

Sèdagban Hygin Faust KAKAI

Docteur en Science politique

Enseignant-Chercheur

Chargé de recherche à la Chaire UNESCO des Droits de la
personne et de la démocratie
Université d'Abomey-Calavi

BP : 1683 Abomey-Calavi (Bénin) / hyginfaust@gmail.com

LA CORRUPTION FONCIERE DANS LA DYNAMIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE AU BENIN*

RESUME

La présente contribution tente d'élucider la problématique foncière en relation avec la corruption des élites urbaines, des courtiers politiques et des acteurs de l'arène politico-administrative. En effet, il n'y a presque pas de régime politique sans scandales de corruption, sans pillage de l'économie en général et de l'économie agraire en particulier. La corruption foncière est bien organisée dans les arcanes du pouvoir aussi bien au niveau local, intermédiaire que central. On pourrait parler d'une « chaîne de corruption » foncière.

Dans une perspective de l'action publique, cette contribution propose une définition empirique de la corruption foncière et une typologie des acteurs. Elle étudie les tendances lourdes et les incertitudes critiques qui entourent ce fait, à savoir l'utilisation de la terre comme objet de clientèle politique. Elle explore également les perspectives d'avenir du foncier face à la corruption foncière.

Mots clés : Etat, corruption, foncier, action publique, acteur.

ABSTRACT

This paper attempts to clarify land issues in connection with the corruption of urban elites, politicians brokers and actors in the politico-administrative arena. Indeed, there is almost no political system without corruption scandals, without plundering the economy in general and the agrarian economy in particular. The land corruption is well organized in the corridors of power at the local level, medium as well as the central. One could speak of a « chain of land corruption ».

In a perspective of public policy, this contribution proposes an empirical definition of land corruption and a typology of actors. It examines trends and critical uncertainties surrounding this fact, namely the use of land as an object of political clientele. It also explores the future of land facing the land corruption.

Key words : State, corruption, land, public action, actor.

* La présente contribution est la version revue et aménagée du Working paper n°12 intitulé « *Government and land corruption in Benin* » (non publié sous aucune presse), The Land Deal Politics Initiative » (LDPI), september 2012, 23 pages.

Introduction

Dans une correspondance adressée au chef de l'Etat du Bénin (Yayi Boni), un béninois de la diaspora ivoirienne (A. S. L.) décrit la situation de sa parcelle¹ :

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer de la situation de ma parcelle identifiée (P) lot 280 A-EL 986A, sis à calavi quartier Agori I.

Cette parcelle, après levé topographique fait 584 m², située à un carrefour, est en passe d'être attribuée à monsieur D. A. V., ministre de la justice, par la mairie de Calavi et le cabinet [géomètre] Dj. Monsieur D. est parait-il sinistré à (Djadjo), un autre quartier de calavi. Nous n'avons pas les mêmes vendeurs. Et je m'étonne donc de cette tractation.

J'ai acquis cette parcelle en 1984 et je dispose de tous les documents administratifs pour le recasement ; ce recasement est présentement bloqué par le chef quartier, le chef arrondissement, le comité de recasement, y compris le maire qui n'attache aucune importance à cette spoliation.

J'ai porté plainte en avril 2012 au cabinet de M. Dj. qui est le géomètre chargé de cette zone de calavi. M. Dj. m'a extorqué 250 000F pour dit-il régulariser mon dossier. Il n'a rien fait. L'affaire a été envoyée au tribunal par la brigade de gendarmerie de calavi (réf. envoi : cala/2012/rpo1310 du 10/05/2012). Le procureur de calavi, après nous avoir reçu, a demandé aux conseillers, particulièrement M. A. A. et M. H. P. leur rôle. Il m'a dit de prendre un avocat. J'ai pris pour avocat, Maitre D. G. Alors qu'aucun jugement n'a été rendu, je constate que le chef quartier et le chef arrondissement A. H. ont, fait poser d'autres bornes début février 2014, aidé des agents de M. Dj.

La délibération du dossier était prévue pour le 28 février 2014. Ce qui n'a pas eu lieu à cause de la grève des magistrats. Je viens d'apprendre ce jour 11 avril 2014 que j'ai perdu mon procès. Je ferai appel.

Je suis à la retraite depuis septembre 2009 et je ne peux rien réaliser dans mon pays, à cause de cet état de fait.

J'ai fait 3 ou 4 voyages Abidjan Cotonou Cotonou Abidjan à chaque audience. Finalement je suis à bout. Tout courrier adressé au préfet, au maire, au ministre de la décentralisation, au médiateur est resté sans suite. Cela me frustre énormément, car c'est mon bien unique au Bénin. Je réside encore à Abidjan pour des raisons familiales.

Combien d'acteurs sociaux béninois se retrouvent dans cette impasse ? Ils sont certainement nombreux ! Et qu'est-ce qui explique le marchandage du foncier ? Il est sans doute, juste et

¹ Cette correspondance date du 11 avril 2014. Pour des raisons d'éthique, nous avons eu l'autorisation de son auteur avant toute exploitation à des fins scientifiques. De même, les noms des acteurs cités sont abrégés pour requérir l'anonymat.

vrai, que dans le fond, des malversations foncières sont facilitées par des faits de corruption. D'aucuns disent qu' « *il ne s'agit pas de corruption mais d'opportunités à saisir ou encore de service "rendu"* ». Mais le spécialiste des sciences sociales s'emploie à utiliser le vocable de corruption² puisque « un mot vaut beaucoup moins par son étymologie que par l'usage qui en est fait »³.

De fait, la corruption traduit ici « les actes illicites et les abus de pouvoir commis par les gouvernants (à divers niveaux) dans l'exercice de leurs fonctions »⁴. Elle a atteint tous les paliers de la société. Ainsi, dans des pays africains comme le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Togo, etc. la terre est une ressource faisant appel à des transactions de toutes sortes y compris celles relevant de la corruption autour du foncier. Le foncier, étant « l'ensemble des rapports qui s'établissent entre les hommes pour l'accès à la terre et son contrôle. Il est au cœur d'enjeux économiques, politiques, sociaux et environnementaux. Définissant les droits sur la terre et leur mode de gestion, orientant la répartition des terres entre les acteurs, les politiques foncières ont un rôle central dans les stratégies de développement »⁵.

La corruption foncière est alors un concept opérationnel que nous employons pour analyser les transactions illicites liées au foncier et impliquant les pouvoirs publics. Elle ne s'intéresse qu'à des actes posés par des « *gouvernants* » ou en interaction avec des gouvernants. A cet effet, la corruption foncière est en relation avec le comportement des élites politiques, des fonctionnaires de l'Etat et des opérateurs privés. Elle concerne notamment l'achat de domaines fonciers, les opérations d'urbanisme (tel le lotissement), les aménagements fonciers et la fiscalité. On parle souvent de « *vol de terres* » pour caractériser la soustraction frauduleuse de terres à un individu ou à une collectivité, de détournement de terres, de marchandisation de droits fonciers⁶, etc. mais le concept de corruption foncière recouvre pleinement (*holisme*) la réalité foncière en termes de transactions illicites produites par un jeu de pouvoirs dans nombre d'Etats africains notamment le Bénin.

La corruption foncière est donc une forme de corruption politique⁷ et publique liée à la dynamique du marché foncier⁸ et qui implique des acteurs étatiques et non-étatiques. Il s'agit

² G. BLUNDO, « La corruption et l'Etat en Afrique vus par les sciences sociales. Un bilan historique », in G. BLUNDO, J.-P. O. de SARDAN, (sous la dir.), *Etat et corruption en Afrique, une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, APAD-Karthala, 2007, pp.29-77. Dans cette production, on peut lire une littérature édifiante sur la corruption.

³ M. BLOCH, *Apologie pour l'histoire ou Métier d'historien*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 143.

⁴ P. LASCOUMES, « La corruption politique », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La Découverte, 2009, p. 264.

⁵ Ph. LAVIGNE DELVILLE, A. DURAND-LASSERVE (sous la dir.), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud*, Comité technique « Foncier et développement », juin 2009, p. 14.

⁶ On ne peut pas parler de vol de terres, de détournement de terres ou de marchandisation de droits fonciers sans une intervention de la puissance publique qui d'ailleurs, ne contrôle pas aisément la dynamique du marché foncier. Par contre, la corruption foncière met l'accent sur le jeu des pouvoirs publics et des opérateurs privés ou indépendants qui s'insère dans un réseau de clientélisme.

⁷ Le foncier comme ressource pour la constitution d'une clientèle politique a été souligné par Barth et Bailey à propos des Pathans du Pakistan, notamment dans les luttes entre factions villageoises. Lire F. G. BAILEY, « Stratagems and spoil », *A Social Anthropology of Politics*, London, Basil Blackwell, 1969 et F. BARTH, « Political Leadership among Swat Pathans », *London School of Economics Monographs on Social Anthropology*, 19, London, Athlone. 1959. On peut également lire E. Le ROY, « La sécurisation foncière dans

d'un jeu relationnel entremêlant don, échange, offre de service, reconnaissance pour service fait, bonus, avantage, commission, etc. et mêlant intérêts public et privé. Elle s'inscrit dans le champ de l'action publique qui « correspond à l'ensemble des effets consécutifs aux interactions entre des institutions interdépendantes, entre les agents qui font vivre ces institutions et une multitude d'acteurs sociaux intéressés par les décisions publiques »⁹.

Des paradigmes semblent aujourd'hui dominants dans l'analyse de l'action publique qui est « ... le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées ; ces pratiques et représentations sont orientées par leurs positions, trajectoires et caractéristiques sociales : comprendre le « produit » (l'action publique) implique donc de faire la sociologie de ses producteurs. *L'analyse positionnelle* est en ce sens indispensable à la sociologie de l'action publique. Elle passe entre autres par l'étude des groupes les plus régulièrement présents dans la fabrication des politiques publiques »¹⁰. En France, tout un ensemble de courants d'analyse de sociologie de l'action publique, empruntent à des théories relevant de l'individualisme méthodologique les concepts de « pouvoir » et « d'acteur » pour analyser les formes et les dynamiques de l'action publique contemporaine¹¹. Ces approches théoriques sont indispensables pour analyser le jeu d'influence des acteurs étatiques et non-étatiques autour du foncier. L'approche cognitive issue des travaux de Bruno Jobert et de Pierre Muller¹², qui développe aussi une forme de « conceptualisation des systèmes de relation constitutifs des

un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », in C. BLANC-PAMARD, L. CAMBRÉZY (éds.), *Terre, terroir, territoire: les tensions foncières*, Paris, ORSTOM-Editions, 1995, pp. 455-472.

