enjeux et défis de l'agropastoralisme

Le deuxième panel portait sur les enjeux et les défis liés à l'agropastoralisme. Il a été introduit et modéré par Faridath Aboudou (LARES) en présence de Fidel Boussou (Université de Parakou), Simon Bodea (Synergie Paysanne), Boukari Bata Alassane (Coordonnateur UDOPER B/A, représentant les président ANOPER), Fadégnon Comlan, Maire de Bantè et Président du GIC des Collines, Fidel Afidé BOSSOU (Université de Parakou), ainsi que Dr. Adamou Mama Sambo, Haut-Commissaire à la Sédentarisation.

Il a questionné la **sécurisation des agriculteurs, des agroéleveurs et des éleveurs dans un contexte de croissance démographique, d'enjeux de sécurité alimentaire, de systèmes agraires encore très extensifs** et de croissance des effets néfastes liés aux dérèglements climatiques.

Face à ces enjeux, l'Etat du Bénin a pris un certain nombre de responsabilités et mesures. Le Code Pastoral reprend en partie les conditions de transhumance au niveau communautaire et il y a aujourd'hui une différenciation entre transhumance nationale et transfrontalière. Ce Code prévoit notamment des dispositifs de taxation ainsi que des sanctions en cas d'entraves à la mobilité du bétail. Néanmoins, **plusieurs décrets d'application n'ont pas encore été pris pour l'application complète des textes**. La sécurisation, telle qu'elle est prévue dans le Code Foncier, ne prend pas en compte les usagers des espaces pastoraux (couloirs de passages, retenues et points d'eau...). Il y a aujourd'hui la nécessité de regarder les problèmes en face, de les analyser et d'en ressortir des pistes de solutions pour un environnement sécurisé et durable pour tous les acteurs.

Les panélistes se sont exprimés autour de quatre grandes questions :

- Quels enjeux pour l'opérationnalisation du code pastoral et quel processus prévu pour l'élaboration et la signature de ses décrets d'application ?
- Quelles articulations entre code foncier, code pastoral et la politique de sédentarisation des éleveurs ?
- Quelles modalités possibles de sécurisation des espaces dédiés à l'élevage au niveau intercommunal ?
- Comment préserver la productivité des systèmes agropastoraux et leur contribution à l'économie locale ?

1. L'OPERATIONNALISATION DU CODE PASTORAL ET L'ADOPTION DES DECRETS D'APPLICATION

Simon Bodea, Synergie Paysanne

Les organisations paysannes et notamment la PNOPPA ont mis les bouchées doubles pour rédiger les projets de décrets d'application manquants pour opérationnaliser le Code Pastoral. Elles ont également accompagné le travail du Millenium Challenge Account (MCA) sur ce sujet. Il y a un **besoin pour la société civile d'être proactive** et de se faire accompagner par des juristes, si nécessaire. Les OP ont fait ce travail, désormais il revient au **Conseil des ministres de faire adopter les décrets qui ont été préparés**.

Boukari Bata Alassane, ANOPER

Le Bénin, comme la plupart des États francophones, a hérité d'une politique agricole déséquilibrée qui favorise les agriculteurs. Contrairement aux pays sahéliens, où l'élevage dispose d'une approche politique autonome, au Bénin il est abordé du point de vue du développement agricole, ce qui affaiblit les élans qui doivent donner toute leur visibilité aux enjeux liés à l'élevage pastoral.

Les projets de décrets d'application du Code Pastoral ont été élaborés depuis 2017 sur initiative de l'ANOPER. La Direction Nationale de l'élevage a également fait une relecture de ses propres projets de décrets. Donc depuis décembre 2017, les deux ensembles de projets de décrets d'application attendus du Code qui sont relatifs à la création de deux institutions : **l'Agence Nationale pour la Gestion de la Transhumance (ANGT) et le Fonds d'Appui au Pastoralisme** sont en réalité prêts. Toutefois, malgré la non prise de ces décrets, on peut d'ores et déjà appliquer le Code Pastoral dans sa grande majorité.

Actuellement, le gouvernement prend des dispositions politiques qui vont tout à fait à l'encontre du Code Pastoral. Le pastoralisme est érigé dans ce code en droit fondamental, au même titre que la liberté d'aller et venir, d'opinion, etc... lorsque le gouvernement a pris la décision de suspendre la transhumance transfrontalière, les acteurs n'ont été informés qu'après coup. **Les décisions prises auraient été différentes si on avait mieux inclus les acteurs dans le processus décisionnaire.** L'élevage pastoral, tel qu'envisagé par le Code Pastoral ne rencontre pas la même volonté au niveau des politiques publiques, et c'est regrettable. C'est ce qui constitue aujourd'hui les freins à l'entrée en vigueur des décrets. Contrairement à ce qui se passe pour la plupart des lois, le Code a été réalisé à partir des acteurs de la base, de leur volonté, à travers l'organisation d'ateliers régionaux. Si l'ANGT avait été mise en place, on aurait pu éviter des conflits, car le Code prévoit des échanges multi-acteurs. Pour la deuxième institution, le fond d'appui, des prélèvements ont été faits qui devaient être reversés, mais il n'ont pas été transférés effectivement.

