



STRATEGIES DES ACTEURS FACE A L'ENREGISTREMENT DES CONVENTIONS DE VENTE DES TERRES A L'AGENCE NATIONALE DU DOMAINE ET DU FONCIER AU BENINⁱ

Codjo Timothée Togbéⁱⁱ

Université d'Abomey-Calavi,
Département de Sociologie-Anthropologie,
Laboratoire d'Analyse des Dynamiques Socio-anthropologiques
et d'Expertise pour le Développement (LADSED),
Laboratoire d'Anthropologie Appliquée et d'Education
au Développement Durable (LAAEDD),
Benin

Résumé

Dans une logique de sécurisation foncière en République du Bénin, l'Etat a créé, conformément au code foncier et domanial, une agence d'enregistrement des conventions de vente des terres et de délivrance du certificat foncier. En raison de l'application de la loi des finances à partir de janvier 2020, les propriétaires terriens ont été contraints d'enregistrer leurs actes fonciers jusqu'au 31 décembre 2019, période de grâce après laquelle les enregistrements devront être payants. Cette réforme foncière, au lieu d'être favorablement accueillie par toutes les catégories sociales, se voit opposer des stratégies de contournement de la part des propriétaires terriens. En postulant que les stratégies mises en avant pour contourner le dispositif légal d'enregistrement des conventions de vente des terres sont co-construites avec les acteurs institutionnels habilités à appliquer les textes, ce papier tente d'analyser cette situation paradoxale. Pour y parvenir, l'observation participante et l'entretien individuel semi-structuré réalisé avec 10 acteurs sélectionnés de façon raisonnée ont été utilisés. Les données empiriques collectées ont été traitées à l'aide de l'analyse de contenu et de la triangulation. Les résultats, analysés avec la théorie du contournement et du jeu des acteurs, révèlent que les acquéreurs de parcelles et les propriétaires de terres développent des stratégies de contournement du dispositif légal d'enregistrement des conventions de vente pour minimiser les coûts qu'implique l'application de la loi des finances 2020. Ce contournement est facilité par les acteurs institutionnels à charge de l'opérationnalisation de la réforme foncière ; ce qui conduit à l'inachèvement juridique en matière d'application du code foncier et domanial.

ⁱ STAKEHOLDERS' STRATEGIES WITH REGARD TO THE REGISTRATION OF LAND SALE AGREEMENTS AT THE "AGENCE NATIONALE DU DOMAINE ET DU FONCIER", BÉNIN

ⁱⁱ Correspondence: email codjo1981@yahoo.fr

Mots-clés : stratégies des acteurs, enregistrements des conventions de vente, terres, Agence Nationale du Domaine et du Foncier, Bénin

Abstract:

With a view to securing land tenure in the Republic of Benin, the State has created, in accordance with the land and state code, an agency for the registration of agreements for the sale of land and for the issuance of the land certificate. Due to the application of the finance law from January 2020, landowners were forced to register their land deeds until December 31, 2019, a grace period after which registrations must be paid. This land reform, instead of being favorably received by all social categories, is opposed by circumvention strategies on the part of the landowners. By postulating that the strategies put forward to bypass the legal system for registering land sale agreements are co-constructed with the institutional actors empowered to apply the texts, this paper attempts to analyze this paradoxical situation. To achieve this, participant observation and semi-structured individual interview carried out with 10 actors selected in a reasoned manner were used. The empirical data collected was processed using content analysis and triangulation. The results, analyzed with the theory of circumvention and the game of actors, reveal that the purchasers of plots and the owners of land develop strategies of circumvention of the legal device of recording of the agreements of sale to minimize the costs involved application of the 2020 finance law. This circumvention is facilitated by the institutional actors responsible for the operationalization of the land reform; which leads to legal incompleteness in the application of the land and state code.