⁸ Se reporter aux nombreux travaux de recherche de Ecocité au Bénin. L'objectif général du programme de recherche Ecocité est de réaliser une analyse fine et partagée des processus en cours à l'interface milieu urbain/milieu rural dans deux sites au Sénégal (Thiès et Mboro) et du Bénin (Abomey-Bohicon, Parakou). On peut citer des *rapports de recherche* tels que : A. FLOQUET, *Expansion urbaine, Activités économiques et Environnement à Abomey et Bohicon*, CEBEDES, 2003; A. FLOQUET, J. NANSI, *Rapport de l'étude monographique d'Abomey et Bohicon préparatoire au diagnostic Ecocité*, Cotonou, CEBEDES, 2003; A. FLOQUET, R. MONGBO, R. TOSSOU, et al., *Rapport du diagnostic des territoires*, CEBEDES/DESAC/LARES, série document de travail Ecocité, 2003 ; G. MONGBO, H. KAKAI, E. TONOUKOUIN, F. KINKINGNINHOUN, *Agriculture résiduelle de subsistance et petit élevage en milieu urbain et périurbain (Cas d'Abomey et de Bohicon)*, Rapport d'enquête ECRIS, Programme Ecocité/CEBEDES, 2003; A. FLOQUET, *Diversité des situations agricoles autour d'Abomey et de Bohicon. Comment s'exerce l'influence des villes sur leurs agricultures?*, CEBEDES, série document de travail Ecocité, 2004; C. ETEKA, H. KPANGON, P. TOHINLO, M. DOUNA, R. MONGBO, *La terre comme fonds de commerce en milieu urbain, (Cas d'Abomey et de Bohicon)*, Rapport d'enquête du ECRIS, Programme Ecocité/CEBEDES, 2004; R. MONGBO, J. NANSI, *Dynamiques d'occupations foncières, jeux des acteurs et rapports sociaux à Abomey*, Programme Ecocité/ CEBEDES, 2004. On peut aussi citer A. KAKAI, *Pression foncière sur l'agriculture dans la commune d'Abomey-Calavi*. Mémoire de maîtrise de Géographie, Université d'Abomey-Calavi, 2008 ; A. FLOQUET, R. L. MONGBO, *Des paysans en mal d'alternatives. Dégradation des terres, restructuration de l'espace agraire et urbanisation au bas Bénin*. Weikersheim, Margraf Verlag, Conduit par l'Université Hohenheim (Allemagne), 1998 ; FLOQUET A., MONGBO R., 1996.

⁹ D. ALCAUD, L. BOUVET, J-G. CONTAMIN et al., *Dictionnaire de sciences politiques et sociales*, Paris, Editions Dalloz, 2004, p. 253.

¹⁰ V. DUBOIS, « L'action publique », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La découverte, 2009, p. 312.

¹¹ D. LAFORGUE, *La vie des institutions publiques. Contribution à une analyse de l'action publique dans les champs de l'éducation, du travail social et du développement durable*, Université de Savoie. UFR LLSH, 2011, 22 pages, publié sur <http://hal.univ-savoie.fr/hal-00618695/fr/>, consulté le 31 décembre 2011.

¹² B. JOBERT, P. MULLER, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987. 242 p.

politiques »¹³ ne peut être occultée dans la mise en évidence de la gouvernance foncière. Il en est de même de la sociologie des organisations qui met l'accent sur la complexité des règles (souvent informelles) qui régissent les administrations, mais aussi sur l'autonomie des acteurs des politiques publiques¹⁴. L'étude de la corruption foncière, sous l'angle de l'action publique, peut être alors perçue comme « l'ensemble des relations, des pratiques et des représentations qui concourent à la production politiquement légitimée de modes de régulation des rapports sociaux »¹⁵. On s'en tient à en décrire et à en analyser les formes ainsi que les processus de légitimation.

Sous cet angle, la corruption foncière est un problème public au Bénin. L'élucidation de cette prise de position nous amène à poser des questions fondamentales concernant l'économie agraire et la sociologie de l'action publique : « qui fait quoi ? qui obtient quoi ? comment ? et pourquoi ? »¹⁶. En fait, la mobilisation sociale des acquéreurs de parcelles et de propriétaires fonciers de même que la publicisation de la corruption foncière par les médias d'Etat et ceux privés ont induit une « construction collective de cette action publique »¹⁷. Le problème est connu de tous. Ces effets sur les relations entre acteurs étatiques (préfet, maire, magistrat, etc.) et non-étatiques (acquéreur, propriétaire foncier, comité de lotissement, géomètre, etc.) et sur le devenir de la ressource "terre" sont visibles. Il s'agit, entre autres, de la marchandisation frauduleuse de terres, du lotissement non abouti, de la fiscalité foncière non recouvrée, de l'aménagement foncier de l'Etat inachevé, etc. Dans cette perspective, la corruption foncière est mise sur divers agendas politiques. Le législateur béninois a adopté la *Loi n°2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin* ; l'autorité ministérielle en charge de l'Habitat et de l'Urbanisme veille à la conformité des opérations foncières suivant la politique foncière ; l'autorité judiciaire rend des décisions de justice en matière foncière ; etc. En effet, les litiges fonciers faisant suite à une marchandisation frauduleuse de terres sont prédominants dans le règlement des conflits par les tribunaux béninois. Mais l'impartialité du juge est souvent remise en cause. En un mot, les politiques publiques foncières ont manqué de cohérence et à cet effet, il faut mettre en évidence notamment le corpus législatif foncier peu adapté à la réalité béninoise (la terre appartient aux individus et aux collectivités familiales) et la faible performance de l'administration foncière. Ceci amène des acteurs étatiques et non-étatiques à développer des stratégies de corruption qui entraînent un mal développement (insécurité foncière, pression foncière, urbanisation retardée, fonctionnement informel de l'administration publique, etc.). Quelle est alors la défaillance que la corruption foncière génère sur l'Etat ?

¹³ V. DUBOIS, *Les champs de l'action publique*, Institut d'études politiques de Strasbourg et Institut universitaire de France, GSPE-PRISME, UMR CNRS 7012, 2010, 27 pages, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498020/fr/>, consulté le 31 décembre 2011.

¹⁴ P. MULLER, *Les politiques publiques*, 9^{ème} édition. Paris, PUF, 2011, p. 18.

¹⁵ V. DUBOIS, « L'action publique », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La Découverte, 2009, p. 312.

¹⁶ Lire M. PERONI, « Action publique et formes normales de l'accord public », in CRESAL, *Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 9.

¹⁷ Lire P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, pp. 103-139.

On mettra donc en exergue la position spécifique de l'administration dans les faits de corruption foncière et ce, dans le contexte de décentralisation¹⁸ au Bénin. L'hypothèse de travail¹⁹ est que la dynamique de l'action publique liée à la corruption foncière a tendance à dés-institutionnaliser ce qui relève de la sphère publique et induit une immixtion notable de la sphère privée dans le domaine du public. Cette intervention publique fait montre d'une « certaine fragilité normative »²⁰ facilitée par l'autorité publique dans la mesure où la législation foncière et l'organisation de l'administration foncière sont enclines à la corruption foncière (I), ce qui interpelle le devenir du foncier (*livelihood*²¹) à travers le jeu des acteurs administratifs, étatiques et non-étatiques au sein de l'institution foncière (II).

I- La corruption foncière, une réalité facilitée par l'autorité publique

La terre est sacralisée, humanisée et socialisée. Elle n'est pas un objet comme les autres, susceptibles d'aliénation pure et simple²². Comment peut-on dès lors soupçonner des actes de corruption foncière, surtout qu'on n'achète pas une parcelle sans délivrer à l'acquéreur une convention de vente ? *A priori*, cela semble relever du domaine de l'impossible puisque le foncier bâti et non bâti sont régis par une législation (A) et dans chaque entité communale, il existe une administration foncière (B).

A- Une législation foncière flexible

La loi peut être définie comme « des règles ou décisions émanant du détenteur de l'autorité, sanctionnées par la force publique »²³. On doit donc à la loi une obéissance absolue. C'est alors une règle adoptée qui ordonne la vie en société, sanctionne les comportements déviants et anormaux et permet de défendre l'intérêt général quand bien même elle consacre les individualités.

¹⁸ Il s'agit d'une forme de territorialisation de l'action publique qui suppose le « transfert par l'État d'une partie de ses compétences aux collectivités locales, lesquelles voient leur légitimité et leurs moyens d'action accrus, [...] » (A. FAURE, A.-C. DOUILLET (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005, p. 272).

¹⁹ Comme le dit René OTAYEK, « Le terrain est le juge ultime. La théorie seule ne peut suffire à expliquer la réalité », Conférence méthodologique à la Faculté de Droit et de Sciences politiques, UAC, 25 janvier 2013. La présente contribution obéit donc aux principes méthodologiques des sciences sociales. Une revue documentaire a été réalisée en vue de faire l'état des lieux de la question. L'étude étant essentiellement de nature qualitative (méthode d'analyse qualitative), l'outil de collecte de données utilisé est le guide d'entretien, conçu pour une population cible de membres de comité de lotissement, propriétaires terriens vendant des terres, acquéreurs, propriétaires fonciers, mairies, acteurs d'organes de réglementation (Direction départementale de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, Institut géographique national, Société d'étude régionale, d'habitat et d'aménagement urbain- Société anonyme, cabinets géomètres experts) et enseignants de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin). Les données empiriques ont été collectées au cours des mois de juin-juillet 2010. Les données documentaires et celles issues de l'enquête de terrain nous ont permis de rédiger le présent article. La collecte de données a été financée par le programme « *The Land Deal Politics Initiative* » de The Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government, Faculty of Economic and Management Sciences, University of the Western Cape (Afrique du Sud). Les opinions émises ici ne reflètent pas une position institutionnelle mais celles de l'auteur. Cependant, nous avons procédé à l'actualisation de certaines données compte tenu de l'évolution des faits de corruption foncière.

²⁰ C. DOURLENS, *L'action publique à l'épreuve de la fragilité normative*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2010, p.11 (149).

²¹ Le *livelihood* qui désigne les modes et façons de vivre au quotidien et dans le futur.

²² A. N. GBAGUIDI, La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin, <http://www.jlp.bham.ac.uk/volumes/39/gbaguidi-art.htm>, consulté le 27 octobre 2010.

²³ M. GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Précis Dalloz, 9ème édition, 1993.

Mais compte tenu de la modernité et des nouvelles valeurs, la société béninoise évolue constamment et de façon permanente alors que la loi n'est pas toujours évolutive et inductive. Autrement dit, le corpus juridique ne s'adapte pas toujours aux réalités sociologiques. Au Bénin, une insécurité foncière peut alors naître de l'existence de deux types de droits définissant le foncier : le droit coutumier²⁴ (1) en conflit avec le droit moderne encore appelé le régime d'immatriculation (2).

1- Un droit coutumier toujours manifeste

Le régime foncier coutumier est composé de règles et pratiques séculaires qui s'adaptent aux mutations nouvelles. Il présente une certaine souplesse et des facilités pour les transactions parce que exempt de formalisme (les règles d'accès se font sur la base de l'oralité)²⁵.