2. RETOUR D'EXPERIENCES AU NIVEAU LOCAL DE SECURISATION DES ELEVEURS

Fadègnon Comlan, Maire de Bantè et Président du Groupement Intercommunal des Communes des Collines

M. Fadègnon a partagé ses expériences au niveau local. Les communes du GIC des Collines sont en effet traversées par des troupeaux transhumants en provenance du Sahel. Avec l'interdiction par le gouvernement béninois de la mobilité transfrontalière, les communes ont eu la possibilité d'expérimenter la gestion des pâturages au niveau local (départemental et communal). Le GIC a notamment mis en place une politique de détermination des couloirs de passage, appuyé par des experts et un large consortium d'acteurs. C'est un processus qui est relativement coûteux. Aujourd'hui, on est à la phase de mise en place des **Comités de gestion des couloirs de passage** qui sera une première base juridique qui peut constituer un modèle pour la suite. Dans le GIC, il persiste encore des conflits entre agriculteurs et éleveurs, liés à la disponibilité des ressources en pâturages et en eau. Mais y a une volonté politique d'aller très vite dans la mise en œuvre.

Il y a trois outils qui se donnent la main, le Code Foncier, le Code Pastoral et la politique de sédentarisation. Le Code Foncier facilite le choix des espaces de pâturage, le Code Pastoral donne des éléments sur les points d'aménagement d'eau et les couloirs de passages et cela peut à terme favoriser une bonne sédentarisation des animaux. Sur le terrain, ceux qui donnent des espaces aux éleveurs sont considérés comme des opportunistes par les autres, ceux qui donnent les terres, ont souvent des bœufs et donc des liens avec les éleveurs. Il y a de **grandes logiques opportunistes selon les intérêts individuels** : intérêt à donner à tel leader d'éleveurs. Sur le terrain, dans le GIC des collines, un travail a été fait sur la sécurisation des espaces dédiés à l'élevage sous financement du PADAC, avec l'ANOPER notamment : 600 km de couloirs de passage ont été sécurisés et un objectif de 200 ha à défricher a été fixé mais pas encore réalisé. Des études techniques sont en cours pour faire des mares et des aires de repos. Ces trois outils, doivent nous permettent d'avancer rapidement, l'Etat gagnerait à donner un coup de pouce et vulgariser les différentes dispositions existantes pour impulser ce même type de dynamiques dans les autres communes.

Faridath Aboudou, LARES

Il y a un problème de morcellement des espaces agricoles et de culture : il y a un travail à faire, afin de continuer à laisser une place à la cohabitation avec les éleveurs dans ce contexte. Une étude de l'ANOPER indiquait que les éleveurs ont accès à la terre au Bénin, les **agro éleveurs disposent en moyenne de 10,8 ha contre 8,4 ha dans les pays voisins**. Mais cette **disponibilité est ambiguë, car ce sont des espaces qui ne sont pas sécurisés**, il n'y a pas d'actes délivrés pour les éleveurs et ils risquent toujours d'être dépossédés. C'est un contexte compliqué, et on continue d'enregistrer des conflits violents et des morts entre les deux communautés : c'est la réalité aujourd'hui.

Adamou Mama Sambo, M. le Haut-Commissaire à la Sédentarisation

Chaque année on mobilise des milliards pour soutenir l'agriculture, pourquoi ne pas faire de même pour l'élevage ? Dans des pays où l'élevage contribue à 20% du PIB, pourquoi y a-t-il si peu d'investissements pour le soutenir ? On doit contribuer à la **sécurisation foncière des agriculteurs et des éleveurs : là où les éleveurs vivent, leur accès aux terres doit être sécurisé et le territoire équipé en infrastructures**. Chacun doit pouvoir mener ses activités : cultiver, et accéder aux aires de pâturages. Dans le cadre de l'intercommunalité : la mobilité doit être contrôlée sur plusieurs communes. On doit mettre en place de bonnes conditions de cohabitation : l'éleveur doit pouvoir accéder à l'eau et aux pâturages, à moindre distance : l'Etat doit faire des forages, des retenues d'eau (neuves ou réhabilitées) et des couloirs de passage. Ce n'est pas la seule solution : mais c'est une expérimentation à pousser.

Simon Bodea, Synergie Paysanne

Si on prend le Code Pastoral, on comprend qu'il s'adosse sur le Code Foncier. Il précise que **l'accès à la terre ne repose pas seulement sur sa propriété**. Tout un chapitre dans le Code Foncier mentionne les droits d'accès : bail emphytéotique, contrat de faire valoir... et d'autres dispositions. L'article 365 du Code Foncier permet aux mairies de dégager des espaces, si ceux-ci ne sont pas mis en valeur ; les agropasteurs peuvent ainsi recourir aux autorités communales pour y accéder et les mettre en valeur. On parle également du domaine public de l'Etat, les organisations d'éleveurs doivent se mettre en relation avec l'ANDF, et il doit y avoir une étroite collaboration entre les deux pour avoir des mises à disposition et des facilitations d'accès. Au niveau des mairies, la sédentarisation dont on parle actuellement, ne peut pas se mettre en place du jour au lendemain. Il faut mettre en œuvre les dispositions du Code Pastoral et du Code Foncier, conjointement, pour sécuriser les droits réels immobiliers des éleveurs.