Keywords: strategies of actors, recordings of sales agreements, land, National Estate and Land Agency, Benin

1. Introduction

Les élections présidentielles d'avril 2016 en République du Bénin, sanctionnées par la victoire du Président Patrice Talon au deuxième tour des scrutins, ont permis au nouveau régime, démocratiquement installé, d'engager des réformes structurantes dans plusieurs secteurs de l'administration publique béninoise. C'est dans cette dynamique que vont être entreprises des réformes foncières qui engagent notamment la mise en application effective du code foncier et domaniaal promulgué en République du Bénin en 2013 et modifié le 29 mai 2017 en vue de sécuriser le titre foncier et de le rendre inattaquable. Le code foncier et domaniaal est donc un document unique regroupant tous les textes juridiques régissant le foncier et définissant le cadre juridique cohérent et approprié de régulation et de gestion foncière et domaniale (B. Baguiri Seidou, 2015).

La réforme foncière qui fait la centralité du présent papier dont elle nourrit les réflexions est relative à l'enregistrement obligatoire des conventions de vente des parcelles à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF). Cette institution qui fait figure d'« [...] établissement public à caractère technique et scientifique de type

spécifique doté de personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 416 du code foncier et domanial, 2013, p.90) est « investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national [...] » (art. 418 du code foncier et domanial, 2013, p.90). Ladite structure dont le Direction nationale se trouve dans la ville de Cotonou dispose des démembrements dans tous les Départements du Pays. C'est ainsi qu'« il est créé dans chaque commune, une instance consultative dénommée : Commission de Gestion Foncière (CoGeF). Elle assiste le Maire dans la gestion des questions foncières » (art. 427 du code foncier et domanial, 2013, p.92). Dans la même perspective, « en milieu rural, la Commission de la commune dispose de démembrements dénommés Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF) » (art. 428 du code foncier et domanial, 2013, p.92).

Dans sa constitution juridique, l'ANDF est désormais la seule institution habilitée à garantir la sécurisation foncière aux acquéreurs de parcelles, laquelle sécurisation passe par ses opérations d'enregistrement des actes fonciers. En effet, « les principales raisons de se lancer dans des actions d'enregistrement des droits de propriété et de délivrance de titres tiennent à ce que ces opérations auraient pour effet d'augmenter la sécurité de la tenure individuelle [...] » (J.P. Jacob, 2009, p.173). En plus de la sécurisation foncière, le fait « [...] d'enregistrer les parcelles [...] sur toute l'étendue du territoire constitue le moyen le mieux indiqué pour minimiser les problèmes fonciers » (C. T. Togbé, 2016, p. 258) et la « [...] seule modalité de reconnaissance de la propriété foncière [...] » (H. M. G. Ouédraogo *et al.*, 2005 : 6). Selon les exigences juridiques actuellement en vigueur, un acquéreur de parcelle qui n'enregistre pas ses conventions de vente à l'ANDF dans un délai d'un mois après achat subit une amende comme le stipule l'extrait suivant :

« A défaut d'enregistrement dans un délai d'un (01) mois des actes visés aux articles 540 bis et 596 du présent code et soumis à la formalité gratis, il est perçu une amende de 100 000 francs. Cette amende est majorée de 50.000 francs par mois ou fraction de mois de retard à partir du quatrième mois à compter de la date de la signature de ces actes. [...] » (Art. 409 bis, Loi des finances, 2020).

Ainsi, l'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF s'avère une obligation. Selon les entretiens exploratoires et les communiqués radiodiffusés et télédiffusés, les conventions de vente établies avant le 31 décembre 2019 ne sont pas soumises à des taxes d'enregistrement. Elles se font gratuitement à l'ANDF. Mais, à partir de janvier 2020, tout enregistrement est soumis à des frais comme l'indique cet extrait : « [...] Pour compter du premier janvier 2020, la nomenclature des frais de délivrance des actes fonciers en République du Bénin est fixée par arrêté du Ministre chargé des finances » (art. 16, Loi des finances, 2020).

Il est une évidence que l'enregistrement des actes fonciers comporte plusieurs avantages (sécurisation des parcelles, mise en confiance et attirance des investisseurs économiques, marchandisation des terres, développement socioéconomique, limitation des conflits fonciers, etc.). Mais le fait que cette opération est désormais tarifée, elle suscite