La terre n'est pas seulement un facteur de production, mais un héritage des ancêtres et l'objet d'un culte de vénération. Ceci explique le principe d'inaliénabilité de la terre, signifiant que la terre ne peut pas être vendue. Les « droits de propriété » sont acquis dans le groupe tandis que l'individu a seulement un droit d'usage. Ainsi, dans le Bénin précolonial, différents types de droits coexistent notamment le droit de propriété détenu par le roi et le droit d'usage au niveau des individus²⁶. Plus précisément, le roi était le maître des terres, avait un droit éminent²⁷ et en assurait à ce titre, la surveillance et le contrôle. Ainsi, par exemple, dans le royaume de Danxomè au Sud-Bénin, sous l'autorité du ministre de l'agriculture '*Tokpo*', la terre pouvait être octroyée à un agriculteur moyennant redevance. Ces agriculteurs jouissaient donc du droit d'usage.

Le statut de la terre est dérivé de son appartenance au groupe. La distribution de la terre, entre les descendants de la personne qui a défriché la terre en premier, dépend de la demande et des capacités de travail des différentes familles. Cette situation est à l'origine de la notion « d'autochtones » d'un lieu qui permet à des « étrangers » de s'installer, mais restent les gardiens de la terre²⁸. De même, dans certaines communautés, « la propriété familiale était indivise et gérée par le chef de collectivité qui doit en consacrer l'usufruit aux besoins de la collectivité »²⁹. Ainsi, les terres appartenaient à des groupes socioculturels s'y étant installés pour des causes migratoires ou à des fins d'exploitation agricole. Ces tout premiers occupants

²⁴ C'est le droit établi ou acquis selon les pratiques et normes locales.

²⁵ E. SODJINO E., *Institutions locales traditionnelles et modernes de gestion des ressources naturelles, des situations conflictuelles et divers conflits autour de ces ressources au Bénin*. Document pour le projet PAPA/NRAB-IFS, Cotonou, 2006.

²⁶ Lire Point 227 du Circulaire A. P. du 19 mars 1931, portant *Coutumier du Dahomey*-Extraits relatifs au droit foncier et B. N'BESSA, Cours sur *Politique du sol et du logement*, DESS/PDU, CEFORP, 2004-2005.

²⁷ Point 228 du Circulaire A. P. du 19 mars 1931, portant *Coutumier du Dahomey*-Extraits relatifs au droit foncier.

²⁸ République du Bénin, *Etude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin*, Cotonou, 2006, pp. 31-33.

²⁹ Cf. Point 222 du Circulaire A. P. du 19 mars 1931, portant *Coutumier du Dahomey*-Extraits relatifs au droit foncier ; MEHU, *Recueil des textes principaux en matière de droit domaniale, de droit d'urbanisme et de droit foncier*, SERHAU-sa, 1999, A. SAIZONOU BEDIE, *Recueil des textes principaux en matière de droit domaniale, de droit d'urbanisme et de droit foncier en République du Bénin*, Cotonou, Editions SOKEMI, 2009, p. 334.

de la terre sont souvent des notables des communautés traditionnelles qui pourvoient des terres à ceux qui se mettaient sous leur protection.

Mais, le régime foncier coutumier a évolué au point que la vente de terres a été relevée dans le *Coutumier du Dahomey* de 1931³⁰ (§ 234 et 236) et même entérinée en précisant que « Les collectivités familiales peuvent, par leur chef, après autorisation du conseil de famille, vendre les droits qu'elles peuvent avoir sur les immeubles » (§ 295). L'administration coloniale a ainsi introduit un nouveau régime foncier.

2- Un régime d'immatriculation en concurrence

En dépit de la propriété collective de la terre par des familles, l'Etat colonial s'était considéré comme le seul propriétaire terrien³¹ et ce, pour deux raisons essentielles : marquer son droit sur les terres acquises et dans un but commercial et délivrer des titres de propriété subordonnés au paiement d'une taxe. Le foncier peut être considéré comme un instrument de développement économique. Cette conception du foncier s'est accentuée à la période post-coloniale (après les indépendances de 1960) avec la prise de diverses mesures par l'Etat :

- La loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey. Cette loi définit les conditions d'immatriculation concernant les biens appartenant au domaine privé de l'Etat ou aux particuliers. Mais, elle n'apparaît pas comme l'accentuation d'une velléité ou une pratique d'appropriation du foncier par la puissance publique.

- La décision administrative du conseil des ministres en date du 27 janvier 1977 autorisant la vente des terrains d'habitation sur toute l'étendue du territoire national.

- La loi n°90-32 du 11 décembre 1990 (*Constitution de la République du Bénin*) en son article 22 garantit le droit de propriété pour tous et le droit à un dédommagement juste et préalable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, celle-ci pouvant seule justifier une remise en cause de la propriété. De fait, on en déduit que la terre est à la fois une propriété individuelle, collective (familiale, réseau social, etc.) et étatique. Or, le droit de propriété pour tous devrait supposer que l'Etat contrôle le marché foncier et en assure la redistribution en tant que bien public. « C'est dire aujourd'hui qu'en République du Bénin, à l'étape actuelle des choses, l'Etat et le citoyen se réclament tous propriétaires légaux des terres »³².

Ainsi, d'un point de vue empirique, la propriété foncière individuelle ou privée se développe aisément, bien souvent contre la loi. La grande simplicité avec laquelle les propriétés foncières familiales se morcellent et se vendent est signe de l'aspiration des Béninois à disposer de leur propre propriété (communément appelée « *chez soi* »), tandis que, dans le même temps, l'Etat est obligé de procéder par expropriation foncière ou par réserve foncière suite aux opérations d'urbanisme (en l'occurrence, le lotissement) pour devenir propriétaire terrien en vue de prévoir la disponibilité de services publics (école, centre de santé, poste de

³⁰ Le coutumier est la mise par écrit de la coutume. Lire Gouvernement Général de l'Afrique de l'ouest, Colonie du Dahomey, « Coutumier du Dahomey », *Circulaire A.P. 128 du mars 1931*, R.F., Cotonou, Nouvelles édition SOKEMI, 2009, 51 pages

³¹ B. N'BESSA, Cours sur *Politique du sol et du logement*, DESS/PDU, CEFORP, 2004-2005.

³² A. N. GBAGUIDI, « Le foncier au Dahomey », cité par <http://www.mcabenin.bj/foncier/qui-appartient-la-terre-au-b%C3%A9nin>, consulté le 27 octobre 2010.

police ou de gendarmerie, etc.) dans les villes et campagnes. Ainsi, « Le dualisme juridique en matière foncière soulève toujours des difficultés dans le choix d'une politique foncière efficace. Que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural, l'espace est disputé : au nom du développement, l'Etat revendique la propriété des terres qu'il entend incorporer à son domaine par des moyens de droit privé ou de droit public tandis que les détenteurs privés veulent maintenir leur droits sur leurs terres »³³.

Cette dualité des droits fonciers suppose que « tous ces régimes se superposent, créant des situations juridiques floues. Les plus forts ou les plus riches en profitent pour accaparer les terres, d'autant que la pluralité des instances d'arbitrage ne permet pas un vrai recours »³⁴. Les législations nationales se superposent à une diversité de normes et de modes de régulation foncière qu'elles n'ont que partiellement transformée. Le divorce entre légalité, légitimité et pratiques maintient une large part de la population dans une situation d'extra-légalité à l'origine de fréquents conflits³⁵. Le sociologue Roch Mongbo dira qu' « au Bénin, l'Etat a péché par une démission coupable dans le secteur de la législation foncière, ... »³⁶. Il y a donc un vide juridique ou une sorte de "bug" dans le droit foncier béninois qui facilite la corruption foncière puisque l'on peut comparer la terre à un objet d'art qu'on peut acheter et revendre sans l'intervention directe de la puissance publique.

A cela il faut ajouter la précarité de la sécurité juridique foncière, avec un Etat qui ne fixe pas ou ne définit pas la marge du prix de vente d'une parcelle, et ne sait ni quand ni comment un domaine foncier a été acquis par une tierce personne. Toutefois, la nouvelle *Loi n°2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin* peut, selon ces dispositions relatives à la propriété, à la copropriété, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, etc. faciliter une nouvelle gouvernance³⁷ foncière. En ce sens, un chef service de réforme foncière d'une commune affirme que « cette loi règle le problème de dualisme juridique ; c'est un signe qu'il y aura moins de litige ». Cependant, sa mise en application et les pratiques des acteurs qui en découleraient permettraient d'apprécier cette gouvernance.

Les acteurs de la corruption foncière dont la plupart sont encore dans l'appareil étatique sont-ils disposés à une réglementation formelle voire à une sécurisation foncière ? Cette question reste posée. Il semble alors nécessaire d'analyser la structure de l'administration foncière qui devrait, en principe, veiller à la sécurisation foncière, surtout que « la science politique invite

³³ A. N. GBAGUIDI, La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin, <http://www.jlp.bham.ac.uk/volumes/39/gbaguidi-art.htm>, consulté le 27 octobre 2010.

³⁴ SPORE, *Foncier, Propriété, Sécurité, équité*, n° 111, Juin 2004.

³⁵ Ph. LAVIGNE DELVILLE, A. DURAND-LASSERVE (sous la dir.), « Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud », Comité technique « *Foncier et développement* », juin 2009, p. 21.

³⁶ R. L. MONGBO, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin. Diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs », in Ph. LAVIGNE DELVILLE, C. TOULMIN, T. SAMBA (sous la dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala-URED, p. 185.

³⁷ On peut entendre par "gouvernance" « l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les problèmes à tous les niveaux... » (LOADA A., *La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, Conférence inaugurale de rentrée académique 2012-2013 à la Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi, Cotonou, le 17 décembre 2012, 28 pages).

depuis longtemps déjà à s'intéresser à la conduite ordinaire des administrations, avec leurs fonctionnements informels et leurs jeux de pouvoir »³⁸.

B- Une faible capacité productive de l'administration foncière

L'administration foncière est un département de l'administration publique. Mais avec l'avènement de la décentralisation³⁹, c'est l'administration communale qui a en charge la gestion du secteur foncier. Ce service public communément désigné par "service des affaires domaniales" ou "service des affaires foncières et de l'urbanisme" gère au quotidien le foncier et ce, dans le cadre du transfert des compétences (1). Cependant, l'administration foncière présente des défaillances pouvant faciliter une corruption foncière (2).

1- Une offre diversifiée de l'administration foncière

Au niveau des collectivités locales, l'administration foncière s'occupe de la planification de l'espace urbain à travers le schéma directeur d'aménagement, le plan d'urbanisme, etc., de l'élaboration des dossiers d'aménagement foncier, de la mise en place de système d'informations géographiques (SIG) facilitant l'opérationnalisation du registre foncier urbain (RFU), de la gestion et de la conservation du patrimoine foncier, de la réalisation des levés topographiques, géodésiques et cadastraux, du suivi avec les services techniques des opérations de lotissement et de recasement, de la centralisation de tous les documents relatifs au foncier dans les arrondissements et quartiers de ville, de la délivrance des permis d'habiter et de construire, de la gestion des contentieux fonciers en liaison avec le service des affaires juridiques, de la représentation de la commune au niveau des tribunaux. Outre, la vente des parcelles loties il a en charge l'identification, la mise à jour du répertoire, de la comptabilisation et de l'actualisation des biens du domaine public et privé communal. Afin

³⁸ J-M. WELLER, « L'administration et le quotidien », in A. COHEN, B. LACROIX, P. RIUTORT (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La découverte, 2009, p. 297.

³⁹ Au lendemain des Conférences nationales, la nécessité de la réforme administrative est devenue une priorité pour les Etats africains, afin de rapprocher le citoyen de l'administration, de favoriser la participation des populations à la gestion de la chose publique et la prise en charge de leurs propres affaires à la base. Ainsi, dans les Etats comme le Mali et le Burkina-Faso, le processus de la réforme a été accéléré et les différentes collectivités locales sont administrées par des maires élus depuis 1995. Au Bénin, le processus a 12 ans. En 1993, soit trois ans après la Conférence nationale, se sont tenus les *Etats Généraux de l'Administration territoriale* dont la recommandation essentielle a été la décentralisation, la déconcentration et le découpage territorial. Six ans plus tard, ce fut la promulgation des différentes lois ; et en décembre 2002 et janvier 2003, les premières élections municipales et communales de l'ère du renouveau démocratique ont eu lieu. Les collectivités locales sont alors administrées par des élus locaux disposant des prérogatives prévues par la loi. La Constitution du 11 décembre 1990 dispose en ses articles 150 à 153 que les collectivités territoriales (dont la création est du ressort de la loi) s'administrent librement par des conseils élus, bénéficiant du soutien de l'Etat. De même, à partir de 1996, des textes de lois ont été votés et promulgués pour donner une orientation précise à la décentralisation. Il s'agit de la loi 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin ; de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; de la loi 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ; de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ; de la loi n° 98-0034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et de la loi n° 98-006 du 09 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin. Des réformes issues de cette décentralisation, les anciennes soixante-dix-sept (77) sous-préfectures et circonscriptions urbaines sont "transformées" en communes autonomes. Il s'agit en fait de communes dotées d'une personnalité morale, d'une autonomie financière et gérées par des organes élus que sont les conseils municipaux ou communaux et leurs exécutifs. Cette réforme institue un seul niveau de décentralisation qui est la commune et un seul niveau de déconcentration qui est le département administré par un Préfet.

que ce service public puisse mieux fonctionner, il faut une obligation de neutralité des agents publics, c'est-à-dire l'observance des principes d'égalité des administrés devant la personne publique, d'impartialité et de non-discrimination.

Par ailleurs, on y dénombre essentiellement trois divisions : la division des lotissements, la division des documents et autorisations d'urbanisme et la division des actes fonciers. Il s'agit donc d'un service important dans la gestion des affaires foncières par l'Etat. Autrement dit, ce « ... service public est conçu essentiellement à partir de l'activité. Il faut entendre par là les dynamiques mises en œuvre par les personnes publiques dans le but de répondre positivement aux exigences de cohésion de la société civile et dans un but clairement discerné de solidarité sociale. Ces dynamiques comprennent certaines animations et opérations, des fonctions et des missions »⁴⁰. Il ne peut donc y avoir de corruption foncière sans une part active des acteurs de l'administration foncière, une administration dont l'essence révèle une certaine inefficacité.

2- Une structure inachevée de l'administration foncière

La décentralisation est subordonnée à la réalisation de trois conditions : elle suppose que soit déterminée une sphère de compétences spécifiques au bénéfice des collectivités locales ; elle implique que ces activités propres soient prises en charge par les autorités locales indépendantes du pouvoir central et elle exige enfin que la gestion des autorités locales relative à leurs affaires soit autonome⁴¹. La gestion des collectivités locales béninoises s'inscrit dans cette perspective de développement. Ce qui suppose que les services communaux et municipaux exercent leurs prérogatives conformément aux lois régissant la décentralisation. Mais au-delà de la mise en place des services notamment du service des affaires foncières et d'urbanisme, l'analyse de type managérial révèle une pénurie de ressources humaines qualifiées pour s'occuper de la gestion foncière surtout que « les collectivités locales ont hérité des anciennes sous-préfectures environ 4000 agents dont 94% d'entre eux sont des agents d'exécution et les 6% restants des cadres de conception et d'encadrement. »⁴² En règle générale, à ce personnel non adéquat on peut ajouter la lenteur administrative, la non informatisation⁴³ et la non programmation du service pour faciliter le suivi prospectif des opérations foncières. L'administration foncière pourrait alors constituer une bureaucratie⁴⁴. Alain Durand-Lasserre et Etienne Le Roy diront que « l'administration foncière en Afrique sub-saharienne ne répond pas aux besoins »⁴⁵. Ainsi, par exemple, le Service des affaires domaniales de la commune d'Abomey-Calavi compte 13 agents dont 4 permanents et 9 collaborateurs. On y dénombre 3 ordinateurs, des machines à dactylographier et l'on constate un non archivage électronique des données foncières⁴⁶.

⁴⁰ G. J. GUGLIELMI, G. KOUBI, *Droit du service public*, Paris, Ed. Montchrestien, 2007, p. 89.

⁴¹ J. BAGUENARD, *La décentralisation*, Paris, PUF, 1994, p. 17.

⁴² Le Municipal, « Décentralisation au Bénin : Le bilan de trois ans de vie des communes », *Le Quid de la décentralisation*, Cotonou, 2006, p. 14.

⁴³ La dotation des services des affaires foncières d'ordinateur ne signifie pas leur informatisation. Par informatisation, il faut outiller ces services de logiciels appropriés pouvant faciliter toute opération foncière.

⁴⁴ Sinon comment comprendre que la loi n°65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey (actuel Bénin) qui a été en vigueur pendant des décennies n'ait pas de textes d'application.

⁴⁵ A. DURAND-LASSERRE, E. Le ROY, « La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 : Défis à relever et scénarios possibles », *Forum Foncier et développement*, Nogent-sur-Marne, 9 – 10 novembre 2010, p. 15.

⁴⁶ Ces données sont collectées, le 07 mai 2014.

L'administration foncière est donc affectée par des « problèmes d'institutions et de mal-gouvernance »⁴⁷. « ...là où la gouvernance foncière est défailante, un risque élevé de corruption existe »⁴⁸. D'aucuns parlent de « gouvernance faible, qu'il s'agisse d'administration foncière formelle ou de droit foncier coutumier, [qui] conduit à une protection insuffisante des droits fonciers des plus pauvres, à leur marginalisation et à la privation de leurs droits. Une gouvernance faible signifie aussi que la terre n'est pas exploitée de façon appropriée et n'est donc pas en mesure de créer de la richesse et bénéficier à l'ensemble de la société. Le déficit de compétences en matière d'administration foncière peut constituer un frein à l'atteinte des objectifs du développement et à l'éradication de la pauvreté. Une bonne gouvernance foncière constitue un élément essentiel de la bonne gouvernance de la société dans son ensemble »⁴⁹. De fait, la structure approximative de l'administration foncière béninoise constitue un vivier pour la corruption foncière. « La mauvaise gouvernance accroît la probabilité de corruption dans les régimes fonciers et l'administration foncière et intensifie l'impact des pressions sur l'utilisation des terres »⁵⁰. La gestion du foncier par l'Etat souffre d'une défailance en termes de régulation publique. Autrement dit, la corruption foncière est la traduction d'une interaction sociale entre acteurs des secteurs public et privé.

II- La corruption foncière, une chaîne publique intégrée

On « ... s'intéresse à la manière dont les agents font face à une certaine défection des cadres de leur action, en inventant, reconstruisant, fabriquant des supports cognitifs leur permettant d'appréhender la réalité et d'agir sur elle »⁵¹. Cependant, « il ne s'agit pas, en effet, de donner un « vernis » empirique, mais de prendre appui sur les données d'enquête et d'amorcer une analyse, une interprétation de ce que l'on a observé en restituant certains faits, en mettant l'accent sur certains processus, en repérant les acteurs les plus pertinents, ... »⁵². En ce sens, il n'y a pas de corruption foncière sans des acteurs influents et structurant le fait corruptible (A). De même, il s'agit d'un fait institué par ces acteurs à des fins non avouées (B).

A- Des acteurs omniprésents

L'analyse croisée des données empiriques permet de distinguer deux types d'acteurs : les acteurs au niveau infra-étatique et les acteurs étatiques (1). Si ces acteurs sont effectivement impliqués dans des malversations, il est aussi méthodique d'analyser, sous l'angle d'une prévarication, certains faits de corruption foncière (2).

⁴⁷ J. HOUEDJISSIN, *Les administrations publiques africaines. Sortir de l'inefficacité : le cas du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 35.

⁴⁸ Il s'agit d'une affirmation du Sous-Directeur général de la FAO responsable du Département des ressources naturelles, Alexander Mueller. Cf. FAO, « la corruption pèse sur l'accès à la terre et sur le développement », <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27129&Cr=FAO&Cr1=>, consulté le 5 janvier 2012.

⁴⁹ FAO, « Administration foncière et bonne gouvernance », *Etudes foncières de la FAO*, n° 9, novembre 2007.

⁵⁰ FAO, « la corruption pèse sur l'accès à la terre et sur le développement », <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27129&Cr=FAO&Cr1=>, consulté le 5 janvier 2012.

⁵¹ C. DOURLENS, *L'action publique à l'épreuve de la fragilité normative*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Jean Monnet - Saint-Etienne, 2010, p.11.

⁵² C. MUSSELIN, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 51-71.

1- Des réseaux d'acteurs connus

Dans l'effort de globalisation, les spécialistes des sciences sociales notamment le politologue utilise des outils tels que la typologie. Elle est une forme de caractérisation qui « [...] introduit des points de repère dans une réalité complexe »⁵³ telle que la corruption foncière. De fait, l'analyse de l'action publique foncière permet de retenir deux types d'acteurs : les acteurs étatiques et ceux non-étatiques.

Au niveau infra-étatique, « la commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle s'administre librement par un conseil élu dans les conditions fixées par la loi »⁵⁴. De par leurs fonctions, les élus locaux sont alors les principaux acteurs du système politico-administratif local. Le maire est l'autorité qui incarne « l'exécutif local ». Martine Buron écrit à propos de la France que « pour faire image, on pourrait dire que le maire cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, c'est-à-dire le rôle des quatre premiers personnages de l'Etat »⁵⁵. L'implication de divers acteurs locaux ou politico-administratifs dans la corruption foncière sert donc à mettre en relief la physionomie du jeu corruptible. Le pouvoir de gestion foncière par ces autorités politico-administratives est étendu et évident avec la mise en œuvre des démarches de planification urbaine assorties de plans d'aménagement. En effet, le maire joue un rôle prépondérant dans la gestion communale du foncier puisqu'il est un membre permanent des comités de lotissement qu'il préside. Les chefs d'arrondissement et les chefs de quartier sont, quant à eux, impliqués dans les opérations d'urbanisme de leur zone administrative, participent aux actions de mobilisation et de sensibilisation et contresignent les conventions de vente de domaine foncier. Ils sont les points focaux du maire en la matière.

Les cabinets privés d'experts géomètres sont recrutés par le maire. Ces cabinets sont au cœur des enjeux d'urbanisme et sont très souvent accusés par les populations d'être en complicité avec l'administration communale pour la détermination du coefficient de réduction⁵⁶, pour les erreurs techniques relevées par la phase de publicité *commodo incommodo* ou lors du morcellement et d'immatriculation de parcelles. L'association de développement, quand elle existe, est toujours représentée dans le comité de lotissement. Son rôle est perceptible dans la phase de sensibilisation, de mobilisation et d'explication des étapes et exigences du lotissement.

Il en est de même des propriétaires terriens qui disposent de trois à quatre représentants dans le comité de lotissement (en fonction du nombre de propriétaires présumés recensés dans le quartier de ville à lotir). Ils sont parfois le fer de lance de la contestation dirigée contre des

⁵³ M. HASTINGS, *Aborder la science politique*, Paris, Editions du Seuil, 1996, pp. 9-10.

⁵⁴ Cf. Art 1 de la Loi n°97/029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin in Mission de décentralisation, *Recueil des lois sur la décentralisation*, Cotonou, mars 2002, p. 17.

⁵⁵ M. BURON, « Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 21 juin 2000 », *Documentation française*, p. 297.

⁵⁶ Il s'agit d'un quotient appliqué à la superficie initiale d'un terrain à lotir. L'application de ce coefficient de réduction permet d'obtenir des réserves administratives et des espaces destinés aux services sociocommunautaires de base.

membres du comité de lotissement souvent accusés d'être de connivence avec l'administration et/ou les cabinets privés de géomètres. Ces acteurs sont parfois en tandem avec des autorités étatiques pour opérer des malversations foncières.

Au niveau étatique, Il s'agit des agents de l'administration publique ou des autorités politico-administratives nommés par le pouvoir central. L'un des véritables acteurs est le préfet⁵⁷ qui, de la période révolutionnaire (1972-1989) jusqu'aux années 2000, a été activement impliqué dans la plupart des opérations d'aménagement de l'espace et de gestion du lotissement à travers les comités d'urbanisme et le service des affaires domaniales de la préfecture. Or, « le fonctionnement centralisé des services des domaines a provoqué beaucoup de dérives liées à la lourdeur de la procédure d'immatriculation et à l'encombrement des services engendrant de nombreuses pratiques de corruption pour tenter d'obtenir un titre »⁵⁸.

Avec l'avènement de la décentralisation, le maire devient le président du comité de lotissement et le préfet assure la coordination des travaux. En cas d'expropriation foncière, il joue un rôle de veille stratégique dans la mise en œuvre du processus. Outre le préfet, des acteurs du pôle central de décision gouvernementale tels que des ministres de la République, des conseillers techniques de chefs d'Etat, des hauts cadres de l'administration, etc. sont très souvent cités dans la corruption foncière.

Un acteur intermédiaire institutionnalisé, assurant la synergie entre l'infra-étatique et l'étatique, est le comité de lotissement qui regroupe toutes les structures et autorités citées précédemment : préfet (coordonnateur), maire (président du comité de lotissement), chef d'arrondissement, chef(s) de quartiers de villes, représentants de propriétaires terriens, services techniques de l'administration locale et services déconcentrés, association de développement et notables. Or, on constate que ce sont bien souvent les comités de lotissement qui sont impliqués dans les malversations foncières liées aux opérations d'urbanisme. Dans une sociologie des conflits, on dira que les acteurs s'accusent mutuellement de corruption foncière. Par ailleurs, « certains démarcheurs fonciers entretiennent une mafia foncière qui aboutit parfois à la contrefaçon des actes domaniaux avec la complicité des services des affaires domaniales des mairies »⁵⁹. De fait, « l'offre de corruption ne vient plus du « corrupteur » supposé, mais de celui que les codes considèrent comme l'acteur passif, le corrompu, c'est-à-dire l'homme politique ou le fonctionnaire. De plus en plus, c'est l'agent public⁶⁰ qui est en situation de corrupteur »⁶¹. De même, il faut noter que dans un cadre organisé, les acteurs s'orientent également vers la mobilisation des

⁵⁷ De par les mécanismes juridiques, la décentralisation induit une déconcentration. Le préfet joue le rôle de l'autorité de tutelle en tant que représentant du pouvoir central. Des tâches spécifiques lui sont assignées afin d'éviter des conflits d'attribution entre maire et préfet.

⁵⁸ I. DROY, J-E. BIDOUE, P. RASOLOFO, « Pauvreté et sécurisation foncière : les atouts et incertitudes d'une gestion décentralisée à Madagascar », *TALOHA*, n° 19, 30 janvier 2010, <http://www.taloha.info/document.php?id=867>.

⁵⁹ République du Bénin, *Le livre blanc de politique foncière et domaniale*, Cotonou, juin 2011, p. 58.

⁶⁰ Il s'agit ici de l'agent de la commune.

⁶¹ Y. MENY, « Corruption », in P. PERRINEAU, D. REYNIE, (sous la dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001.

ressources les plus pertinentes par rapport aux objectifs recherchés et cherchent à accroître leur marge de manœuvre ou marge de décision dans leurs interactions avec les autres acteurs.

Toutefois, qu'il s'agisse d'acteurs infra-étatiques, étatiques voire supra-étatiques, c'est la terre qui est un objet de clientèle politique. « La corruption pose en fait le problème du pouvoir. On ne peut monnayer que les prérogatives que l'on détient ou bien celles pour lesquelles on est en mesure de faire croire qu'on les détient, ce qui est une autre forme de pouvoir. Tout détenteur d'une parcelle de pouvoir - et ceux-ci sont nombreux - est susceptible d'être le bénéficiaire direct d'un détournement. Mais la réalité de la pratique frauduleuse ne peut être jugée qu'en fonction des règles qui fondent le pouvoir qui a permis cette action. [...] la difficulté est grande, dans la mesure où de nombreux pouvoirs sont issus de plusieurs cadres de référence : ainsi, le « chef de quartier » existe-t-il à la fois par rapport à la coutume et par rapport à la loi, et aussi, parfois, suite au consensus d'une communauté locale : l'homme politique doit à la fois respecter les principes de l'Etat et certaines solidarités spécifiques ; l'homme d'affaires est en même temps dépendant d'un système international et d'un système politique local »⁶². Or, le foncier est une source de revenus et une ressource ayant un coût-avantage. De ce fait, la corruption fait que le foncier a fondamentalement pris une valeur d'usage. « ... la corruption, même si elle est variable selon les lieux, étonne par son ampleur et perturbe gravement le fonctionnement des appareils d'Etat »⁶³.

2- De la prévarication foncière

En l'absence d'un cadre juridique rigoureux sur l'appropriation des terres, les droits fonciers donnent implicitement lieu à l'accaparement du foncier par des acteurs politico-administratifs et des citoyens ayant une position donnée dans l'administration et dans d'autres sphères d'activités. De cette effectivité de la corruption foncière, il faut distinguer les pratiques de corruption foncière des zones urbaines/périurbaines de celles des zones rurales⁶⁴. En milieu urbain⁶⁵, les pratiques de corruption foncière sont diverses. Elles concernent notamment les opérations de lotissement, les réserves foncières étatiques, les travaux d'aménagement du territoire et la fiscalité foncière.

Le lotissement est une offre de corruption à multiples facettes. Le milieu urbain est le cadre privilégié des opérations d'aménagement de l'espace, en l'occurrence de lotissement. Ce dernier reste, d'ailleurs, le principal outil de développement urbain. Mais au Bénin, il est presque toujours postérieur à l'occupation des sols. *De facto*, presque toutes les phases du processus de lotissement⁶⁶ sont marquées par la corruption foncière, produit du jeu entre les différents acteurs impliqués.

⁶² J.-L. PIERMAY, « Détournement d'espace, corruptions et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale », *Politique africaine*, 1986, pp. 22-23, <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/021022.pdf>, consulté le 26 octobre 2010.

⁶³ J.-L. PIERMAY, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁴ Notre analyse est recentrée sur le cas du milieu urbain.

⁶⁵ Ce milieu a été retenu comme terrain d'observation puisque la dynamique foncière constitue un observatoire des « régimes urbains » (C. STONE, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989).

⁶⁶ Le processus de lotissement comporte quatre phases : (i) élaboration du projet de lotissement, (ii) état des lieux, (iii) lotissement proprement dit (des îlots de maison, des domaines communal et étatique, des voies, etc.)

En fait, les manœuvres de corruption foncière opérées pendant la phase de lotissement proprement dite ont actuellement lieu en zones périurbaines. Les acquéreurs ayant entendu parler d'un projet de lotissement ou du démarrage d'un état des lieux, pour une zone donnée se précipitent pour acheter des parcelles de terre et, dans la plupart des cas, y investir. En l'espace de quelques années, la zone périurbaine change de configuration d'un point de vue de l'habitat et perd son statut agricole. Des acquéreurs de parcelles s'arrangent alors avec le géomètre (ou l'ingénieur urbaniste) pour que le coefficient de réduction ne soit pas appliqué à leur domaine foncier ou bien que leur investissement (habitations, fabriques, etc.) soit préservé. Ce type de corruption foncière est à la portée de tous, l'essentiel étant, de disposer de ressources pour amener le géomètre à agir.

En ce qui concerne le recasement, étant donné que cette phase est consacrée à la réalisation du plan de lotissement en grandeur nature (et donc au tracé de l'espace urbain), la responsabilité des membres du comité de lotissement (chef de quartier, membres d'associations de développement, etc.) est mise en exergue dans le trafic clandestin du foncier. En effet, l'application du coefficient de réduction (très variable selon les communes et au sein d'une même commune) permet d'agrandir les domaines des espaces publics (écoles, collèges, centre de santé, etc.), de faciliter la circulation des personnes et des biens par le tracé des voies et de prévoir des réserves foncières. Les propriétaires terriens qui se retrouvent dans l'emprise de ces infrastructures prévues par le plan de lotissement sont souvent contraints de détruire leurs habitations. Le comité de lotissement se charge donc de leur attribuer une parcelle. La réalité est cependant toute autre. Des propriétaires terriens censés être dédommagés sont victimes du détournement des parcelles non encore attribuées. Des autorités politico-administratives et les membres du comité du lotissement achètent au mètre carré la plupart des parcelles réservées à cet effet. On assiste même à la vente des espaces prévus pour les voies d'accès⁶⁷. Ceux-ci s'organisent pour avoir un nombre important de parcelles qu'ils vendent ou mettent en valeur par la construction des habitations à louer. Leur nom ou bien celui de leurs proches (enfants, épouses, parenté, etc.) sont inscrits sur les pièces administratives de détention de ces parcelles créées ou falsifiées.

Il s'ensuit des malversations foncières. Plusieurs cas de lotissement ont suscité des commissions d'enquête dans plusieurs communes du Bénin⁶⁸. Ces malversations concourent à

et (iv) recasement (l'ouverture des voies). Généralement, les deux dernières phases de ce processus sont les plus enclines à la corruption foncière.

⁶⁷ C'était le cas en 2006 dans la commune d'Abomey-Calavi, une banlieue de Cotonou où une partie de la voie principale reliant les quartiers de Sèmè et de Tankpè a été vendue à un tiers avec un titre foncier. Cet acquéreur avait de surcroît érigé une habitation (rez-de-chaussée). Le soulèvement des populations en l'occurrence des membres d'associations de développement a obligé la Mairie à ordonné la destruction de celle-ci.

⁶⁸ Un rapport d'audit technique et financier a révélé des cas de vol de parcelles et le détournement des fonds de lotissement dans la commune d'Abomey-Calavi (B. HOUSSOU, « La mafia foncière dans la commune d'Abomey-Calavi », journal béninois *Fraternité* du 6 décembre 2006). D'autres pratiques ont été signalées dans le rapport de la commission ad hoc d'évaluation (créée par arrêté sous-préfectoral n°21/029/SP-AC/SG/BAGS du 02/10/95) des travaux de lotissement de l'arrondissement d'Abomey-Calavi. Il s'agit, entre autres, des coefficients de réduction plus ou moins élevés (au moins 40%) et disparates (35% à Dékoungbé et 30% à Godomey-gare, deux localités de l'arrondissement de Godomey), des manipulations de superficies, les numéros d'état des lieux ayant servi à un double emploi, des parcelles sans plaques ayant connu des destinataires, etc. Le coefficient de réduction n'est pas appliqué à certains propriétaires fonciers (les nantis, par exemple).

des contestations. Le processus de lotissement peut être alors remis en cause ou voué à l'échec du fait de la corruption foncière. C'est ainsi que différentes zones périurbaines ont connu plusieurs projets de lotissement pendant des décennies⁶⁹. La corruption foncière se complexifie davantage lorsqu'elle touche l'espace public destiné à accueillir une action publique étatique.

Ainsi dit, la corruption foncière n'épargne guère les domaines fonciers de l'Etat béninois. Les domaines étatiques sont cédés à des tierces personnes sans respect des normes applicables. Nous étudions ici deux cas révélateurs du jeu des acteurs : l'empiètement du domaine de l'Université d'Abomey-Calavi (autrefois Université Nationale du Bénin) et l'affaire du jardin de l'Ambassade du Bénin sise à Washington (USA).

A sa création en 1970, la superficie de la première, de la plus grande et de la plus ancienne entité universitaire au Bénin (ex-Dahomey) était de 607 ha 60 a 16 ca; elle est aujourd'hui de 99 ha 97 a 42 ca, soit une réduction drastique de 83,55%. Autrement dit, la superficie actuelle du campus d'Abomey-Calavi (UAC) ne représente que 16,45%⁷⁰ de ce qu'elle était à sa création. Comment peut-on expliquer cette diminution significative de ce domaine public pourtant essentiel ?

Officiellement, le domaine de l'UAC a été amputé de 106 ha 53 a 11 ca pour permettre l'installation d'un centre d'émetteurs pour la radiodiffusion nationale par l'Arrêté N°19/MTP/DTP/SUH du 14 octobre 1972. Sur la base de sa superficie initiale, il devrait normalement rester 501 ha 07 a 05 ca. Or la superficie actuelle est de 99 ha 97 a 42 ca, alors qu'il n'existe apparemment aucun autre arrêté justifiant d'une réduction de superficie. Dans le même temps, en revanche, on note une occupation anarchique du domaine universitaire. De nombreuses commissions d'enquête ont bien été mises en place dans les années 1980 et 1990 pour étudier la question, mais aucune d'elle n'a retrouvé le procès-verbal N°2/PR.A du 24 avril 1971 de l'enquête commodo et incommodo ayant abouti à la déclaration d'utilité publique du domaine universitaire d'Abomey-Calavi (*Arrêté N°30/MTP du 27 octobre 1971*). Certaines parties prenantes ont clairement intérêt à ne pas faire aboutir la procédure de vérification dans la mesure où l'inexistence de ce procès-verbal à valeur juridique empêche « d'établir les termes des engagements pris par l'Etat envers les propriétaires terriens »⁷¹ expropriés sans être dédommagés.

Ainsi, n'ayant pas perçu des indemnités de déguerpissement, des propriétaires terriens se sont ré-appropriés une grande superficie de l'espace cédé à l'Université et ont revendu à de

⁶⁹ Le quartier Agla (sud-est de Cotonou et l'un des plus peuplés aujourd'hui) a ainsi connu, entre 1980 et 2001, trois processus de lotissement. Le dernier en date (2001) a finalement abouti, avec des parcelles détournées par divers acteurs du processus de lotissement. Des membres de comités de lotissement se sont octroyés des parcelles dans d'autres localités d'Agla lointaines de leurs habitations habituelles afin de dissuader les populations. D'autres ont revendu lesdites parcelles afin d'améliorer leurs conditions de vie. A l'opposé, l'arrondissement d'Abomey-Calavi (commune d'Abomey-Calavi, banlieue de Cotonou) est en lotissement depuis 1982.

⁷⁰ Ces calculs proportionnels ont été faits par nous.

⁷¹ R. AGBODJOGBE, M. A. N. AGOUA, *L'Université d'Abomey-Calavi et la problématique de son aménagement*, mémoire de géographie et d'aménagement du territoire, DGAT/FLASH/UAC, 2008.

nouveaux acquéreurs, notamment à de « hauts cadres de l'administration et des hommes politiques »⁷² qui, à leur tour, ont édifié des habitations de haut standing (villas, maisons à étage, etc.). Ces derniers ont pu « jouer » de leur position dans la sphère publique pour obtenir des titres fonciers auprès de l'Etat, donnant ainsi un vernis légal à ces rachats de terres. De même, on peut noter le flou institué par l'Institut géographique national (IGN, ex-Institut national de cartographie) qui n'a pas fait achever l'étude du plan d'état des lieux du domaine universitaire, bien que les fonds ont été mobilisés et mis à sa disposition. Les géographes qui ont travaillé sur l'aménagement de l'UAC ont « la forte impression d'une coalition d'acteurs et de complices dont les actions visant à déposséder notre Université de sa propriété ou à réduire l'étendue du domaine universitaire d'Abomey-Calavi »⁷³.

En outre, les procès intentés par l'Université contre des propriétaires terriens ont connu des blocages de procédure, celle-ci étant dans l'incapacité de prouver qu'elle est le propriétaire des terres rendues d'utilité publique. L'UAC se contente depuis de ces 99 ha 97 a 42 ca. En théorie, il s'agit de l'Etat volé par l'Etat puisque les acteurs pouvant « défendre » le dossier de l'UAC (c'est-à-dire, l'Etat) sont eux-mêmes des acquéreurs de parcelles à titre foncier : *on ne peut pas courir et se dépasser soi-même*. Le sociologue Roch Mongbo affirme que « l'autorité et la réalité même de l'Etat sont cependant mises à mal, souvent de l'intérieur, par des acteurs représentant ou directement liés à ce même Etat »⁷⁴.

Tel n'est pas le cas de la vente frauduleuse de portion de terres du Bénin aux Etats-Unis (USA). Cette affaire d'Etat a impliqué des hauts fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères. En 2006, dans les arcanes du pouvoir d'Etat et, dans les milieux diplomatiques et judiciaires, on parle de l'implication d'un diplomate, secrétaire général de son ministère de tutelle et devenu Ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration africaine dans la vente d'une portion du domaine de l'Ambassade du Bénin à New-York. « La parcelle, bradée à 400 millions de francs CFA⁷⁵ sans l'autorisation de l'Etat béninois, a été revendue une semaine plus tard par son acquéreur à environ 6 milliards 400 millions de francs⁷⁶ CFA (16 fois le prix d'achat) »⁷⁷. D'autres révélations sont faites par l'Inspection Générale de l'Etat (IGE)⁷⁸, selon lesquelles le ministre et sa fille (résidente à Mary Land aux USA) auraient perçu une somme d'environ 392 000 dollars US (environ 188 160 000F CFA). Le directeur administratif du ministère a été mis aux arrêts par le décret présidentiel n°2006-049 du 15 février 2006. On

⁷² R. AGBODJOGBE, M. A. N. AGOUA, *op. cit.*

⁷³ R. AGBODJOGBE, M. A. N. AGOUA, *op. cit.*

⁷⁴ R. L. MONGBO, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin. Diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs », in Ph. LAVIGNE DELVILLE, C. TOULMIN, T. SAMBA (sous la dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala-URED, p. 186.

⁷⁵ Soit 610156,05 euros (avec pour taux de change, 1 euro = 655,57 F CFA). La conversion est faite par nous-même.

⁷⁶ Soit 9762496,76 euros (avec pour taux de change, 1 euro = 655,57 F CFA). La conversion est faite par nous-même.

⁷⁷ W. ADOUN, F. AWOUDO, *BENIN : une démocratie prisonnière de la corruption. Investigation sur des faits et scandales de 1990 à 2006*, Dossiers classés Tome 1. Cotonou, Editions COPEF. Friedrich Ebert Stiftung (FES, Bénin), 2008, 388 pages.

⁷⁸ <http://www.grandjournal.info/spip.php?article1640> ; <http://fr.allafrica.com/stories/201008060916.html?page=2>.

comprend donc que la corruption foncière touche la souveraineté de l'Etat aussi bien à l'interne qu'à l'international⁷⁹.

Il en est de même des aménagements fonciers qui constituent une rente financière critique. La corruption foncière concerne donc les projets d'aménagement et de viabilisation fonciers faits par l'Etat. Comme on peut l'imaginer, ces projets dont le budget se chiffre en milliards de francs CFA. De fait, la corruption foncière porte essentiellement sur la passation irrégulière des marchés publics. Adoun W. et Awoudo F. mettent l'accent sur le coût de la construction du nouveau siège de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), initialement évaluée à environ 3 milliards par appel d'offres, mais qui finalement culmine à 6 milliards par le jeu des avenants en 2005 ; l'achat pour la même CNSS « d'un domaine de 5 hectares situé entre le Benin Marina Hôtel et le Novotel pour 6 milliards de francs CFA encaissés en deux semaines » en 2005⁸⁰, etc. Tout porte à croire, qu'il existe un réseau de clientèle politique au Bénin qui tend à perpétuer la corruption en général et la corruption foncière en particulier.

La corruption foncière est alors dynamique et entretenue par des élites. « ... le déphasage persistant entre la loi et les réalités ne serait pas seulement lié aux profondes transformations que connaît la société africaine, mais aussi, et peut-être de plus en plus, à la volonté délibérée des membres de l'appareil d'Etat de maintenir et d'amplifier leurs avantages. [...]. La corruption et toutes les formes de détournement profitent donc avant tout aux plus puissants »⁸¹. De même, l'intrusion des opérateurs privés ou des acteurs non-étatiques dans un secteur dont la régulation est de l'ordre de la puissance publique explique aussi les diverses formes de redistribution du foncier. Elle montre également que la régulation foncière a quelque peu échappé à l'Etat. « Les détournements constituent ainsi un véritable système, avec ses règles propres ». Il s'ensuit que la corruption foncière s'inscrit dans un changement institutionnel voulu ou souhaité par des acteurs.

B- La corruption foncière, un fait institué

Quel que soit le mode de légitimation, la corruption foncière crée une insécurité foncière et reste une menace pour la mise en œuvre des politiques publiques foncières. En règle générale, la corruption foncière peut être présentée comme la raison primordiale pour laquelle les services des affaires domaniales ne fonctionnent pas aisément. Le système de gestion foncière n'est pas transparent et ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique foncière porteuse de développement.

En ce sens, la corruption foncière est un fait institué, c'est-à-dire une « forme de l'organisation sociale qui lie des valeurs, des normes, des modèles de relation et de conduite »⁸². Dans cette perspective, Pierre Bourdieu utilise le terme d'institution pour désigner, non seulement l'institution comme un état (une manière de penser, de faire

⁷⁹ Le Bénin, a cependant, intenté un procès et l'a gagné en appel (septembre 2010) : la justice américaine a rétrocédé au Bénin son patrimoine foncier, la vente ayant été jugée illégale.

⁸⁰ W. ADOUN, F. AWOUDO, *op. cit.*

⁸¹ J.-L. PIERMAY, *op. cit.*, p. 27.

⁸² J. REVEL, « L'institution et le social », in J. REVEL J., *Parcours critique. Douze exercices d'histoire sociale*, Paris, Galaade, 2006, pp. 85-110.

socialement instituée), mais aussi comme un processus (instituer, c'est l'acte de consacrer) - »⁸³. De fait, il revient ici d'analyser les impacts de la corruption foncière sur l'administration publique et la rationalité de cet acte (1) et d'envisager des éléments de régulation foncière (2).

1- Les effets pervers sur l'administration

Depuis plus d'une décennie, la question foncière connaît à nouveau un regain d'intérêt dans le champ des politiques de développement et dans celui de la recherche puisque ses enjeux sont multiples et s'imposent à nous : accroissement de la productivité du secteur agricole, réduction de la pauvreté, durabilité socio-environnementale, sécurité alimentaire, prévention des conflits⁸⁴, etc. En ce sens, lors de la 13^{ème} Session de l'Union Africaine du 1^{er} au 3 juillet 2009, il était question de la Déclaration des Chefs d'Etat sur les problèmes et enjeux en Afrique. L'enjeu foncier a été abordé avec pertinence car les « détenteurs d'actifs en particulier la terre ont plus de capacité de lutter contre la pauvreté »⁸⁵ en Afrique. Dès lors, l'analyse de la corruption foncière sous l'angle de l'action publique est aussi intéressante si on élucide les impacts de ce fait, sur le fonctionnement réel de l'administration publique voire les raisons d'agir (la rationalité).

En fait, l'analyse de données empiriques⁸⁶ révèle que la corruption foncière a des effets pervers sur l'administration publique notamment communale. *D'abord*, le fonctionnement de cette administration devient informel puisque l'action publique basée sur le rapport entre l'agent public et l'utilisateur est controversée. Ainsi, les conventions de vente de domaines fonciers signées par l'autorité communale/municipale n'ont pas toujours une valeur matérielle tangible. « Les autorités locales sont ainsi amenées à signer parfois des conventions de vente de parcelles litigieuses parce qu'elles ignorent tout de la véritable situation desdites parcelles »⁸⁷. Or, il est prévu qu'une visite de terrain soit effectuée par les élus locaux avant de telle signature ; ce qui n'est souvent pas réalisé.

Ensuite, dans la mise en œuvre d'un processus de résolution des conflits engendrés par les faits de corruption foncière, il est mis en place dans certaines communes un tribunal de conciliation ou un service para-juridique. S'agissant du tribunal de conciliation, le poste de Secrétaire revient très souvent au chef service des affaires domaniales, celui de président à une personne ressource (*sage*). Cet agent de la mairie s'investit énormément en termes de temps dans la résolution des conflits fonciers. De même, la création d'un service para-juridique fait appel au recrutement d'un personnel qualifié et une budgétisation, ce qui a des impacts sur les finances locales. En cas de non résolution des conflits par le tribunal de conciliation ou le service para-juridique, ces agents de l'administration sont de façon permanente devant les tribunaux pour expliquer au juge d'instruction certains cas d'achat ou

⁸³ P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, pp. 177-178.

⁸⁴ J-P. COLIN, P.-Y. LE MEUR, E. LEONARD (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, 534 pages.

⁸⁵ C. CHAKO, *Economie du foncier au Niger, Sécurisation foncière des petites exploitations au Niger*, http://www.gabrielperi.fr/IMG/pdf/EconomieDuFoncierAuNiger_Chako_Niger.pdf, consulté le 26 juin 2011.

⁸⁶ Une enquête légère et complémentaire a été effectuée en juillet-août 2013 pour analyser l'impact de la corruption foncière sur l'administration publique.

⁸⁷ République du Bénin, *Le livre blanc de politique foncière et domaniale*, Cotonou, juin 2011, p. 50.

de vente frauduleuse de parcelles. Ainsi, au-delà de l'exercice limité de compétences administratives par certains agents, le service public est moins dynamique.

En outre, l'administration judiciaire (le tribunal) peut remettre en cause une vente de parcelle signée par une autorité communale. *On parlera de parcelle litigieuse*. De même, une autorité communale peut être assignée en justice pour malversation foncière ou encore un particulier peut assigner en justice l'Etat béninois ou ses administrations sectorielles⁸⁸.

Enfin, le service des affaires domaniales subit une forme de marginalisation au sein des services administratifs communaux. En dépit d'une généralisation de la corruption dans les services publics locaux, des secrétaires généraux de mairie interrogés estiment que « *leurs collègues des services domaniaux exagèrent* ». En conséquence, le service domanial n'est pas toujours doté d'un personnel suffisant ou de qualité. Ainsi, « Le fonctionnariat cherche à consolider sa position matérielle, ce qui peut atténuer la flexibilité et l'efficacité de l'administration en tant que pur instrument de domination »⁸⁹.

Cependant, on ne peut parler de corruption foncière et de l'effet induit, c'est-à-dire le fonctionnement informel de l'administration publique sans situer l'acteur dans son rôle et dans son interrelation avec d'autres acteurs dans le vécu quotidien de l'institution foncière. De fait, « Mettre en avant "les raisons de l'action publique", c'est en effet poser l'hypothèse théorico-méthodologique que pour connaître l'action, en l'occurrence l'action publique, il convient d'en questionner la rationalité »⁹⁰. La rationalité de l'action publique, avant même d'être le problème sociologique que nous nous proposons de traiter est un problème pratique incontournable pour les différentes instances et les différents agents impliqués, et notre traitement ne peut par conséquent manquer de mettre l'accent sur cette dimension réflexive de l'agir public. Il s'agit alors de considérer, certes, les raisons qui sont officiellement attribuées à l'action publique, pour lesquelles elle est engagée (les raisons de faire), mais aussi les raisons que les agents qui la mettent en œuvre peuvent constamment avoir à produire pour en rendre compte, pour la justifier (les raisons du faire)⁹¹.

Comprendre l'intentionnalité et caractériser l'acteur de la corruption foncière revient à étudier son comportement à partir d'hypothèses⁹² théoriques. Une telle démarche s'inscrit dans la

⁸⁸ Dans ce dernier cas, et à titre d'exemple, on peut noter le différend domanial qui oppose le liquidateur de la succession de la défunte Mahinou Gohoungou à l'Etat béninois, la mairie d'Abomey-Calavi et la Police nationale. Dans cette affaire, la Mairie d'Abomey-Calavi s'obstine à ne pas mettre en exécution une décision de justice relative au domaine foncier de dame Mahinou Gohoungou, d'où le liquidateur a assigné l'Etat béninois en justice (cf. D. EKPE, « Affaire domaniale dans l'arrondissement de Godomey : la Mairie d'Abomey-Calavi conduit l'Etat béninois dans le gouffre », *Quotidien Le Matinal*, n° 4275, 27 janvier 2014, p. 3).

⁸⁹ M. COUTU, *Max Weber et les rationalités du droit*, Paris, L.G.D.J, 1995, p. 195.

⁹⁰ M. PERONI, « Action publique et formes normales de l'accord public », in CRESAL, *Les raisons de l'action publique : entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, p.9. Par "raisons de l'action publique" il faut alors entendre les raisons qui constituent l'action publique comme telle, en l'absence desquelles l'action publique, n'a pas lieu d'être.

⁹¹ M. PERONI, *op. cit.* p. 10.

⁹² Dans le cadre d'une démonstration, nous préférons le concept opératoire d'hypothèse à celui de postulat évoqué par Christine MUSSELIN.

sociologie de l'action organisée⁹³. La *première hypothèse*, consiste à faire des acteurs l'unité de base de l'analyse. Pour Christine Musselin, il ne s'agit pas d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles. Les acteurs sont insérés dans de multiples contraintes, qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement. Ils disposent donc d'une certaine autonomie et celle-ci repose sur leur capacité à puiser des ressources dans des réglementations, des structures formelles, des objets techniques, etc. Autrement dit, l'acteur de la corruption foncière effectue un déplacement du centre d'intérêt public vers celui d'intérêt personnel. Pour cela, sans que les règles institutionnelles soient effritées, on s'écarte d'elles pour une cause qui n'est pas d'utilité publique.

La *deuxième hypothèse* est celle de la rationalité des acteurs : leurs comportements ont un sens. En effet, l'acteur du jeu corruptible du foncier a de bonnes raisons de se comporter ainsi. Il a certainement fait ses calculs qui peuvent être la maximisation de biens, sans tenir compte de l'utilité publique ou non du bien commun acquis. De fait, cette rationalité peut être instrumentale (poussée par les intérêts des acteurs), axiologique (animée par des valeurs), cognitive (fondée sur les connaissances et les perceptions) ou institutionnelle (liée aux contraintes que fait peser l'institution ou ses faiblesses).

La troisième *hypothèse* renvoie à l'importance des interactions et à la dimension de pouvoir qui s'y joue. Dans cette perspective, les bonnes relations ou, au contraire, les conflits, l'absence de relations ou, à l'inverse, leur intensité et leur densité sont de puissants indicateurs des marchandages, des échanges, des négociations, des déséquilibres, des alliances, des coalitions qui sous-tendent les interactions entre les acteurs. Ce postulat explique bien la dynamique de la corruption foncière préalablement abordée où tout se négocie dans une certaine interrelation. On peut donc soutenir avec Jepperson R. L. que lorsqu'un acteur participe à une conduite sociale hautement institutionnalisée, celui-ci n'entreprend pas d'action, mais s'inscrit dans une routine, une réponse standardisée adaptée à un cadre social défini. L'acteur n'agit pas en participant aux institutions, mais plutôt en se départant d'elles⁹⁴. « Les institutions ne constituent pas seulement des contraintes mais peuvent aussi devenir des ressources. La notion de dépendance au sentier insiste, on l'a vu, sur les façons dont le tissu plus ou moins ancien et serré de règles, de pratiques et de cartes mentales enracinées pèse sur les comportements des acteurs et contribue à la continuité de

⁹³ Dans son analyse des politiques publiques, C. MUSSELIN a posé des hypothèses qui nous semble indiqués dans l'analyse du jeu de l'acteur foncier. Lire à cet effet, l'article de référence de C. MUSSELIN, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 51-71.

⁹⁴ R. L. JEPPELSON, « Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism », in W.W. POWELL, P. J. DIMAGGIO (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

l'action publique plutôt qu'à sa transformation »⁹⁵. Dans l'élucidation de la corruption foncière par le jeu des acteurs, ce type d'analyse s'avère nécessaire car, « dès lors que l'on veut étudier concrètement le politique dans les sociétés contemporaines, on est obligé de s'interroger sur la nature de l'Etat, le type de politique qu'il met en œuvre, l'existence ou non d'une élite politique et la nature et les intérêts qu'elle défend »⁹⁶.

Par ailleurs, l'étude de la corruption foncière se situe aussi dans le référentiel de Pierre Muller⁹⁷, référentiel selon lequel l'action publique a trait à quatre niveaux : les valeurs, les normes, les algorithmes et les images. Les valeurs, nous dit-il, sont les représentations sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique. Les normes définissent les écarts entre le réel perçu et le souhaité. Elles définissent des principes d'action. Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Les images quant à elles, sont de remarquables vecteurs implicites de valeurs, de normes, voire d'algorithmes. Elles font sens immédiatement et constituent un élément central du référentiel. Nous dirons donc que la corruption foncière n'est pas, une valeur partagée par les acteurs sociaux même si elle l'est pour des acteurs de l'administration foncière et des acteurs politiques. Elle reste également écartée des normes publiques et renvoie à ce que François Bayart désigne par la « gouvernementabilité du ventre »⁹⁸. Ainsi, elle est une problématique de la gouvernance administrative, économique et politique. En un mot, c'est un fait de mal gouvernance. Le sociologue Nassirou Bako-Arifari dira que dans les arènes politiques, « le foncier ne devient une ressource politique fondamentale que lorsque son évocation sert d'instrument par l'intermédiaire duquel les acteurs politiques cherchent à atteindre des enjeux politiques plus déterminants, ou si les conflits ou modes d'actions qui l'entourent ont des implications telles qu'elles structurent la sphère des relations politiques locales. [...]. Plus un Etat se fait interventionniste dans le domaine foncier, plus il crée d'opportunités d'exploitation du foncier à des fins politiques, du fait de la pluralité de normes et de leur polysémie dans les contextes africains »⁹⁹. Ainsi, il faut une régulation foncière.

2- Les éléments de régulation foncière

La corruption foncière gangrène les sociétés africaines notamment béninoises. On peut se poser la question de savoir ce que les acteurs font des surplus de terres détournées par l'acte de corruption (intérêts stratégiques). Les terres bradées ont plusieurs destinations : exploitation agricole, construction de logement de standing élevé souvent non habité ou

⁹⁵ D. HUGUES, C. MAROY, *Changement institutionnel et politique publique*, Knowledge and policy, revue de littérature, juin 2007, 37 pages.

⁹⁶ F-X. MERRIEN, « Sociologie politique », in J-P. DURAND, R. WEIL, *Sociologie contemporaine*, 2^{ème} éd. Cor et aug, Paris, Editions Vigot, 1999. pp. 275-297.

⁹⁷ P. MULLER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 4^{ème} édition, 2000. 127 p. ; P. MULLER, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*. 2000, volume 50, numéro 2, pp. 189-179 ; P. MULLER, Y. SUREL, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998. 156 p. ; P. MULLER, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in A. FAURE, G. POLLET, P. WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : Débat autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 153-179 ; B. JOBERT, P. MULLER, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 p.

⁹⁸ J-F. BAYART, *L'Etat en Afrique : La politique du ventre*, Paris, Fayard, nouvelle édition, 1989, 2006, p. 84.

⁹⁹ N. BAKO-ARIFARI, « La politisation du foncier dans les régions de Gaya (Niger) et Gomparou (Bénin) », *Etudes et Travaux* n° 8, Niger, LASDEL, 28 pages.

inachevé, espace foncier vide (terres en friche), espace foncier revendu à un prix intéressant après la viabilisation du site, etc. En termes d'impact sur le *livelihood*, on peut noter la rareté à moyen et long terme de terres cultivables - des paysans autrefois propriétaires terriens, sont devenus des métayers - l'exode rural et la migration vers d'autres Etats frontaliers comme le Nigeria à la recherche d'un mieux être - la sortie des agriculteurs du métier agricole pour s'investir dans de nouveaux secteurs d'activités tels que le zémidjan (taxi-moto) - le développement de fléaux sociaux tel que le vol, le banditisme, l'alcoolisme - la menace qui plane sur la sécurité alimentaire au Bénin voire dans la sous-région ; etc. Autour du foncier, il y a donc une crise sociétale dont notamment une crise de justice. Le politologue Mahaman Tidjani Alou dira que « dans ces conditions, le fonctionnement réel des appareils judiciaires nous introduit de plain-pied dans la problématique de l'Etat et de la démocratie. La crise de la justice est l'une des nombreuses manifestations de la crise de l'Etat en Afrique, dont elle ne constitue que l'un des segments »¹⁰⁰. Il faut donc réguler le foncier pour réduire la mal gouvernance en la matière car, c'est sur la terre que reposent toutes les activités économiques.

A cet effet, des mesures doivent être prises par l'autorité publique. Au plan administratif, les acteurs ministériels, préfectoraux et communaux impliqués dans la gestion foncière peuvent développer des outils de gouvernance foncière et des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la politique foncière. De plus, l'informatisation des services domaniaux des communes est d'une nécessité incontournable pour lutter contre la corruption foncière.

Il est aussi impérieux que les communes disposent d'un répertoire foncier précisant l'identité des propriétaires terriens, des acquéreurs et du nombre de parcelles loties et non loties existantes sur un territoire communal. Cette base de données peut être fiable et mise à jour si le service domanial des communes dispose d'un logiciel approprié ou conçu à cette fin. Il s'agira d'un outil d'aide à la décision puisque l'autorité publique doit pouvoir prendre des décisions pertinentes à partir d'une analyse qualitative et quantitative sur le foncier urbain voire le foncier rural.

Au plan institutionnel, l'Etat ou la commune peut mettre en place un Centre d'assistance juridique s'occupant des questions foncières. Il s'agira d'un service d'information, d'orientation et d'éducation en matière foncière. Ce centre d'assistance peut également jouer le rôle de conseil juridique aussi bien pour une tierce personne que pour l'Etat et les collectivités locales. Cela se justifie par le fait qu'une méconnaissance des règles formelles d'acquisition d'une parcelle ou de sécurisation foncière induit des litiges fonciers, avec son corollaire la corruption foncière.

Au plan de la formation du capital humain, l'Etat peut encourager la spécialisation (formation mastérale et/ou formation continue) des magistrats et des auxiliaires de justice (avocat, notaire, huissier, etc.) en droit foncier, un droit qui fait souvent ou parfois appel à une dualité de droit applicable (droit privé/droit public). Vu l'ampleur de la crise foncière et la dynamique

¹⁰⁰ M. TIDJANI ALOU, « La corruption dans le système judiciaire », in G. BLUNDO, J-P. O. de SARDAN, (sous la dir.), *Etat et corruption en Afrique, une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, APAD-Karthala, 2007, 374 pages.

du marché foncier au Bénin, nous sommes convaincu que les règles de droit commun peuvent avoir quelque spécificité vis-à-vis des affaires domaniales. « Appelé à rendre la justice, à dire le droit, le juge doit, face à une affaire à lui soumise, être en état d'identifier la règle de droit applicable. Il doit s'égarer le moins possible. C'est là la question de la formation même du juge dans un environnement d'unité de juridictions, mais marqué par la dualité de droit applicable »¹⁰¹. En outre, il faut une législation foncière rigoureuse et sa fonctionnalité dépend encore de la volonté des acteurs étatiques et non-étatiques.

Conclusion

Toute relation sociale doit pouvoir être appréhendée comme une relation de pouvoir, ce qui justifie le fait que dans le champ de la corruption foncière, le pouvoir est à la fois une ressource exploitée et le but de l'action entreprise. Ceci influence énormément la dynamique de l'appareillage institutionnel et juridique du foncier puisque les acteurs en jeu peuvent ou deviennent facilement des courtiers fonciers. « La conjonction de cadres réglementaires peu clairs et de processus administratifs complexes peut conduire à un manque de transparence et de responsabilité de la part de l'administration foncière »¹⁰².

L'effectivité de la corruption foncière révèle la présence d'une pluralité d'acteurs ayant des intérêts divergents et occupant des positions stratégiques dans la sphère publique et celle privée. « Dans ce secteur du foncier, les élites politiques ont semble-t-il, réussi à donner à la société civile et aux citoyens, l'image d'un Etat incohérent et inconséquent »¹⁰³. De surcroît, la corruption foncière atténue la citoyenneté prise dans son acception d'appartenance de l'individu à une société démocratique. En ce sens, elle interpelle le devenir du foncier (*livelihood*) et renvoie à une problématique plus globale, l'« économie morale de la corruption »¹⁰⁴. L'action publique se caractérise donc par « transversalité des problèmes, agrégation d'acteurs hétérogènes, changements d'échelles des territoires de référence, ajustements d'intérêts sociaux contradictoires, complexification des instruments d'intervention, démarche procédurale plus que substantielle dans l'orientation de l'action collective »¹⁰⁵. Ainsi, la corruption foncière conditionne-t-elle le devenir de l'Etat en Afrique ?

¹⁰¹ M. BLEOU, « Quel service public de la justice en Afrique francophone ? Constat, interrogations et suggestions », in F. HOURQUEBIE (sous la dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2013, p. 13.

¹⁰² FAO, *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres*, Rome, 2007, p. 11.

¹⁰³ R. L. MONGBO, « Disponibilité en terres et régime foncier en milieu rural au Sud-Bénin. Diagnostic d'un phénomène complexe à l'aide d'une approche centrée sur les acteurs », in Ph. LAVIGNE DELVILLE, C. TOULMIN, T. SAMBA (sous la dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest : Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala-URED, p. 186.

¹⁰⁴ Lire à cet effet, J-P. O. de SARDAN, « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n°63, octobre 1996, pp. 97-116 ; G. BLUNDO, J-P. O. de SARDAN, (sous la dir.), *Etat et corruption en Afrique, une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, APAD-Karthala, 2007, pp. 79-117.

¹⁰⁵ P. LASCOUMES, J-P. LE BOURHIS, *L'environnement ou l'administration des possibles*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 6.