Boukari Bata Alassane, ANOPER

Aujourd'hui les espaces disponibles fourragers sont entre les mains des propriétaires terriens, la politique gouvernementale de sédentarisation est donc bienvenue, car elle permet de réguler l'accès et réservoir son grenier à sa famille, plutôt que de l'ouvrir aux éleveurs venus d'autres pays. Quand le gouvernement dit qu'il faut aller au réaménagement des communes : les **Schémas d'Aménagement Directeurs Communaux doivent jouer ce rôle et identifier la capacité de charge maximale de ces espaces**, et la répartition nationale des espaces disponibles fourragers. Pour cela, il y a besoin d'investissements pour résoudre les conflits et sécuriser les acteurs sur le long terme, sans remise en cause. Cela passe par la délimitation des couloirs de passage : par exemple dans la région de l'Ouémé, il n'y a pas besoin de passage de troupeaux pour fertiliser les terres. Dans la commune de Banikoara à elle seule, il y a 4000 km de couloirs de passage, or ils n'ont aucune reconnaissance légale. Dans le Bourgou, avec le changement climatique et les programmes d'appui à la production agricole, ces couloirs sont devenus des zones rizicoles.

3. POLITIQUE DE SEDENTARISATION AU BENIN

Fidel Boussou, Université de Parakou

L'élevage au Bénin est fondé sur la transhumance par habitude, mais aujourd'hui on tend de plus en plus vers un élevage sédentaire qui est plutôt favorable à la préservation de ce système. La **sédentarisation est un moyen de réglementer la mobilité des troupeaux et de limiter les conflits qui interviennent à cause des cohabitations liées au manque d'espace réglementés des uns en faveur des autres**. Cette cohabitation est également le résultat de la non application de schémas directeurs d'aménagements qui doivent venir réglementer les espaces, s'ils existent, ils ne sont pas mis en œuvre. Le Code Pastoral doit répondre à ces enjeux.

Sur l'articulation entre le Code Pastoral et la politique de sédentarisation : il y a des contradictions, ou au moins un flou : est-ce qu'on parle de sédentarisation des éleveurs, des animaux, est ce qu'on veut mettre fin à la transhumance nationale ?

M. Adamou Mama Sambo, Haut-Commissaire à la Sédentarisation

La mesure d'interdiction de la transhumance transfrontalière a été prise en 2019. En 2020, il y a eu un accord exceptionnel entre les pays pour le passage de 50 000 têtes de bovins en prévoyant ensuite une évaluation. Il y a depuis une volonté du gouvernement d'aller vers la sédentarisation. M. Sambo a fait un rappel de l'historique du Code Pastoral. Depuis 2014, et avec un peu plus d'intensité en 2015, les pays côtiers du Bénin ont considéré l'élevage pastoral par l'angle du conflit. En réglementant la transhumance, le Bénin est parti du postulat qu'on peut réguler les mouvements et donc diminuer les conflits violents qui en sont une conséquence. Le Code Pastoral permet de prendre en compte la gestion de la transhumance transfrontalière mais le pouvoir politique est en droit de la suspendre. Par exemple, au Bénin, on protège le droit de faire des manifestations c'est du domaine constitutionnel, mais le Maire peut décider d'annuler ou de suspendre une manifestation pour risque de trouble à l'ordre public. Il y a sur le Code des dispositions qui sont mises en veilleuse, car il y a des craintes et des peurs dans certaines régions où viennent les transhumants du Nigéria notamment. Les vraies pressions viennent de là.

Chaque année, le ministre doit pouvoir organiser la mobilité pastorale, c'est prévu dans le Code Pastoral à travers les certificats de transhumance nationale. En 2020, on a mis en place le **Comité de sécurisation et de gestion des espaces de pâturages**, et peu après, a été créé le Haut-Commissariat à la Sédentarisation. Le Président a aussi mis en place un **Comité de développement de l'élevage**, avec le Ministère de l'intérieur et le responsable de la police, qui gère aussi les risques sécuritaires : le Haut-Commissaire préside ce Comité. Ces évolutions sont en cohérence avec ce que prévoit le code.

Il n'y a pas d'ambiguïté, **il ne s'agit pas de la sédentarisation des troupeaux et les éleveurs doivent pouvoir se déplacer pour accéder aux ressources**. Il ne faut pas opposer la transhumance à la sédentarisation, dans la plupart des pays côtiers, les éleveurs sont déjà semi-sédentaires. La situation est différente du Sahel où ils sont nomades et doivent être mobiles pour survivre. Dans les pays côtiers et au Bénin, les enjeux majeurs de l'élevage résident dans le foncier et notamment sur la question du lieu de vie des éleveurs et l'accès aux services essentiels (eau, ressources alimentaires, école, soins...). Les Schémas d'Aménagement des communes doivent répondre à ces questions. Il y a des pressions fortes sur les Maires, ils ne peuvent pas prendre toutes les décisions. Il faut que la société civile participe à la prise de décision commune et communique au sein des communautés pour que chacun soit au même niveau d'information.

Aujourd’hui, on ne peut pas sédentariser tous les éleveurs : le chef de l’Etat n’a pas cette vision de figer dans des enclos les troupeaux. Mais l’Etat doit mettre fin aux tensions et conflits entre les deux groupes.