de la part des acquéreurs de parcelles et des propriétaires terriens en quête d'enregistrement non seulement des réticences mais également et surtout des stratégies de « [...] le détournement et contournement [...] » (E. Le Roy *et al*, 1996, p.303) à l'ANDF. Ces pratiques paradoxales symbolisent d'une manière ou d'une autre des résistances face à l'enregistrement des droits fonciers (C. T. Togbé, 2016), du moins des résistances aux taxes auxquelles sont soumises les opérations d'enregistrement des parcelles. Partant du postulat que les stratégies mises en avant pour contourner le dispositif légal d'enregistrement des conventions de vente des terres sont co-construites avec les acquéreurs de parcelles, les propriétaires terriens et les acteurs institutionnels habilités à appliquer les textes, cet article ambitionne de les analyser en profondeur. Ce papier, à part l'introduction et la conclusion, est organisé en trois points articulatoires que sont : la démarche méthodologique et les modèles théoriques (1), les résultats obtenus (2), et la discussion (3).

2. Démarche méthodologique et modèles théoriques

2.1 Démarche méthodologique

Identifier et analyser les stratégies de détournement et de contournement que développent les acteurs face à l'enregistrement des conventions de vente de parcelles à l'ANDF impose au chercheur des échanges de proximité avec les différentes parties prenantes. Cette posture de terrain « [...] offre des avantages incommensurables [...] » (C. T. Togbé et E. Azalou Tingbé, 2018, p. 443) en ce sens qu'elle permet d'appréhender « [...] de l'"intérieur" afin de contribuer à une meilleure compréhension des réalités sociales » (U. Flick *et al.*, 2009, p. 14). Ce raisonnement méthodologique est en arrimage avec les méthodes qualitatives de recherche utilisées pour les investigations faites dans la réalisation de ce travail. De façon pragmatique, une dizaine d'entretiens semi-structurés a été réalisée avec des acteurs diversifiés (propriétaires terriens en situation de vente de parcelles, acquéreurs de parcelles en attente de l'enregistrement des conventions de vente à l'ANDF, agents de l'ANDF, agents du service des affaires domaniales de la Mairie d'Abomey-Calavi, élus locaux) et retenus suivant la technique du choix raisonné. L'entretien semi-dirigé a été privilégié en vue d'aller plus en profondeur des informations (E. Bédard, 2012). Dans une perspective complémentaire, l'observation participante a été utilisée pour non seulement enrichir l'expérience de terrain mais surtout pour trianguler les données produites par cette technique avec les informations issues des entretiens. L'observation participante a consisté réellement à la pénétration du dispositif d'enregistrement par le truchement d'une expérience personnelle d'enregistrement des conventions de vente d'une parcelle acquise. L'analyse de contenu et le croisement des données empiriques ont servi à l'interprétation des informations collectées. A l'issue de cette opération scientifique, les résultats obtenus ont été discutés à la lumière des modèles théoriques identifiées dans les champs de la sociologie des organisations, de l'anthropologie juridique et de la sociologie politique.

2.2 Modèles théoriques

Les modèles théoriques mobilisés pour élucider les données empiriques collectées auprès des différents acteurs sont : la théorie des parties prenantes (1), la théorie du détournement et du contournement (2), et la théorie de l'inachèvement juridique et institutionnel (3).

2.2.1 La théorie des parties prenantes

La théorie des parties prenantes « [...] qualifiée d'approche interactionniste de la stratégie [...] » (Y. Pesqueux, 2017, p.1) permet de considérer d'une part l'ANDF comme une organisation et d'analyser les stratégies que les acteurs y développent en fonction des intérêts poursuivis. Selon cet auteur,

« une partie prenante se définit tout d'abord au regard d'intérêts convergents qui divergeraient de ceux des autres. C'est en cela que la théorie des parties prenantes va construire ses développements sur la tension « proximité – distance », proximité des intérêts des uns et distance avec ceux des autres, cette proximité étant également fondatrice de la proximité de certaines parties prenantes avec d'autres. [...] On distingue classiquementⁱⁱⁱ [...] : - Les « parties prenantes primaires » ou « contractuelles » qui concernent les agents organisationnels en relation directe et déterminée contractuellement, comme son nom l'indique, avec l'entreprise (ou encore qualifiées de « parties prenantes contractuelles »). Elles ont été les premières à avoir été mises en évidence, fondant ainsi une conception partenariale au regard des relations tissées entre l'organisation et ses parties prenantes. - Les « parties prenantes secondaires » ou « diffuses » qui regroupent les agents situés autour de l'organisation envers lesquels son action se trouve avoir un impact mais sans pour autant se trouver en lien contractuel. Elles fondent une conception sociétale des relations entre l'organisation et son environnement. » (Y. Pesqueux, 2017, p.4).

En appliquant la classification faite par ce chercheur au présent travail, il peut être soutenu que les fonctionnaires de l'ANDF sont des « parties prenantes primaires » et les usagers de cette institution publique, des « parties prenantes secondaires ». Dans la mesure où la théorie des parties prenantes « [...] est [...] utilisée pour décrire et parfois expliquer des caractéristiques et des comportements spécifiques [...] » (Ibid., p.9), il va s'en dire qu'elle est pertinente pour cette recherche. En effet, elle convient pour décrire les stratégies que mettent en œuvre les acteurs dans le processus de l'enregistrement des conventions de vente à l'ANDF.

ⁱⁱⁱL'auteur a repris la classification faite par A. B. Carroll (1989) au sujet des parties prenantes à une organisation, une entreprise.

2.2.2 La théorie du détournement et du contournement

La théorie du détournement et du contournement mise en avant par E. Le Roy *et al.* (1996) permet d'identifier et de décrire les dérives ou les pratiques déviantes qui émergent dans une entreprise ou dans une organisation donnée. Considérant que les stratégies que déploient les acteurs face aux opérations d'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF s'inscrivent dans des dérives émergentes du système étatique réformateur installé, cette théorie est bien fondée pour les analyser. Le détournement et le contournement ont respectivement des sens précis dans ce travail. S'agissant du détournement, ce concept est défini ici comme stratégie utilisée par les parties prenantes pour capter des intérêts économiques individuels ou collectifs dans le traitement d'un dossier administratif, laquelle stratégie fait perdre des ressources financières à l'administration publique, à l'Etat. C'est le fait donc de dévier la trajectoire économique administrative en vue d'en jouir individuellement selon la position occupée. Le contournement, quant à lui, est le fait de ne pas suivre la procédure normale définie pour l'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF. Dans le cadre de cette recherche, une relation peut être établie entre les deux concepts. Le contournement balise le chemin pour le détournement et le détournement contribue à la fabrique du contournement du dispositif juridique et institutionnel installé en matière de gestion foncière.

2.2.3 La théorie de l'inachèvement juridique et institutionnel

La théorie de l'inachèvement juridique et institutionnel utilisée par B. F. Ouattara (2010) au Burkina Faso pour analyser les écueils observés dans l'administration publique à charge de la gestion foncière peut être appliquée à cette recherche. En fait, elle permet d'analyser les failles observées au niveau de l'administration publique, notamment à l'ANDF. Le postulat sur lequel repose cette théorie est le non-atterrissage des règles instituées en matière de gestion foncière sur terrain. Et, l'ANDF constitue un champ d'application de ce postulat selon les entretiens et observations exploratoires ayant servi à asseoir la problématique. Les acteurs de cette institution n'appliquent pas entièrement les textes qui régissent l'enregistrement des actes fonciers ; ce qui fait place aux dérives observées comme le détournement et le contournement. En se fondant sur le postulat qui structure la théorie de l'inachèvement juridique et institutionnel, il apparaît que celle-ci complète les deux premières (théorie des parties prenantes et théorie du détournement et du contournement) en vue d'une analyse fouillée des résultats obtenus.

3. Résultats

L'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF constitue l'une des réformes foncières effectivement mise en œuvre en République du Bénin. Cette réforme est sous-tendue par des causes qui lui confèrent une légitimité. Mais en même temps, elle fait émerger des stratégies différentes chez les parties prenantes, tendant à une non-conformité avec les prescriptions institutionnelles formelles.

3.1 Causes de l'initiation de la réforme d'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF

Plusieurs causes concourent à expliciter la décision de faire désormais enregistrer les actes fonciers à l'ANDF. Une analyse combinant les discours de terrain et les données issues de la littérature scientifique a conduit, sans prétendre à une exhaustivité, à retenir deux causes essentielles : la sécurisation foncière (1) et la promotion de l'économie (2).

3.1.1 La sécurisation foncière

« La sécurisation foncière est une logique déterminante de l'enregistrement [...] » (C.T. Togbé, 2016, p.265) des actes fonciers à l'ANDF. En République du Bénin, les conflits fonciers de plusieurs ordres surgissent souvent ; ce qui dénote d'une insécurité foncière. Cette situation s'explique parfois par le manque d'acte foncier légalement reconnu et donc attaquable en justice en raison de l'indisponibilité d'un registre foncier fiable et dénué de soupçons, comme l'institue l'ANDF. Dans ce contexte, il n'est donc plus à démontrer que « [...] les principales raisons de se lancer dans des actions d'enregistrement des droits de propriété et de délivrance de titres tiennent à ce que ces opérations auraient pour effet d'augmenter la sécurité de la tenure individuelle [...] » (J.P. Jacob, 2009, p.173). L'opération d'enregistrement des actes fonciers, considérée dans le cas d'espèce, comme la « [...] seule modalité de reconnaissance de la propriété foncière [...] » (H. M. G. Ouédraogo *et al.*, 2005 : 6), minimise donc non seulement les problèmes liés à la gestion foncière, mais renforce surtout la sécurisation foncière qui, au final, contribue à promouvoir l'économie.

3.1.2 La Promotion de l'économie

Si l'accès à la terre juridiquement sécurisée facilite aux hommes de mener plusieurs activités économiques, l'insécurité foncière pourrait précariser lesdites activités et compromettre par ricochet l'économie, voire l'épanouissement social. L'enregistrement des terres à l'ANDF joue donc un rôle déterminant dans la stabilité des activités économiques qui concourent à la promotion de l'économie. Cette dépendance de la promotion de l'économie de la sécurisation foncière est explicitement mise en exergue dans l'idée selon laquelle « [...] les autorités béninoises ont pris conscience que l'application de la législation par rapport à la propriété foncière permet d'attirer des investissements, d'accroître la richesse et de devenir un pays émergent » (Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique, 2008). En permettant aux acteurs de mener des activités économiques dans un environnement foncier sécurisé et d'entrer dans des relations marchandes (vente, location, demande de crédit, etc.), l'enregistrement des actes fonciers contribue au développement économique d'un pays.

3.2 Stratégies face à l'enregistrement des actes fonciers

En se basant sur les deux raisons (sécurisation foncière, promotion de l'économie) évoquées dans le cadre de ce travail, lesquelles donnent une légitimité à l'enregistrement des actes fonciers, on pourrait dire que cette réforme foncière engagée et résolument soutenue par le gouvernement du Bénin ne devrait pas faire place à l'émergence de

stratégies pouvant mettre à mal son fonctionnement. Cependant, les questions foncières, en révélant que toute opération foncière entreprise encapsule des enjeux politique, économique, social, environnemental, etc. peu ou prou élucidés, ont permis de se rendre à l'évidence des stratégies « non observances » des acteurs face à l'enregistrement des actes foncier à l'ANDF. Quelques stratégies sont ici présentées.

3.2.1 Evitement de frais d'enregistrement et de taxes sur le foncier : un enregistrement sélectif est préférable à un enregistrement de toutes les terres

L'enregistrement des conventions de vente de parcelles à l'ANDF est désormais soumis à des frais à raison de 5% de la valeur du domaine concerné. Ce dispositif institutionnel et juridique permet, à terme, non seulement d'identifier nommément les propriétaires terriens en République du Bénin, mais également et surtout d'assainir l'environnement fiscal via la collecte des taxes sur le foncier, lesquelles taxes devraient, dans un contexte de décentralisation contribuer, en partie, à financer les projets qui concourent au développement du pays. A dire vrai, l'enregistrement des actes fonciers ne pose véritablement pas de problème. Ce sont les implications financières de cette réforme foncière qui suscitent la méfiance. Il est plus ou moins facile d'enregistrer une seule parcelle du point de vue coût que d'en enregistrer plusieurs. Or, au Bénin, avoir plusieurs parcelles est un symbole de richesse ; ce qui fait que nombre de citoyens ont abondamment investi dans l'acquisition des terres. D'ailleurs, il est rare de voir un Béninois se contenter d'une seule parcelle. Avec la réforme foncière, ceux qui disposent de plusieurs parcelles ou s'engagent à en acquérir plusieurs sont désormais confrontés à déboursier d'importantes sommes pour les enregistrer et faire face également aux charges fiscales. Dans ce contexte, ils évitent d'enregistrer toutes leurs parcelles, optant ainsi pour un enregistrement sélectif. Un interlocuteur confirme cette stratégie quand il déclare :

« Le Bénin d'aujourd'hui n'est pas le Bénin d'avant en matière d'achat de parcelles. Si tu as plusieurs parcelles aujourd'hui tu risques de beaucoup dépenser pour faire les papiers. Moi par exemple je dispose de plusieurs parcelles. Mais, je ne peux pas me permettre de les enregistrer toutes en raison des dépenses. Je préfère attendre. J'ai enregistré la parcelle sur laquelle j'ai construit ma maison. Le reste peut attendre car je risque de payer des impôts. L'enregistrement ne peut pas se faire en désordre. Il faut faire des calculs. Je préfère patienter un peu encore avec l'espoir de trouver de l'argent. Le cas contraire, je vais vendre une partie de mes parcelles. » (Propriétaire terrien, Abomey-Calavi, le 12 janvier 2021).

Cet interlocuteur exprime clairement, à travers ses déclarations, sa stratégie face à l'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF : enregistrer une parcelle au lieu de toutes ses parcelles, la logique étant d'éviter de trop dépenser et d'être soumis après à l'impôt. Cette stratégie qui consiste à faire enregistrer une parcelle sur plusieurs acquises arrange économiquement et surtout partiellement. Avec le temps, cette stratégie peut ne plus fonctionner car l'une des logiques qui sous-tendent l'enregistrement des actes fonciers

est d'arriver à identifier les propriétaires de chaque parcelle. Or, sans l'enregistrement il serait difficile d'être administrativement et juridiquement reconnu comme tel.

3.2.2 L'enregistrement des conventions de vente de terre antidatées vaut mieux que des conventions étiquetées "exercice 2020"

En décembre 2019, il est annoncé par le truchement de la Loi des finances 2020 (*Op.cit.*) qu'à partir du premier janvier 2020, les conventions de vente des parcelles seront soumises à des frais avant d'être enregistrées à l'ANDF. Pour se conformer à cette exigence de la loi, les Mairies ont imprimé des conventions de vente qui portent la mention « exercice 2020 ». Cette disposition de l'administration locale constitue non seulement une stratégie pour obliger les populations à respecter les nouvelles réformes en matière de gestion foncière en République du Bénin, mais également un moyen pour empêcher les fraudes et les contournements de la réglementation. D'ailleurs, les Mairies se sont organisées pour ne plus vendre les "anciennes conventions de vente"^{iv} aux acquéreurs de parcelles. Mieux, elles essaient d'en rejeter au moment de la confirmation au motif qu'elles sont fausses et qu'elles ne sont plus autorisées. Malgré ces dispositions, certains acquéreurs de parcelles s'arrangent, en complicité avec les agents des Mairies ou des Arrondissements, pour trouver et acheter les anciennes conventions de vente, celles ne portant pas la mention « exercice 2020 », afin d'effectuer les transactions foncières ; l'idée étant d'éviter de payer les frais d'enregistrement connexes à la réforme introduite à l'ANDF. C'est une affaire qui, selon les entretiens réalisés, profiterait au vendeur et à l'acheteur des anciennes conventions de vente : le vendeur peut exiger le montant qu'il souhaite (100.000 FCFA au lieu de 25000 FCFA) et faire des bénéfices, et l'acheteur peut économiser les frais d'enregistrement qui reviennent relativement plus élevés quand il s'agit des conventions portant la mention « exercice 2020 », alors qu'ils sont gratuits pour les anciennes conventions. Un interlocuteur, en confirmant cette pratique, déclare ce qui suit :

« Je viens d'acheter une parcelle à Atrokpocodji dans la Commune d'Abomey-Calavi. Mon vendeur m'a exigé d'aller acheter les anciennes conventions. Je lui ai demandé pourquoi. Il m'a dit que les nouvelles conventions de vente amènent à dépenser beaucoup d'argent au moment de l'enregistrement. Je lui ai demandé de m'aider. Il a téléphoné à un de ses amis à la Mairie qui lui a demandé d'apprêter 100.000FCFA pour les avoir. Quand j'ai fait les calculs, je me suis rendu compte qu'il a raison. Si j'achetais les nouvelles conventions j'allais payer 5% du montant d'achat de la parcelle et mon vendeur allait aussi payer 5% du bénéfice qu'il a réalisé au moment de la vente. Grâce à lui, j'ai pu faire enregistrer gratuitement mes conventions de vente » (Acquéreur de parcelle, Abomey-Calavi, 10 mai, 2021).

^{iv}Ce sont des conventions de vente qui existaient dans les Mairies avant la loi des finances 2020. Un jeu de convention de vente comporte cinq exemplaires de feuilles dont l'unité est vendue à 5000FCFA. Ce montant est resté le même pour les nouvelles conventions de vente portant « exercice 2020 ».

Toujours pour montrer qu'il est bénéfique de retrouver les anciennes conventions de vente en matière de transactions foncières, un autre informateur mentionne : « C'est bien d'utiliser les anciennes conventions de vente. Moi j'en ai fait pour mes parcelles que j'ai. Si je ne faisais pas cela, j'allais dépenser beaucoup d'argent pour les faire enregistrer » (Acquéreur de parcelle, Université d'Abomey-Calavi, 22 avril 2021).

Pour enregistrer les conventions de vente à l'ANDF, les agents de cette structure foncière regardent les dates de confirmation de la cession des parcelles à la Mairie. C'est sur cette base qu'ils calculent les frais à payer ou décident d'un enregistrement gratuit. Pour ce faire, les acquéreurs de parcelles s'organisent pour que leurs conventions soient antidatées. En clair, ils négocient avec les agents du service des affaires domaniales pour que les anciennes conventions portent une date antérieure au premier janvier 2020 au moment des signatures. Les propos d'un propriétaire de parcelles sont illustratifs à cet effet :

« J'avais plusieurs parcelles pour lesquelles je n'avais pas fait de conventions de vente. Avec les réformes actuelles, j'ai été obligé de faire les conventions. Or, nous étions en 2020 et tout a changé, tout est compliqué. Heureusement que j'ai trouvé des amis qui m'ont aidé à trouver des anciennes conventions. Ils m'ont aussi aidé pour que les gens de la Mairie écrivent le 12 avril 2019 sur les conventions au lieu de 12 avril 2020. C'est mieux de faire les enregistrements avec les conventions antidatées. » (Propriétaire de parcelles, Godomey, le 16 mai 2021).

La déclaration de cet interlocuteur montre qu'en matière d'enregistrement des actes fonciers à l'ANDF, une convention antidatée vaut mieux qu'une convention portant la mention « exercice 2020 ». Et, la logique qui sous-tend cette pratique est l'évitement des frais d'enregistrement.

3.2.3 Le réseautage pour pénétrer le dispositif d'enregistrement et bénéficier des grâces

Les acquéreurs tout comme les propriétaires de parcelles, dans la logique de contourner le processus légal d'enregistrement des actes fonciers, cherchent à nouer des relations d'amitié et de négociation avec les agents de l'ANDF. La finalité de cette approche est d'obtenir des facilités, mieux, de faire enregistrer l'acte foncier sous le registre "gratit", c'est-à-dire faire enregistrer l'acte foncier sous le format de celui qui ne doit rien payer, à part les frais de timbres. Les acquéreurs recourent à cette stratégie lorsqu'ils disposent des conventions portant la mention « exercice 2020 » ; ce qui suppose un enregistrement payant. La mise en œuvre de cette stratégie passe par le réseautage. En clair, il s'agit d'identifier un agent de l'ANDF ou d'être informé par un acteur du système d'enregistrement de la possibilité de faire enregistrer les actes fonciers sous le registre "gratit". Dans le cas d'espèce, "gratit" ne signifie pas que l'acquéreur ne paye rien pour faire enregistrer ses conventions de ventes. Il intéresse en fait l'agent de l'ANDF identifié en vue de réduire le montant normal à payer pour enregistrer ses actes fonciers. Un informateur parle de son expérience en ces termes :

« J'ai acheté une parcelle en 2020. Après l'achat, je suis allé acheter les conventions de vente sur lesquelles il est écrit exercice 2020. J'ai payé 1% du montant de l'achat à la mairie avant la signature des conventions par le Maire. