

## **In search of a better concordance between the State and the rural world in Benin**

*Two types of private property are common in Benin, one based on statutory law and one based on customary law. Although customary systems exhibit a defined direction of evolution and some defined procedures for regulation of land transfers, they are seen to be disintegrating. Agents of change include intense land pressure exerted by uncontrolled population growth which has not been accompanied by an intensification of agricultural production. This pressure creates conflict between local communities and the State, as the latter attempts to maintain forest reserves and other areas where use rights of natural resources are State restricted. An additional concern is the injustice of customary systems which deny, for example, equitable land inheritance rights to women. It is suggested that the State initiate a dialogue with representatives of rural producers with the goal of defining guidelines for an appropriate legislative framework that will address current shortcomings in tenure and land management systems.*

## **En busca de una mayor concertación entre el Estado y el mundo rural en Benin**

*En Benin son habituales dos tipos de propiedad privada, una basada en el derecho escrito y la otra en el derecho consuetudinario. A pesar de mostrar una orientación de la evolución clara y algunos procedimientos definidos para reglamentar las transferencias de tierras, se considera que los sistemas consuetudinarios son desintegradores. Entre los agentes del cambio figuran la intensa presión ejercida sobre la tierra por un crecimiento demográfico incontrolado, no acompañado de una intensificación de la producción agrícola. Esta misma presión crea conflictos entre las comunidades locales y el Estado, que intenta mantener las reservas forestales y otras zonas con derechos de uso restringido de los recursos naturales. Otro motivo de preocupación es la injusticia de los sistemas consuetudinarios que, por ejemplo, niegan un derecho equitativo de herencia de las tierras a las mujeres. Se propone que el Estado comience un diálogo con representantes de los productores rurales con el objetivo de definir directrices para un marco legislativo apropiado en el que se aborden los problemas actuales de los sistemas de tenencia y ordenación de la tierra.*

# A la recherche d'une meilleure concertation entre l'Etat et le monde rural au Bénin

Machioudi Dissou

Professeur d'économie rurale, Doyen de la Faculté des sciences agronomiques, Université nationale du Bénin

*Il existe deux types de propriété privée au Bénin, l'une fondée sur le droit écrit et l'autre sur le droit coutumier. Bien que leur évolution manifeste une tendance bien précise et que des procédures claires règlent les transferts de terre, les systèmes coutumiers paraissent se désintégrer. Les facteurs du changement comprennent la forte pression exercée sur la terre par une croissance démographique incontrôlée, non accompagnée d'une intensification de la production agricole. Cette même pression crée un conflit entre les communautés locales et les pouvoirs publics, ces derniers cherchant à conserver les réserves forestières et d'autres zones sujettes à des droits d'usage des ressources naturelles limités par l'Etat. Un autre aspect est celui de l'injustice des systèmes coutumiers qui nient par exemple aux femmes des droits équitables à l'héritage de la terre. Il est proposé que l'Etat amorce un dialogue avec les représentants des producteurs ruraux dans le but de définir des directives pour la mise en place d'un cadre juridique approprié qui remédie aux faiblesses actuelles des systèmes de tenure et de gestion des terres.*

## RÉGIMES FONCIERS COMMUNAUTAIRES ET RÉGIMES DE PROPRIÉTÉ PRIVÉE

### Régimes fonciers communautaires au Bénin

A l'époque précoloniale, au temps de l'Afrique des royaumes et des empires, les hommes exerçaient sur la terre des droits fonciers communs par l'intermédiaire d'une communauté que représentaient le clan, le lignage, la famille élargie et même, tout simplement, le ménage africain. De nos jours, mieux que le clan, le lignage représente pour l'individu une réalité plus vivante, une structure au sein de laquelle s'exercent bon nombre d'activités qui le mettent périodiquement en liaison avec les autres membres du lignage.

Cependant, le rôle contemporain dévolu au chef du lignage est strictement religieux; ce dernier n'exerce pas nécessairement la fonction de chef de terre. Parfois lorsque la situation le permet, c'est-à-dire dans le cas où la taille du lignage n'est pas trop grande, le chef peut être appelé à arbitrer les conflits

sociaux les plus importants entre les membres du lignage. Mais, le plus souvent, de tels problèmes sont résolus avec plus d'efficacité à un échelon inférieur au lignage, surtout au niveau de la famille élargie ou *houéta*. Le *houéta* est un ensemble de ménages polygamiques et monogamiques (dont les chefs prennent le titre de *houéto*) regroupés dans un espace matérialisé par un enclos sous la direction du chef de famille ou *houétagan*. Ainsi l'exercice des droits fonciers communs appartient à un groupe de personnes unies par le sang, c'est-à-dire une *communauté parentale* dirigée par un chef à tous les niveaux hiérarchiques, et dont la désintégration progressive à travers le temps a conduit à un relâchement des liens entre ses membres et à l'émergence de l'individualisme.

Il convient d'examiner brièvement l'évolution du système foncier communautaire du Bénin. Pour diverses causes (telles qu'épidémies, maladies

incurables, invasions guerrières ou recherche d'une meilleure sécurité), le chef d'une communauté parentale peut quitter son ancien lieu d'établissement pour s'installer avec son groupe dans un autre endroit plus sécurisant. Le nouveau site peut, par exemple, être estimé plus sécurisant parce qu'il s'y trouve des terres généralement non occupées par d'autres personnes dont la présence constituerait plus tard une cause d'insécurité – voire d'hostilité – ou une entrave à l'épanouissement de sa communauté. Immédiatement après l'installation, les terres occupées sont délimitées selon des procédés traditionnels, puis affectées aux membres du groupe selon leurs besoins. En aucun cas, les terres – en tant que propriétés – ne sont affectées à des individus. Par exemple, lorsque la première occupation est le fait d'un lignage, les terres sont allouées aux communautés parentales des échelons inférieurs (familles élargies et ménages) par l'intermédiaire de leurs chefs respectifs.

La communauté lignagère, en sa qualité de première occupante des terres, prend possession d'un territoire vide. Désormais les terres délimitées et affectées aux membres de son groupe appartiennent à ce groupe fondateur et ladite communauté s'opposera farouchement aux groupes ou aux individus qui chercheraient à s'y installer. Ainsi, on peut affirmer que le domaine dont la communauté lignagère est le premier occupant, et qui est effectivement mis en valeur par ses membres, peut être considéré comme une *propriété communautaire*. Les familles élargies et les ménages ne possèdent pas de droit de propriété sur le domaine occupé et mis en valeur par les membres de la communauté lignagère, mais ils exercent un droit d'usage et de jouissance (un droit d'usufruit) sur les terres qui leur sont affectées.

Il était interdit à tout membre du groupe familial de faire sortir une parcelle de la terre du patrimoine foncier parental (Mensah, 1971). En effet, il ne s'agissait pas d'interdire un quelconque transfert d'une portion du patrimoine foncier communautaire – on verra plus loin que les transferts étaient, et sont, habituels – mais surtout d'empêcher tout transfert dont la finalité consiste à faire sortir

même un lopin de terre du domaine de la communauté parentale au profit d'un tiers appartenant à une autre communauté. L'application stricte de ce principe a entraîné l'incapacité de tout membre de la communauté parentale, y compris son chef, d'aliéner tout ou partie des terres communautaires. L'incapacité des membres de sexe féminin d'hériter des biens fonciers communautaires au niveau d'un ménage en a été un des résultats. Cela permet à la communauté d'éviter tout risque de perte d'une parcelle au moment d'un mariage entre une femme indigène et un homme allochtone.

N'oublions pas que l'Etat colonial, et plus tard l'Etat indépendant, ont institué, tant sur le plan législatif qu'administratif les régimes fonciers que l'on pourrait, dans un certain sens, qualifier de «communautaires». Il s'agit: des domaines forestiers de l'Etat, des réserves cynégétiques, des terres des communautés villageoises, des coopératives et des fermes d'Etat. Cependant, ces initiatives sont de nature plutôt *étatique* que *communautaire* et, à l'exception des réserves forestières et cynégétiques – qui sont des espaces assez vastes de restrictions imposées par l'Etat – n'ont pas laissé de traces majeures et durables dans le contexte des régimes fonciers actuels. Par exemple, l'opération des champs collectifs (dans le cadre des terres des communautés villageoises) n'a pas duré plus de deux campagnes agricoles puisqu'elle a été abandonnée en 1963 après la chute du gouvernement qui l'avait instituée; le nombre de coopératives d'aménagement rural (conformément aux lois 61-26 et 61-27 votées à l'Assemblée nationale en août 1961, et dans le cadre de palmiers à huile et cocotiers sélectionnés) n'a pas dépassé 30 et la superficie totale n'a atteint que 31 800 ha; on peut y ajouter les coopératives et périmètres d'aménagement rizicole qui couvrent une superficie de 5 000 ha environ<sup>1</sup>; et les fermes d'Etat n'ont jamais été clairement définies et, en général, ne

<sup>1</sup> Malgré la superficie limitée des sites sur lesquels les tentatives de création de coopératives se sont déroulées, cette initiative est instructive et sera discutée plus loin.

réclamaient que de petites superficies. Par contre, l'instauration de l'économie de marché, les structures coutumières communautaires n'ont pu résister à l'assaut du modernisme et ont subi une désintégration qui s'est traduite par l'émergence de l'esprit individualiste. Cette situation a été à l'origine de l'avènement de la propriété foncière individuelle.

### Régimes fonciers de propriété privée

La puissance coloniale française n'a jamais reconnu un véritable droit de propriété aux différentes structures communautaires. Pour le colonisateur, les Africains ne détenaient que le *domaine utile* des terres, le *domaine éminent* appartenant à l'Etat colonial. L'Etat a introduit le régime d'immatriculation comme unique voie de reconnaissance du droit de propriété. Au Bénin, le décret du 5 août 1900 fut le premier instrument juridique à servir de support à la mise en œuvre de la technique de l'immatriculation des terres.

L'administration coloniale française mettait ainsi en place une politique foncière qui consistait à faire admettre aux Africains que les terres de leurs ancêtres ne leur appartenaient pas et qu'elles ne deviendraient leur *propriété* que lorsqu'elles auraient été immatriculées conformément à la procédure administrative.

Après l'indépendance du Bénin en 1960, le système du droit moderne, mis en place sous la colonisation et fondé sur le droit romain, a coexisté avec celui du droit coutumier. Le dispositif législatif organisant le régime de la propriété foncière dans l'ex-Dahomey, puis en République du Bénin, est basé sur la loi du 14 août 1965 qui abroge le décret colonial du 26 juillet 1932, mais reprend d'une façon générale les dispositions contenues dans ce dernier, à savoir la transformation progressive de la situation juridique des terres par la mise en œuvre de la technique d'immatriculation.

Cependant, malgré l'intervention de la technique de la loi du 14 août 1965, «le législateur dahoméen reconnaît toute l'importance du droit foncier de l'immense majorité des propriétaires terriens, car il n'a pas osé bousculer ces derniers, ni faire table

rase des règles dites coutumières qui régissent leurs terres (Mensah, 1971). Ainsi coexistent deux types différents de régimes fonciers de propriété privée: les régimes de *propriété privée traditionnelle*, et celui régissant la *propriété privée de droit moderne*.

Du côté de la propriété privée traditionnelle, on note l'existence des transferts à titre temporaire ou définitif du patrimoine foncier d'un individu à un autre pouvant revêtir plusieurs formes: l'héritage, la vente ou la cession à titre définitif, la donation, le prêt, le gage et la location. La sophistication et la fréquence de ces transferts signalent le degré avancé de l'évolution des systèmes coutumiers vers un système de propriété privée. La désintégration de plus en plus prononcée des structures sociales de la paysannerie ne permet plus de soustraire les biens fonciers des opérations de vente, et même l'interdiction relative à l'héritage par la descendance utérine tend à disparaître.

Mais de toutes les formes de transfert d'accès à la propriété foncière dans le système coutumier, celle dont les plantations de palmiers à huile sont le plus souvent l'objet est, bien sûr, le gage. C'est une pratique très ancienne et très développée dans la société paysanne de la palmeraie béninoise, en particulier dans la province de l'Ouémé, au sud-est du pays.

Le gage est une opération par laquelle un propriétaire (gageur) cède temporairement l'exploitation de son champ à une personne (gagiste) de laquelle il reçoit un crédit pour satisfaire à un besoin matériel urgent. La durée de mise en gage est indéterminée. Cependant, elle ne peut être inférieure à deux ans, même lorsque la créance est recouvrée avant cette échéance. Au-delà de celle-ci, le gage prend fin dès que le créancier entre entièrement en possession de sa créance.

Dans la province de l'Ouémé, bon nombre de cas de mise en gage remontent à plus d'une vingtaine d'années. C'est la raison pour laquelle certaines restrictions sont imposées en matière de mise en valeur des terres faisant l'objet de gage. Ainsi, il est interdit au gagiste d'effectuer dans le domaine agricole gagé des aménagements fonciers coûteux ou

des cultures arbustives tels que le teck ou les arbres fruitiers.

A noter que ces restrictions sont fondées sur l'existence de conflits qui surgissent parfois entre les parties contractantes. En effet, en cas de conflit sur l'origine de la propriété au cours de l'exécution d'un gage, la jurisprudence dans le droit coutumier se réfère à la nature des espèces végétales existant sur le domaine agricole en litige et à l'auteur de leur création. En cas d'absence de preuve écrite ou de décès des témoins ayant éventuellement assisté à la transaction, les autorités judiciaires chargées du règlement du conflit donnent généralement gain de cause à celui qui a planté les arbres sur le domaine contesté.

Très souvent des mises en gage de trop longue durée aboutissent finalement soit à une cession définitive, en principe après un accord intervenu entre les deux parties, soit à une simple confiscation du bien gagé au profit du gagiste ou de ses ayants droit. Tels sont généralement l'origine et le processus de l'accumulation de biens fonciers par une infime minorité d'usuriers dans la palmeraie porto-novienne.

Dans un contexte plus large que celui du gage, on souligne que lorsque des conflits découlant de problèmes fonciers surgissent entre paysans, ils sont portés devant diverses instances en vue de leur règlement. Les instances judiciaires à caractère coutumier sont les premières à être saisies dans ce domaine. Par exemple, après les partages successoraux, des désaccords surviennent parfois entre les héritiers membres d'un même *houéta*. Ces conflits sont normalement arbitrés par un conseil de famille sous la direction du *houétagan* assisté de quelques personnes influentes du *houéta*. Lorsque les antagonistes n'appartiennent pas à un même *houéta*, des tentatives de réconciliation peuvent être initiées par les chefs de lignage des *houéta* intéressés. Si ces démarches n'aboutissent pas à un succès, on engage la procédure dans la voie administrative qui comprend plusieurs niveaux opérant suivant deux systèmes différents de juridiction: le droit dit coutumier et le droit moderne.

Mais dans le cadre du droit moderne, on a déjà constaté que la seule voie à la reconnaissance d'une propriété privée est représentée par l'immatriculation. L'immatriculation conduit à une sécurisation du propriétaire ou de l'exploitant sur son exploitation. On peut même affirmer qu'elle confère au capital foncier une valeur foncière accrue pouvant servir de garantie auprès des organismes de crédit agricole. Mais la réalisation d'une immatriculation exige du paysan un ensemble d'efforts et de sacrifices qui ne sont pas à sa portée.

## ÉVALUATION DES MODES DE GESTION DES TERRES SOUS DIFFÉRENTS RÉGIMES

### Régimes fonciers communautaires traditionnels

Quelle que fût la nature de la communauté parentale (lignage, famille élargie ou ménage), la terre en tant que propriété collective communautaire était soumise aux règles de l'indivision. Par exemple, au niveau de la famille élargie (*houéta*), les terres étaient réparties entre les chefs de ménage (*houé*) qui, à leur tour, les mettaient à la disposition de leurs membres. Les bénéficiaires n'étaient pas autorisés à cultiver des plantes pérennes sur les parcelles reçues car ils avaient seulement le droit d'usage, de jouissance, et d'occupation. Les terres qu'ils occupaient dans ces conditions pouvaient leur être retirées en cas de besoin jugé plus urgent, ou lorsqu'ils enfreignaient les règles édictées en matière d'exploitation du patrimoine foncier commun.

Toutefois, la participation de l'individu à l'utilisation d'un moyen collectif de production telle que la terre n'aboutissait nullement à son intégration dans un système de production collective. En effet, la production demeurait individuelle d'une manière générale, même si on pouvait observer une certaine intégration des moyens de production au sein de la communauté parentale. Dans la mesure où le travail était autrefois collectif, la production collective, considérée comme une activité organisée par un centre de décision commun (chef de lignage ou de famille élargie), n'était pas généralisée et a disparu après l'éclatement des structures sociales communautaires.

Aujourd'hui l'exploitation de certaines propriétés collectives, conservées sous forme de plantations (palmeraies, rônaraies, etc.) ou d'étangs à poissons, se réalise essentiellement au profit des chefs et des membres influents des communautés parentales. Cette forme d'exploitation de certaines propriétés collectives communautaires, surtout rencontrée dans le sud du Bénin, a été considérée, sous le régime révolutionnaire, comme un instrument de pression et d'asservissement des paysans. Aussi, à cette époque, des «bois-fétiche» ou forêts sacrées, des étangs à poissons, des marécages et autres biens fonciers dédiés aux *voudouns* classiques ou lignagers, et dont la jouissance revenait à quelques individus, ont-ils été pris en charge, c'est-à-dire confisqués, par les «Instances révolutionnaires». Dès la levée des interdictions coutumières qui les frappaient, les populations avaient eu à nouveau accès à ces ressources naturelles.

Au nord du Bénin, les terres des communautés parentales ont été mises à l'abri de ces formes d'agression. Les chefs lignagers en assurent le contrôle. Elles sont mises à la disposition des postulants par la voie du prêt ou de la donation selon la qualité (membre de la communauté parentale, autochtone ou allochtone) des requérants.

Le mode de gestion des terres des régimes communautaires traditionnels permet de préserver la conservation de la propriété foncière contre le morcellement et la désintégration des terroirs agricoles dont les conséquences néfastes sont la disparition ou le raccourcissement des jachères, l'appauvrissement du sol, les difficultés de la mise en œuvre de techniques culturales modernes et la baisse de la fertilité des sols et des rendements agricoles. Sur le plan de l'environnement, ce mode de gestion permet une bonne conservation des ressources naturelles.

Il existe cependant des aspects négatifs. Par rapport au droit moderne, ce mode de gestion ne garantit pas toujours une bonne circulation et un contrôle correct des terres. En plus, il s'oppose à l'appropriation

individuelle, condition exigée par les institutions financières pour l'accès au crédit agricole. Il peut constituer un facteur de blocage à l'exploitation de certaines ressources naturelles (marécages, cours d'eau, etc.) qui peuvent être frappées par des interdictions coutumières parfois rétrogrades. Par ailleurs les structures communautaires, qui constituent l'infrastructure sur laquelle reposent les propriétés lignagères, sont constamment sous la menace d'un éclatement en raison de l'accroissement de l'effectif démographique, de la dispersion géographique des membres de la communauté parentale et de l'expansion de l'individualisme.

#### **Gestion des domaines forestiers de l'Etat et des réserves cynégétiques**

Créée sous la colonisation, la Direction des eaux et forêts et de la chasse a été chargée, en vertu du décret du 4 juillet 1935, de la délimitation et de l'aménagement des forêts classées et réserves de faunes. Dans le domaine de l'exploitation, elle était appelée à assurer l'application de la législation forestière, à délivrer les permis d'abattage et les autorisations de coupe de bois de feu. Elle était également chargée de l'exploitation des zones cynégétiques. L'exercice de la police forestière et de l'exploitation des zones cynégétiques est demeuré la principale activité de la Direction des eaux et forêts et de la chasse.

La gestion des ressources naturelles en général, et celle des domaines forestiers de l'Etat en particulier, est une entreprise délicate qui ne peut être soustraite au contrôle des pouvoirs publics, et ne doit être soumise à aucune forme d'exploitation capitaliste. En effet, l'état de l'environnement en dépend fortement.

La Direction des eaux et forêts et de la chasse, rebaptisée Direction des forêts et des ressources naturelles, ne saurait se cantonner essentiellement dans l'exercice de la police forestière et dans l'exécution de certaines tâches administratives visant à assurer l'exploitation des ressources naturelles. Encore qu'elle ne dispose pas toujours de moyens nécessaires à l'exécution

correcte de ces missions. Aussi, l'expérience de la Société nationale de développement des forêts (SNAFOR) a-t-elle montré qu'une société d'Etat n'est pas l'instrument adéquat de la gestion de telles ressources. Quant à l'Office national du bois (ONAB), rien ne permet encore d'assurer qu'il constitue la bonne formule.

En effet, quand on exploite un domaine forestier, il faut songer à sa reconstitution par la réalisation de nouvelles plantations. Les exploitants forestiers privés, qui exploitent aujourd'hui les essences des forêts-galeries, n'ont pas été les auteurs de la création de ces formations forestières. Nonobstant les dispositions législatives en la matière, on n'est pas assuré que ces exploitants réalisent des plantations dont la superficie serait égale à celle des forêts détruites.

Malgré sa simplicité, l'explication ci-dessus met en évidence le rôle de chacun des acteurs qui interviennent dans le domaine de l'exploitation de ces ressources naturelles considérées comme des biens communautaires dont la gestion génère des impacts importants sur l'environnement. Cette gestion se révèle comme une entreprise pérenne fondée sur des activités que seuls les pouvoirs publics, dont la pérennité est garantie par l'existence permanente de l'Etat, sont en mesure de conduire en s'appuyant constamment sur les populations largement sensibilisées par leurs intérêts. Ainsi, une structure placée sous le contrôle de l'Etat, solidement rattachée aux communautés à la base, peut constituer un instrument privilégié pour une gestion harmonieuse des ressources naturelles.

#### **Gestion des coopératives d'aménagement rural**

Les coopératives d'aménagement rural étaient organisées en deux volets: la production végétale pour la palmeraie et les cultures annuelles. Au sein des coopératives d'aménagement rural, les diverses activités étaient supervisées par un conseil d'administration de la coopérative. Au niveau régional les coopératives étaient regroupées au sein d'un organe dénommé Centre d'appui technique et social (CATES) à la tête duquel était nommé un chef appelé à

coordonner les activités de production végétale pour la palmeraie (ZOPA, premier volet) et les cultures annuelles (ZOCA, second volet) comprenant le coton et les cultures vivrières. Il existait une liaison entre l'administration de l'ensemble des coopératives et celle de l'huilerie, autrement dit entre le CATES et la Direction technique de l'huilerie de palme. Cette structure de liaison était celle du Complexe agro-industriel (CAI).

Dans le cas de la production des palmeraies, les travaux agricoles étaient exécutés collectivement (en principe) par les coopérateurs sous la supervision du personnel d'encadrement. Tandis que pour les cultures annuelles, le travail était individuel. Le paysan-coopérateur devait venir travailler sur sa propre parcelle de cultures vivrières après avoir terminé sa tâche journalière dans la plantation.

Dans la réalité, un nombre très infime de coopérateurs parvenait à satisfaire à cette exigence. Aussi, la mise en valeur de la zone de cultures annuelles revenait-elle plutôt à des paysans non coopérateurs ou à d'anciens propriétaires de terres qui ne participaient pas aux travaux d'aménagement de la palmeraie. Il arrivait donc souvent que la totalité des terres défrichées par l'ex-SONADER ou l'ex-SOBEPALH (organismes de tutelle des coopératives d'aménagement rural de palmeraies sélectionnées) pour la réalisation des cultures annuelles n'était pas emblavée.

Les causes d'abandon des parcelles étaient multiples, mais deux d'entre elles surtout ont été évoquées par les coopérateurs: l'incapacité de supporter le rythme de travail qu'imposaient les agents d'encadrement (notamment la difficulté d'appliquer rigoureusement les techniques culturales exigées), et l'état d'appauvrissement de certaines parcelles dont le niveau de fertilité n'a pas été relevé au départ par l'apport d'une fumure de fond.

Outre les huileries d'extraction d'huile de palme implantées à Houin-Agamè dans le Mono, à Ikpinlé dans l'Ouémé et à Hinvi-Dôvo dans l'Atlantique, diverses infrastructures administratives sociales ont

été réalisées. Il s'agit des bureaux des coopératives, des logements pour les cadres, des infrastructures sanitaires et scolaires, des puits, etc.

Les résultats obtenus dans tous les domaines reflètent les conditions particulièrement difficiles de l'exécution des diverses activités au sein des coopératives d'aménagement rural. La production et les rendements des plantations variaient entre 22 pour cent et 58 pour cent des prévisions d'une année à l'autre et d'une coopérative à l'autre. Cette faiblesse est à attribuer à la longue sécheresse des années 1971 et 1972, aux vols et au mauvais entretien des plantations. Les résultats du second volet (les cultures annuelles) étaient aussi modestes. La culture attelée, qui a connu un certain succès (notamment sur les périmètres du Grand Hinvi), n'a pas été soutenue faute de moyens. On note aussi que les coopératives d'aménagement rural étaient appelées à absorber une main-d'œuvre importante. En réalité, la faible rémunération du travail constituait un véritable frein à l'adhésion des paysans.

Privées d'entretien, la plupart des plantations se présentent aujourd'hui dans un état de forêt secondaire. Cependant, dans l'ensemble, les effets de ces coopératives sur l'environnement naturel étaient négatifs. Les défrichements, par leur ampleur, ont conduit à l'élimination de certaines espèces végétales dans les régions où étaient réalisés de nombreux périmètres. L'accroissement du déboisement et la réduction des jachères arbustives, qui ont favorisé l'essor du commerce du bois de chauffage, ont pu entraîner certaines perturbations sur la pluviosité dans les secteurs où se sont implantés progressivement les périmètres d'aménagement rural. Néanmoins l'entretien culturel a été amélioré en 1973, suite au relèvement du prix des produits du palmier à huile, ce qui a incité le cultivateur à effectuer correctement le nettoyage des palmeraies naturelles et l'élagage des palmiers.

D'importantes transformations dans le domaine socioculturel, dont la totalité semble être positive, ont été enregistrées. L'un des nombreux aspects positifs a été le

développement de l'épargne monétaire. Des associations de tontine ont été créées dans tous les périmètres. Elles regroupaient les personnes des deux sexes et de divers âges, toutes salariées ou membres des coopératives. Il existait également de nombreuses associations d'épargne traditionnelle constituées uniquement de femmes et dont les membres se réunissaient hebdomadairement ou tous les quatre jours.

Le dynamisme des femmes dans le domaine de la mobilisation de l'épargne en milieu rural n'était pas le seul aspect de leur présence active dans les coopératives. En participant aux travaux de mise en valeur des périmètres et coopératives d'aménagement rural, les femmes avaient acquis des avantages matériels importants qui leur avaient permis d'améliorer leur condition sociale et économique. Les paysannes travaillant sur les périmètres et coopératives, de même que tous les habitants des localités situées dans la zone d'influence des projets, ont bénéficié, sur le plan social, du programme d'éducation sanitaire et nutritionnelle ainsi que des infrastructures qui avaient été réalisées.

La plupart des paysannes qui offraient des prestations de service dans les plantations participaient, grâce aux ressources financières acquises, à l'amélioration des recettes de leur ménage. Elles aidaient financièrement leur mari en supportant partiellement la pension alimentaire. De même, les salaires qu'elles percevaient leur donnaient la possibilité de se constituer un petit fonds de commerce.

Au total, il apparaît difficile de cerner tous les aspects des incidences des projets de création de coopératives sur leur environnement. La comparaison des résultats obtenus par rapport aux objectifs de production et de rendement des plantations et des cultures annuelles révèle une évaluation facile, qui toutefois ne permet pas d'avoir une appréciation globale des conséquences de l'ensemble du programme. Les résultats des différentes analyses exposées ci-dessus indiquent que, malgré le faible taux de réalisation des objectifs enregistrés dans la production végétale

(palmeraies et cultures annuelles), les incidences des projets de coopératives (au Grand Agony, par exemple) (Dissou, 1972) sont relativement positives dans certains domaines. On doit cette situation aux effets engendrés par la mise en œuvre du programme social et des infrastructures d'accompagnement.

#### Gestion des terres de régime traditionnel de propriété privée

**Utilisation des diverses catégories de main-d'œuvre et leurs incidences sur la mise en valeur des terres.** Les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre agricole, notamment les formes de sa rémunération, et les modes de transfert du patrimoine foncier (ce dernier sera discuté plus loin) sont parmi les facteurs exerçant d'importantes influences sur la mise en valeur des terres du régime traditionnel de propriété privée. Pour la mise en valeur des terres soumises à ce régime, les paysans ont surtout recours à deux catégories de main-d'œuvre: la main-d'œuvre familiale et l'entraide. Quant à la main-d'œuvre salariée, elle est très peu sollicitée dans le cadre des exploitations agricoles familiales traditionnelles.

*La main-d'œuvre familiale* tire son origine de l'organisation de la vie communautaire sous la direction du chef de lignage. La structure lignagère a fait place successivement à celle de la famille élargie et à celle du ménage: famille nucléaire qui s'organise autour du chef de ménage dans l'espace que constitue le *houé*. Ainsi, de nos jours, la main-d'œuvre familiale résulte essentiellement des prestations de service du chef de ménage, de ses femmes, de ses enfants non mariés vivant sous son toit et encore soumis à son autorité et d'autres personnes à divers degrés de parenté qui sont à sa charge.

Pour l'exécution des travaux agricoles, le chef de ménage répartit le travail suivant les capacités de chacun. L'exécution des tâches les plus dures (défrichage et autres travaux culturels d'entretien ou de préparation du sol) est réservée aux hommes. Quant aux enfants, dont la capacité de travail est très limitée, ils rendent de petits

services aux adultes sur les champs et sont généralement spécialisés dans les luttes contre les animaux qui dévastent les récoltes. Aux femmes incombent naturellement la préparation des mets consommés sur les lieux de travail et l'exécution de certains travaux agricoles relativement faciles tels que la récolte des céréales, le transport des produits des champs à la maison. C'est surtout dans l'exercice des activités commerciales que le rôle des femmes est le plus important.

La principale caractéristique de la main-d'œuvre familiale est sa gratuité. La rémunération ni directe ni immédiate intervient sous des formes diverses à travers les charges compensatrices: les responsabilités matérielles qu'assume le chef de ménage dans l'intérêt des membres du ménage. En outre, le chef de ménage fournit les repas, qui ne diffèrent pas de ceux fournis à la maison, ainsi que l'alcool local (*sodabi*) ou le vin de palme servi au cours des travaux champêtres afin de stimuler les travailleurs. Le chef de ménage peut aussi, après la récolte, distribuer aux femmes une partie des récoltes que celles-ci vont vendre au marché. Les bénéfices qui permettent de réaliser les transactions commerciales restent acquis aux femmes, ce qui atténue déjà quelque peu leur dépendance vis-à-vis des hommes.

Les performances de la main d'œuvre familiale sont généralement faibles et varient en fonction de l'effectif des membres actifs du ménage, de leur santé et de leur capacité réelle de travail. Cette dernière reste très limitée à cause des instruments de travail rudimentaires utilisés. Dans l'ensemble, les progrès sont très lents en raison du caractère diffus de l'action des services de vulgarisation agricole. Aussi constate-t-on une prédominance des exploitations de petite superficie ou de taille modeste parmi les exploitations agricoles familiales en raison de la faible productivité des ressources (humaines ou matérielles) engagées.

Selon un rapport d'évaluation de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1991), la taille moyenne d'une exploitation est d'environ 1,7 ha pour une famille moyenne de sept personnes, les superficies variant, à quelques

exceptions près, entre 0,4 et 12,7 ha. Seuls 5 pour cent des exploitations dans le sud et 20 pour cent dans le nord disposent de plus de 5 ha. Dans l'ensemble du pays 34 pour cent des exploitations couvrent moins de 1 ha en moyenne.

La *coopération agricole* est représentée dans nos campagnes par une forme d'organisation traditionnelle d'entraide appelée *adjôlou* ou *adjôro*. Le seul facteur mis en commun est le travail de la terre. Cette donnée implique que tous les membres de cette société coopérative soient des agriculteurs. Le fonctionnement du système repose sur une rotation établie au début de chaque saison agricole conformément à un calendrier suivant lequel chaque sociétaire reçoit, à tour de rôle sur son domaine agricole, la prestation de services des autres membres. L'ordre de la rotation est souvent déterminé à partir d'un tirage au sort. Généralement, la prestation, qui ne dure qu'une journée, n'est réservée qu'à l'accomplissement de travaux champêtres les plus durs tels que le défrichement, la coupe de sous-bois ou le sarclage d'un champ en culture. Le bénéficiaire fournit à ses invités nourriture et boissons. Le volume du travail livré et la rémunération en nature sont laissés à l'initiative de l'intéressé.

Le plus souvent, la tâche qu'accomplissent ces coopérateurs est supérieure quantitativement et qualitativement aux prestations de la main-d'œuvre salariée agricole. Ainsi apparaissent les aspects positifs de cette forme de coopération agricole où l'émulation et l'amour du travail bien fait qui animent les sociétaires conduisent à de bons résultats. Cependant, cette structure présente des lacunes dont les causes dérivent des conditions qui ont déterminé l'apparition de ce cadre d'organisation du travail qui est la réponse à un besoin ressenti après l'éclatement des structures lignagères qui fonctionnaient sous le contrôle d'une autorité patriarcale centralisée.

En effet, avec l'avènement de l'appropriation individuelle des moyens de production tels que la terre, le travail collectif a été perçu comme un remède pour affronter les difficultés liées à une agriculture de

subsistance. L'entraide est donc une structure de remplacement qui prend en compte de manière imparfaite les besoins ressentis par les populations rurales dans le cadre de l'organisation d'une vie communautaire. Faute de moyens financiers qui lui auraient permis d'envisager l'utilisation de la main-d'œuvre salariée, ou celle des associations de manœuvres agricoles, le recours à la main-d'œuvre fournie par l'entraide permet aux chefs d'exploitations agricoles familiales de réaliser certains travaux urgents en période de pointe.

**Incidences des modes de transfert des biens fonciers sur la mise en valeur des terres.** Parmi les modes de transfert des biens fonciers, ceux ayant un impact important sur la mise en valeur des terres du régime traditionnel de propriété privée sont l'héritage, l'achat et le gage traditionnel.

- *L'héritage.* Les partages successoraux liés à l'application de l'héritage conduisent aux morcellements successifs des terres de cultures qui, à terme, se présentent sous forme de minuscules parcelles, notamment dans les régions à forte densité démographique. Il en résulte un terroir agricole émietté dont la mise en valeur par des techniques culturelles modernes se révèle difficile en l'absence d'un regroupement ou d'un remembrement des terres. Le recours à ces dernières solutions se heurte généralement à l'opposition des paysans. Toute tentative pour imposer ces voies a toujours conduit à l'échec<sup>2</sup>.

- *L'achat.* Il représente le mode de transfert le plus sécurisant. Toutefois, les cas litigieux d'acquisition de terrain, une des conséquences de l'inexistence d'un code rural clairement défini, et la surenchère des prix de cession constituent des écueils sérieux auxquels il convient de

<sup>2</sup> L'exception au Bénin est le cas des coopératives d'aménagement rural, qui est un exemple vivant dans ce domaine: l'application de la loi n° 61-27 a permis d'exécuter par la voie obligatoire le regroupement et le remembrement des terres dans les régions fortement peuplées du Sud-Bénin.

prêter une attention particulière lorsque l'on a recours à ce mode d'accès à la terre.

- *Le gage traditionnel.* Etant le moyen qui permet à un paysan sans terre d'en acquérir temporairement, et à celui qui possède éventuellement plus d'une parcelle de se servir de cette terre comme une garantie pour acquérir des fonds en cas d'urgence nécessitant, le gage traditionnel apparaît comme un mode de transfert qui doit contribuer à une utilisation correcte du patrimoine foncier. Le créancier gagiste, nouveau propriétaire, est non seulement tenu, mais a également intérêt à bien gérer la propriété reçue en gage<sup>3</sup>. Le principal inconvénient de l'opération consiste en la durée illimitée du gage traditionnel, situation qui peut conduire à la perte de droit de propriété du gageur.

#### L'accès de la femme à la terre et la gestion des biens fonciers

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné la position de la femme eu égard à l'accès à la terre, et avons noté son incapacité juridique à hériter des terres de culture selon la coutume et son rôle dans la gestion des biens fonciers dans le régime traditionnel de propriété privée. La restriction qui frappe la femme dans le domaine de l'accès à la terre semble liée au degré et à la nature de sa participation aux activités agricoles, en particulier au sein du ménage. En effet, comme nous l'avons souligné plus haut, le rôle de la femme dans les activités champêtres consistait en des prestations de services par l'accomplissement de travaux légers (semis, sarclages, récoltes, transport), de travaux de transformation primaire des produits agricoles et par la commercialisation.

Mais, depuis quelque temps, on observe des changements relativement significatifs. En effet, un nombre de plus en plus croissant de femmes cultivent elles-mêmes leur propre champ, prennent la direction des exploitations agricoles et règlent toutes les questions

<sup>3</sup> Tandis que le gagiste s'approprie temporairement la parcelle, on a vu plus haut qu'il a de bonnes chances d'en devenir le propriétaire définitif.

relatives à la gestion de leur exploitation.

Ces changements apparaissent comme les conséquences de l'accroissement des responsabilités des femmes au sein de leur foyer. Ces responsabilités exigent une augmentation de la participation des femmes à la vie quotidienne des ménages, notamment par la prise en charge de certaines dépenses nécessitant des sorties de fonds en raison de la monétarisation de plus en plus marquée de l'économie rurale. En effet, certaines prestations de services (achats d'eau de puits privés, mouture du maïs, réalisation des travaux agricoles) sont rémunérées en espèces de nos jours. Dans ces conditions, le problème de l'accès de la femme à la terre et celui de la gestion des biens fonciers sous son contrôle revêtent de nouveaux aspects que nous avons examinés à travers les données de quelques études de cas réalisées dans le sud et le centre du Bénin.

#### **Cas du plateau Adja dans le**

**département du Mono.** Dans une étude de cas, Bert (1987) a révélé que sur le plateau Adja, l'emprunt (68 pour cent), l'achat (17 pour cent), l'héritage (12 pour cent), et le métayage et la location (représentant ensemble 3 pour cent) constituent à l'heure actuelle les modes d'accès à la terre les plus fréquents pour la femme. Il convient de souligner que l'emprunt représente 68 pour cent des superficies des terres de culture des femmes et que 73 pour cent des femmes y ont recours. Il est surprenant que les maris, contrairement aux us et coutumes, ne prêtent en moyenne que 24 pour cent des terres de culture exploitées par leurs épouses. Hormis le cas des veuves, 25 femmes (soit 44 pour cent de l'échantillon) n'ont pas emprunté de terres à leurs maris. Quant aux femmes obligées de s'adresser à des personnes en dehors du ménage, on note que 27 pour cent (principalement les veuves) s'adressent à des parents (frères, pères et fils) pour obtenir 23 pour cent de la superficie totale des terres cultivées par les femmes. Enfin, 33 pour cent de l'effectif des femmes ont bénéficié d'emprunts effectués tant en dehors de leur famille qu'en dehors de leur ménage, terres qui représentent 21 pour cent des terres

totales mises en culture par les femmes.

Il ressort de cette brève analyse que les femmes restent, dans la majorité des cas, très dépendantes d'autrui dans le domaine de l'accès aux terres de culture. Leur position reste donc très vulnérable à la tête des exploitations agricoles. En effet, les terres empruntées ne présentent aucune sécurité pour la stabilité de la gestion; elles peuvent être retirées à tout moment par leur propriétaire, et elles sont généralement de mauvaise qualité. Aussi, la mise en valeur de ces terres exige-t-elle des dépenses élevées et ne génère que de faibles revenus. Cette situation est la conséquence de la pénurie de terres de culture sur le plateau Adja, mais elle défavorise beaucoup les femmes par rapport aux hommes.

#### ***Cas de la sous-préfecture de Dassa-Zoumè dans le département du Zou.***

Comme sur le plateau Adja, l'emprunt demeure le principal mode d'accès à la terre pour les femmes (Agossou, 1992). Sur les 43 femmes interviewées, 40 d'entre elles ont eu recours à l'emprunt de terres. Comme partout ailleurs, les parcelles qui font l'objet de prêt ont généralement été cultivées pendant une longue période et leur sol ne permet pas d'obtenir de bons rendements.

Les deux cas s'accordent avec les observations faites tout au long du territoire national: 76 pour cent des femmes signalent des problèmes concernant la qualité et la disponibilité des terres dans le Zou Nord et 72 pour cent des femmes estiment que les terres de bonne qualité existent, mais qu'elles ne sont pas disponibles. Les meilleures terres sont réservées aux cultures de rente et les exploitations dirigées par les femmes n'ont pas, en quantité, la force de travail dont disposent les hommes pour cultiver plus, ni les moyens de transport pour des terres éloignées. Il reste à prouver qu'il ne s'agit pas d'une marginalisation<sup>4</sup>. Malgré une légère évolution dans le domaine, l'accès des femmes à la terre demeure bloqué par les pratiques traditionnelles en milieu rural bien

qu'elles détiennent désormais un rôle et une place de plus en plus importants au sein du ménage, position qui les conduit à devenir des chefs d'exploitation agricole.

#### **CONCLUSIONS**

La présente étude met en évidence la diversité de la situation juridique des terres et les particularités des formes de gestion des biens fonciers au Bénin. Bien que la technique de l'immatriculation des terres ait été imposée sous la colonisation (décrets du 5 août 1900, du 8 octobre 1925, du 26 juillet 1932, du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956), et que la loi n° 65-25 du 14 août 1965 ait été promulguée après l'indépendance, le régime juridique des terres reste soumis à un dualisme évoluant sous le contrôle des règles des droits coutumiers et modernes.

A la suite de la désintégration des structures sociales traditionnelles, et avec l'expansion de l'individualisme, la question de l'appropriation foncière (par l'Etat ou par les systèmes coutumiers) apparaît comme l'élément central autour duquel gravitent la plupart des problèmes fonciers dans les domaines juridiques et de la mise en valeur. L'évolution démographique galopante se traduit partout par un besoin accru de terres de culture qui exerce une pression de plus en plus intenable sur les domaines forestiers de l'Etat, même dans la partie septentrionale du pays caractérisée par une faible densité de population. Il en résulte une situation conflictuelle difficile à gérer qui concerne l'appropriation collective coutumière et la contestation des populations locales du droit éminent de l'Etat sur les terres des domaines classés. L'absence de solutions claires acceptables par les deux parties (l'Etat et les populations) constitue une source permanente d'insécurité dans la gestion des ressources naturelles des domaines forestiers de l'Etat et des réserves cynégétiques.

De même, le cas d'expropriation dans le cadre de l'aménagement des périmètres irrigués et des plantations de palmiers à huile sélectionnés, suivi de la redistribution des parcelles conformément à des normes foncières contraires à la logique paysanne, a

<sup>4</sup> Enquête de référence effectuée par la Direction du suivi et de l'évaluation interne (DSEI) du CARDER du Zou (1988).

été à l'origine d'une véritable confrontation entre les organismes étatiques de développement et la paysannerie. Cette situation a généré dans la gestion de périmètres d'aménagement rural de palmeraies et de riziculture une impasse qui perdure.

Quant à l'application de techniques d'immatriculation relatives à l'appropriation foncière individuelle instituée conformément à des dispositions du droit moderne, elle reste limitée à la zone urbaine et rencontre, en milieu rural, d'énormes contraintes difficiles à surmonter. Pourtant, de nos jours, cette dernière forme d'appropriation peut permettre de sécuriser la situation foncière au niveau individuel au sein des communautés rurales, afin de créer un cadre favorable à la réalisation des investissements qu'appelle tout effort réel d'intensification agricole.

Le rôle prépondérant que jouent les femmes en milieu rural et qui leur confère une position privilégiée au sein des exploitations agricoles appelle nécessairement une révision des conditions de leur accès à la terre. Il faut, notamment, éliminer les entraves qu'engendrent des pratiques traditionnelles rétrogrades en matière d'héritage de biens fonciers et mettre en œuvre des mesures spécifiques permettant de leur venir en aide dans l'exercice de leurs fonctions d'agricultrices.

Les diverses analyses qui précèdent indiquent clairement que la question foncière est désormais un élément préoccupant dans l'ensemble des problèmes auxquels le monde rural béninois se trouve confronté. C'est de l'échec des solutions proposées pour résoudre le problème foncier que résultent en partie les insuccès et autres difficultés de tout genre enregistrés dans la promotion de l'agriculture, notamment au sud du Bénin. On cite surtout l'insuccès des coopératives d'aménagement rural mobilisant une trentaine de milliers d'hectares de terres et qui ont consommé près d'une quinzaine de milliards de FCFA d'aide extérieure. Ces faibles performances ont été réalisées au niveau des projets agricoles placés sous l'administration des organismes de développement rural.

En milieu rural africain, les problèmes fonciers évoluent sous le contrôle de deux facteurs importants que, malheureusement, la paysannerie ne parvient pas à maîtriser: l'évolution démographique galopante et l'utilisation de techniques agricoles rudimentaires exigeant la pratique de jachères dont il est difficile, voire impossible de respecter la durée. Ainsi, il devient nécessaire, même urgent, de définir un cadre légal dans lequel devront être examinés les problèmes relatifs au domaine foncier. L'élaboration d'un tel instrument juridique et technique exige la mise en œuvre d'un processus de concertation entre les pouvoirs publics et les représentants authentiques du paysannat.

Cette concertation, qui devra être réalisée sous forme de dialogue, devra aussi être appuyée par diverses compétences sous forme d'apports et d'efforts multiples et multiformes, tels que les travaux de réflexion, les confrontations entre les expériences de terrain, les efforts financiers, etc. La présente étude analytique veut être l'expression d'un souhait, celui d'apporter une modeste contribution à l'effort de réflexion tant indispensable, et de poser un des jalons du long processus de concertation que les autorités compétentes seront appelées à déclencher.

## BIBLIOGRAPHIE

- Agossou, G.** 1992. *Le rôle et la place des femmes dans les exploitations agricoles: étude de cas de deux villages de la sous-préfecture de Dassa Zoumé.* Province de Zou. Abomey-Calavi. (mémoire)
- Banque mondiale.** 1991. *Projet de restructuration des services agricoles.* Rapport n° 9442-BEN.
- Bert, L.** *L'accès à la terre dans un village du plateau Adja.* UNB/LUW/SVR. Abomey-Calavi.
- Dissou, M.** 1972. *Structures agraires dans la région d'Agonvy.* Communication au Colloque international sur les régimes fonciers en Afrique. Université d'Ibadan, Nigéria; 1983. *La palmeraie béninoise: exploitation traditionnelle et aménagement volontaire.* Université de Paris X.. (thèse de doctorat d'Etat)
- Mensah, N.G.** 1971 *Droit et développement rural en Afrique: l'exemple du Dahomey.* Université de Paris. (thèse de doctorat d'Etat)