4. DEBATS EN PLENIERE

Comme au cours de la matinée, la plénière a permis aux participants de revenir sur différents aspects des présentations en approfondissant les questions et les réflexions. Les questions posées ont porté sur les aspects suivants :

- Les **dispositions du Code Pastoral** et son éventuelle modification pour une meilleure prise en compte de tous les éleveurs, et pas uniquement les éleveurs de bovins.
- A travers le Code Foncier et le Code Pastoral, si on regarde toutes les dispositions, on voit que les maires sont centraux dans la question de mobilité des acteurs. Quelles sont les **stratégies pensées par les maires pour dégager des espaces** ? L’étude de l’ANOPER pré-citée montre qu’il y a des espaces disponibles mais est ce que ce sont des pâturages ?
- Dans les discussions du panel, il a été dit qu’on peut déjà appliquer le Code Pastoral dans sa grande majorité, sans les décrets d’application : **est-ce que les couloirs de transhumance, et les espaces disponibles, de pâturages, sont déjà identifiés** ? C’est une prérogative des communes, les maires peuvent faire des expropriations pour cause d’utilité publique et peuvent solliciter une aide financière de l’État.
- Quelles sont les **propositions d’actions concrètes en termes de législation réglementaire et législative pour réduire les conflits violents** entre agriculteurs et éleveurs ?
- Malgré la volonté politique, les éleveurs ne sentent pas d’accompagnement des maires et des préfets : **il faut réussir à arrimer les réalités de l’ANDF au profit de la sécurisation des éleveurs : comment le Haut-Commissaire met-il cela en place** ? Notamment sur la problématique des animaux empoisonnés et éleveurs tués, il y a besoin de solutions concrètes et immédiates.
- La stigmatisation des éleveurs persiste, dans les communes. Un maire est considéré comme le président de la commune. Mais lorsque les éleveurs vont les voir pour des litiges, ils disent qu’ils ne sont pas compétents. Il y a beaucoup d’exemples au Bénin, où des **décisions sont prises au niveau de la commune mais elles ne sont pas respectées en raison de la stigmatisation des éleveurs**, le commissaire de police fuit la zone sans imposer le respect de la décision. C’est comme s’il y avait des zones de non droit : chaque jour un agriculteur de 25 ans va aller déloger un pasteur de 60 ans, au nom de la loi qui le favorise.
- Lors du panel on a mentionné la création du **Comité d’orientation pour l’élevage** : est-ce qu’il y a des **démembrements au niveau des communes et départements** ? De façon pratique, comment cela va se faire ? D’après le Code Pastoral les responsabilités sont bien définies, mais sur le terrain on constate de nombreux manquements en termes de compétences : magistrat, policier, commissaire... Comment améliorer la vulgarisation des textes ?

- Dans les départements de l'Atacora et de la Donga, il y a des expériences de dialogue entre les agriculteurs et éleveurs et on voit bien que le problème majeur c'est la **gestion du foncier** : les communautés Peulhs ne se voient pas comme propriétaires, alors qu'elles pourraient et devraient être formalisées dans leur tenue foncière par des actes de propriété, il y a de nombreux exemples de cohabitation conflictuelle entre éleveurs/agriculteurs (femmes productrices d'anacardes qui perdent leur récolte à cause d'animaux dont les éleveurs propriétaires vendent ensuite les noix...). Les **maires ne jouent pas leur rôle et doivent prendre des arrêtés**.
- Afin d'opérationnaliser le Code Pastoral de façon différenciée selon les réalités des communes, il y a une **nécessité de réconcilier les communautés plutôt que d'essayer de régler les conflits juridiquement avec des mécanismes similaires**.
- Dans le **Code Pastoral**, est ce que les **responsabilités et les rôles de chacun sont attribués** ? A qui revient le devoir d'établir les droits ?

Roch Mongbo, CEBEDES

Suite aux questionnements soulevés dans le panel, Roch a fait un rappel sur les résultats attendus de cet atelier. Dans les discussions, il faut déjà que chaque acteur y trouve sa part afin de faire avancer les débats au sein de son organisation/institution. Ensuite, il y a un travail structurant et une dynamique d'échanges à maintenir après l'atelier.

Aujourd'hui, nous sommes dans un Etat de droit, mais vu le caractère spécial de ce qu'on vit dans le pays, on nage entre des situations qui contestent la loi et de l'autre côté on s'accroche à la finalisation du corpus de lois alors qu'on sait a priori que 99% de ceux qui doivent y être soumis, n'en n'ont que très peu connaissance et ne s'en préoccupent guère. Des décisions de justices sont bravées par des actes violents et des agents de force de l'ordre se gardent de se porter sur les lieux pour rétablir l'ordre et donner force à la loi. Devrions-nous nous satisfaire de la seule finalisation des textes de lois ou nous préoccuper tout autant du développement de solutions pratiques de pacifications de la cohabitation des communautés ? Quand le Maire de Bantè parle de l'expérience présentée du PADAC : la création des aires de repos, de pâturages, de mares... c'est une **expérience concrète de pacification des situations : est-ce qu'on ne devrait pas valoriser ce type d'expérience ?**

5. REPONSES ET PRISES DE PAROLE DU PANEL

Simon Bodea, Synergie Paysanne

Nous sommes dans un Etat de droit, et on doit avoir la même façon de traiter les personnes au Nord et au Sud du pays. Mais la sociologie veut que l'on adopte des stratégies, pour que cette même loi ne soit pas du feu à un endroit et de l'eau ailleurs. On ne peut pas incriminer seulement une loi, **les conflits aujourd'hui montrent que le problème réside dans l'approche sociologique**. Il y a certes un besoin de vulgariser les lois, mais également d'avoir une approche sociologique, c'est à l'Etat de faire cette vulgarisation mais il est défaillant et donc les OSC doivent se responsabiliser et s'organiser. Synergie Paysanne a des expériences en la matière à valoriser.

Boukari Bata Alassane, ANOPER

La complémentarité des espaces ne fonctionne plus avec la marchandisation de la terre. L'ANOPER propose de mettre à contribution les sociologues et de faire des études d'impact des lois avant leur mise en œuvre. Les expériences faites de tracés et de couloirs de passage dans deux régions de l'Atacora et de la Donga sont de bonnes **expériences à capitaliser, mais rien n'est acté formellement** (émission d'actes de sécurisation), donc ça reste un équilibre précaire. Les Schémas Directeurs d'Aménagement des Communes : c'est concret, on a suivi des projets où on a stabilisé des couloirs mais sans réaliser les actes de sécurisation, les PTF ont déjà apporté des financements mais on doit avoir des arrêtés des maires pour finaliser le processus. Il y a enfin **nécessité d'inclure les acteurs (agriculteurs et pasteurs) pour la révision du Code Foncier** en cours.

Fidel Boussou, Université de Parakou

Sur la question du manque de compétences dû à une méconnaissance des textes, l'ANOPER travaille sur la vulgarisation des lois, c'est une chose qui peut être également portée par les universitaires. Par ailleurs, le code prévoit que les espaces pastoraux soient catégorisés comme des domaines d'utilité publique, mais pour que cela fonctionne il faut **sensibiliser et vulgariser ces informations aux populations**.

Les espaces pastoraux existent depuis fort longtemps : couloirs de passage, aires de vaccination, aires de repos... la cohabitation était jusqu'alors pacifique car il y avait moins de pression sur les terres. Aujourd'hui, on encourage le productivisme agricole : coton, soja... de façon intensive. La cause des conflits c'est que la terre tend à se raréfier, et que l'agriculteur pense avoir un droit illimité sur le foncier alors que l'éleveur n'a qu'un droit d'usage : c'est très ancré culturellement et dans les esprits.

Kissô Bouraïma, Président APESS Zou-Collines

L'acquisition des terres par les éleveurs n'est pas aisée, même quand ils ont les moyens financiers on refuse de leur vendre les terres quand on apprend que c'est pour y mettre des animaux et il arrive que les transactions soient annulées. Le renforcement de la décentralisation et le plus grand rôle joué par les mairies et les commissariats ont aggravé les conflits entre éleveurs et agriculteurs. L'un des facteurs est **l'absence d'éleveurs représentés dans les instances décentralisées**. Les conflits pèsent sur toute l'économie du Bénin, avec les empoisonnements des animaux dans les couloirs de passage, du mois d'octobre jusque mars on peut perdre plus de 200 bêtes.

Fadègnon Comlan, Maire de Bantè et président du Groupement Intercommunal des Communes des Collines

Il va y avoir des arrêtés pris au niveau des départements pour déclarer les espaces pastoraux comme domaine d'utilité publique. Néanmoins, ce ne sont pas les seuls outils, car les maires se retrouvent souvent dans une position compliquée, il doit être équidistant entre chaque acteur et on sait que les outils peuvent parfois aggraver les situations, donc ce n'est pas l'unique solution.

Sur **l'impact économique des conflits entre agriculteurs et éleveurs**, une étude a été réalisée et a quantifié les pertes humaines et les animaux : à Ouessè il y a eu 63 morts et 883 bœufs tués également, ces pertes se chiffrent à 300 millions FCFA.

M. Adamou Mama Sambo, Haut-Commissaire à la Sédentarisation

M. le Haut-Commissaire a remercié les participants à l'atelier qui appelaient à être pragmatiques, car c'est ce qui va être compris par les communautés.

Il a rappelé que le Président a mis en place un Comité ad hoc, afin de gérer la communication sur ce que le Haut-Commissariat pouvait mettre en place afin de prendre le temps de discuter et partager avec les différents acteurs. Le projet de sédentarisation des ruminants ne suffira pas à régler les problèmes et conflits évoqués aujourd’hui, il s’agit d’un travail qui prendra plusieurs mois avec les communautés. Les **besoins en investissements pour soutenir les mairies et les différentes composantes ont été estimées à 100 milliards de FCFA** : mise en place de cadres de concertation, infrastructures de type forages, surcreusements, aires de pâturage, couloirs de passage, parcs de vaccination, marchés à bétails, magasins, regroupements de campements... Ces différents investissements pourront être réalisés dans le cadre du projet PROSEN, dont l’État finance 35 milliards, le reste étant financé par la Banque Mondiale. Il s’agit d’un projet régional entre la Côte d’Ivoire, le Ghana et le Togo. Il prend en compte la vulnérabilité de ces pays, les risques de conflits liés à la montée du djihadisme dans ces zones. Le projet de sédentarisation prend en compte tout cela et d’autres PTF ont été sollicités pour accompagner la mise en place de ces actions.

Pour aller plus loin sur l’application des textes et le règlement des conflits, le gouvernement a également mis en place les **Secrétaires Exécutifs au niveau des terroirs avec un rôle dans la gestion de conflits**. Les systèmes qu’ils soient agricole ou d’élevage sont tous deux extensifs, il faut désormais trouver d’autres modalités d’aménagement des terroirs pour gérer les conflits. L’insécurité venue du Sahel est aux portes du Bénin, c’est déjà devenu une réalité dans certaines communes et on doit prendre en compte cette nouvelle donne. Si chaque partie n’arrive pas à produire pour satisfaire ses conditions d’existence, certains vont chercher d’autres solutions à côté d’eux, dans les mouvances armées, c’est un vrai risque. Le Code Pastoral a été élaboré à un temps donné, et il faut le challenger au maximum et voir ses limites avant d’en faire la révision. Le Comité d’Orientation du Développement de l’Elevage a les pouvoirs d’interroger les réformes mises en place, c’est un acteur qui peut jouer ce rôle de questionner les textes. Ce Comité va développer des éléments de langage pour expliquer cela : que ce soient les universitaires ou les communautés, même **les notions de sédentarisation et de campements pastoraux sont encore mal comprises aujourd’hui**. Le Haut-Commissaire a également fait une parenthèse sur la dispersion des campements. Selon lui, les éleveurs ne peuvent pas continuer de se disperser en petits groupes : il a des **besoin d’infrastructures socio-économiques de base comme des écoles car les taux de scolarisation sont bas dans le milieu des éleveurs, or il s’agit là d’un véritable enjeu d’intégration sociale**.

Le Haut-Commissaire a exhorté les organisations à être plus complices, à articuler des synergies, entre elles. L’union est essentielle car on est face à des dangers qui sont très graves (conflits armés, litiges entraînant des morts...).

Toto Bernadin, PNOPPA

Le coordinateur de la PNOPPA a rappelé qu’on a lors de ces discussions, apporté des éléments qui sont contradictoires avec les statistiques. Selon le RNA nous cultivons sur environ 30% des 3 millions ha de terres arables, donc cela laisse sous-entendre qu’il n’y aurait pas de pression sur les terres disponibles, or ce n’est pas ce qui est constaté sur le terrain. Il y a donc **besoin de reprendre les études et les chiffres sur la disponibilité des terres**.

Faridath Aboudou, LARES

La modératrice de ce panel a conclu en indiquant que les Codes et notamment le Code Pastoral peuvent être en majorité appliqués, malgré le fait que des décrets restent à prendre. Elle a noté également qu’un réel besoin de maîtrise des contenus a émergé à travers la vulgarisation des textes, les lectures faites de ces textes sont parfois partisanes. Elle a terminé en rappelant que la

sédentarisation était une notion axée sur la régulation de la mobilité, qu'il n'y avait pas de volonté de figer les troupeaux et éleveurs. L'enjeu majeur étant d'arriver à ne plus avoir des pertes humaines et productives. Elle a repris les paroles du Haut-Commissaire à la sédentarisation et du Maire du GIC, qui ont rappelé l'importance de travailler plus efficacement ensemble et d'avoir des espaces de dialogue à tous les niveaux, en s'ancrant dans les réalités vécues sur le terrain par les leaders éleveurs et les agriculteurs.

III. Séance de clôture

Roch Mongbo, CEBEDES

Roch Mongbo a remercié tous les invités présents : Haut-Commissaire à la Sédentarisation, Rois et Maires, leaders d'organisations paysannes et d'éleveurs Il a conclu que le premier constat ressorti de ces discussions était que le Bénin devient une poudrière, et que les événements conflictuels et conflictogènes présentés tout au long de nos échanges semblent annoncer le début de la pagaille et peut être la fin d'un pays si l'on n'y prend garde. Le deuxième constat est fort heureusement plus optimiste, et il se manifeste par la présence de tous les participants à cet espace de dialogue et de la capacité de chacun à s'investir, comme en témoigne malgré l'acuité des enjeux, la concentration, le calme et le sérieux dans lesquels les échanges se sont conduits. Cet investissement permet de se dire qu'on a les chances de trouver les solutions aux défis très importants qui se présentent. Il a remercié tous les acteurs pour leur engagement. Tout ce qui a été ébauché aujourd'hui ouvre des pistes qui vont aboutir sur des dialogues et des actions concrètes. Il a terminé en remerciant le CTFD de soutenir cette opportunité pour des échanges multi-acteurs et pour le soutien apporté après l'atelier sur la conduite à venir d'activités de capitalisation, d'étude, de concertation... Les organisations qui ont porté cet atelier travaillent sur le foncier depuis des années : CEBEDES, ANOPER, SYNPA et PNOPPA. Il a salué une nouvelle fois leur engagement constant. L'atelier a la chance d'être clôturé par un représentant de l'État, le Haut-Commissaire à la Sédentarisation, qui pourra nous assurer que le chef de l'État va encourager tout ce processus.

Toto Bernadin, PNOPPA

Le coordinateur de la PNOPPA a salué la réussite de cet atelier. Il a adressé ses remerciements sincères aux participants. La PNOPPA n'a pas de penchants pour un groupe mais elle représente les agriculteurs, les éleveurs, et les pêcheurs. Nous savons tous qu'on doit travailler ensemble et qu'il est possible de vivre ensemble dans de bonnes conditions. C'est cela qui permettra de régler les conflits. A l'issue de l'atelier, on va discuter de la meilleure manière de mettre en place les contributions individuelles et organisationnelles de notre réseau pour lancer des actions rapides.

M. Adamou Mama Sambo, M. le Haut-Commissaire à la Sédentarisation

Le dernier mot et la clôture de l'atelier a été pour le Haut-Commissaire à la sédentarisation, qui a remercié vivement les organisations de la société civile qui ont porté cette activité. Il a rappelé son souhait ne pas voir le pays arriver aux mêmes situations que dans le Sahel en s'attelant à mieux gérer la pression foncière notamment dans la zone septentrionale du pays où des situations de déguerpissement des éleveurs sont courantes.

Il a rassuré les participants et pris **l'engagement au nom du chef de l'État qu'il va suivre ce processus**. Il a remercié l'appui du CTFD qui a permis d'avoir ce cadre multi-acteurs, où des techniciens et des praticiens peuvent échanger. Les documents issus de l'atelier parviendront au chef de l'Etat, sous une forme synthétique. Il a rappelé qu'il ne faut pas hésiter à contacter le Ministère pour creuser d'autres sujets : des financements sont là, on peut faire de la recherche-action : on a besoin de travailler avec des sociologues et des juristes durant les 4 ans de mandat durant lesquels on peut se permettre de poser des actes forts. Il a exhorté les participants présents à diffuser ce qu'on a fait ici comme travail, pour les faire remonter dans leurs organisations respectives.

Il a également remercié les maires qui font face aux réalités parfois dures qui ont été mentionnées dans cet atelier. Il a enfin remercié le professeur Roch Mongbo pour l'organisation d'un tel atelier, et avant de lever la séance, il a invité à ce que la concertation soit de mise pour faire avancer les processus en cours.

Annexe 1 : Programme de la rencontre

Mercredi 18 mai 2022		
Horaires	Activités	Intervenants
09h00 – 9h30	Accueil et installation des participants	
9h30 – 10h00	Cérémonie d'Ouverture <ul style="list-style-type: none"> - Mot de bienvenue du Président de la PNOPPA - Mot de présentation du Comité technique « Foncier & Développement » - Ouverture officielle du Ministre de l'Agriculture 	Toto Bernadin (PNOPPA)
10h00-10h30	Pause-Café et photo de familles	
10h30 – 11h00	Présentation des objectifs de l'atelier , des résultats attendus, de la méthodologie et du programme de l'atelier	Roch Mongbo (CEBEDES)
11h00 – 13h00	Panel sur la politique foncière au Bénin : acquis, questionnements et enjeux 5 ans après l'adoption du Code foncier et domanial <ul style="list-style-type: none"> - Les collectivités locales et autorités traditionnelles au cœur de la gestion foncière : quelles responsabilités conférées par le CFD ? Quelles compositions et modalités de fonctionnement des organes locaux de gestion foncière ? - Attestations de détention coutumière, titres fonciers, cadastres : quelle portée et défis liés à la mise en œuvre de ces instruments pour sécuriser le plus grand nombre ? quelle mobilisation de ces outils par les acteurs ruraux ? - Quelles implications sur l'accès à la terre des femmes (notamment au moment de l'héritage) ? 	Modération : Toto Bernadin (PNOPPA) Firmin Akpo (maire de Ouessé, ANCB) Fabrice Kossou (ANDF) Florent Aguessy (expert) Soulé Adéchian (Université de Parakou) Bertrand Yehouenou (PNOPPA/SYNPA)
13h00 – 14h30	Pause Déjeuner	

14h30 – 16h30	<p>Panel sur les enjeux et défis de l'agropastoralisme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quels enjeux pour l'opérationnalisation du code pastoral et quel processus prévu pour l'élaboration et la signature de ses décrets d'application ? - Quelles articulations entre code foncier, code pastoral et la politique de sédentarisation des éleveurs ? - Quelles modalités possibles de sécurisation des espaces dédiés à l'élevage au niveau intercommunal ? - Comment préserver la productivité des systèmes agropastoraux et leur contribution à l'économie locale ? 	<p>Modération : Faridath Aboudou (LARES)</p> <p>Bossou Fidel (Université de Parakou)</p> <p>Bodéa Simon (Synergie Paysanne)</p> <p>Alassane Boukari Bata (UDO-PER Gogounou)</p> <p>Fadègnon Comlan (GIC des Collines)</p> <p>Adamou Mama Sambo (Haut-Commissariat à la sédentarisation)</p>
16h30-17h00	<p>Synthèse en plénière</p> <p>Cérémonie de clôture de l'atelier</p> <ul style="list-style-type: none"> - Allocution du Président de la PNOPPA - Clôture officielle du Haut-Commissaire à la sédentarisation 	<p>Roch Mongbo (CEBEDES)</p>

Annexe 2 : Liste des participants

N°	Prénom et Nom	Fonction	Structure	Provenance	Coordinées
1	Fidel A. Bossou	Enseignant chercheur	Université de Parakou	Parakou	billitalafrica2019@gmail.com
2	Firmin Akpo	Maire / ANCB	Ouéssé	Ouéssé	firminakpo@yahoo.fr
3	Comlan Fagbemon	Maire / GIC	Banté / GIC des Collines	Banté	comlanfagbemon@gmail.com
4	Bruno O'Heix	Chef de projet	GIZ/ Pro-PFR	Zoo	
5	Bernadin Dossou You	Coordinateur	GIZ/ Pro-PFR	Cotonou	bernadin.dossou-you@giz.de
6	Dada Zehe	Roi	Chefferie traditionnelle	Agonlin	dadazehe@gmail.com
7	Soulé A Adechan	chercheur	Université de Parakou	Parakou	adechian@yahoo.com
8	Nestor Alokpat	Enseignant-chercheur	Université de Porto-Novo	Porto-Novo	alones2020@yahoo.fr
9	Karl Martial Nassi	Enseignant-chercheur	Université nationale d'agriculture	Ketou	martial2006@yahoo.fr
10	Yacoubou Bomi	Assistant Technique	Haut-Commissariat à la sédentarisat- risation des éleveurs	Cotonou	bomigondayac@yahoo.com
11	Damien Honfo	Chargé de projets	CJ2D-AYESSI	Zé	cefamea005@yahoo.fr
12	Soumeila Amadou	SG	Apess	Parakou	amadousoumeila84@yahoo.fr
13	Amélie Georgette Gbeffe	TGA	Wildaf Bénin	Bohicon	wildafbenin@yahoo.fr
14	Nouhoum Moussa Sambo	Chargé de formation	Apess	Malanville	sambomn5@gmail.com
15	El Hadj Yacouba Idrissou	Conseiller communal	Mairie	Kouandé	idrissyacoubai23@yahoo.com
16	Arouna Lawanio	Président	PNOPPA	Pobé	lawanioarou@yahoo.fr
17	Bertrand Yehouenou	Secrétaire Permanent	SYNPA	Calavi	yehbertrand@yahoo.fr
18	Bernadin Toto	Secrétaire Permanent	PNOPPA	Calavi	htober@yahoo.fr
19	Oumarou Bello Boulanki	Chargé de programmes	ANOPER	Gogounou	oboulanki@gmail.com
20	Jerry Tchiakpe	Responsable communica- tion	SYNPA/CGLTE-OA	Calavi	jerrytchak@gmail.com
21	Bouhari M. Sambo	Coordinateur	UDOPER/ZC	Abomey	sambo.bouhari@yahoo.fr
22	Amel Benkahla	Responsable de projets	Gret/Comité Foncier	Paris	benkahla@gret.org
23	Charlotte Ravaux	Responsable de projets	Gret/Comité Foncier	Paris	ravaux@gret.org
24	Faridath Aboudou	Chargée de programmes	LARES	Cotonou	faridath.aboudou@yahoo.fr

25	Alassane Boukari Bata	Coordonnateur	UDOPER Borgou Aligori	Gogounou	boubatal2020@yahoo.com
26	Marielle Siwa	Responsable volet lait	ANOPER	Abomey	sraymonde10@gmail.com
27	Olivier Sourokou Sinabaragui	Conseiller technique	UDOPER Borgou Aligori	Gogounou	sinabaragui@gmail.com
28	Armelle Ahemehinnou	Assistante de recherche	LADYD	Abomey-Calavi	ahehehinnouarmo@gmail.com
29	Sandé Idoleke	Assistant de recherche	LADYD/FSA	Cotonou	adeboidoleke@gmail.com
30	Hervé Dossoumou	Expert foncier et genre	PAF	Cotonou	hdossoumou.vngbe-nin@gmail.com
31	Abdou Kadiri Bani Sambo	Coordonnateur	UDOPER	Djougou	djdokader@yahoo.fr
32	Boureima Kissô	Président Z-C	Apess	Bohicon	
33	Soumeila Amadou	SG	Apess	Parakou	
34	Ousmane Bandé	Vice-Président	Apess	Parakou	
35	Simon Bodéa	Personne ressource	Synergie Paysanne	Bohicon	sdbodea@yahoo.fr
36	Clément Edah	Expert sécurité alimentaire	Ambassade des Pays-Bas	Cotonou	
37	Roch Mongbo	Directeur honoraire	CEBEDES	Abomey-Calavi	rochl_mongbo@yahoo.fr
38	Hermann Zoumahoue	Responsable projet	CEBEDES	Abomey-Calavi	xim2004@yahoo.fr
39	Sylvain Hountondje	Assistant technique	CEBEDES	Abomey-Calavi	ludoxy@yahoo.fr
40	Arnaud Accalogoun	Chargé de programme	CEBEDES	Abomey-Calavi	accaarnaud@gmail.com
41	Armelle Mongbo	Secrétaire	CEBEDES	Abomey-Calavi	
42	Francine N'Djako	RAF	CEBEDES	Abomey-Calavi	frndjako@yahoo.fr
43	Florent Aguessy	Expert foncier		Abomey-Calavi	agueflor14@gmail.com
44	Olawolde Mignonsoum	CVA	Mairie	Banté	
45	Dieudonné Ayanon	CVA	Mairie	Ouéssé	
46	Caloote Midjangnimou	Chef département foncier	MAEP	Savé	
47	Soulé Adéchian	Enseignant chercheur	Université de Parakou	Parakou	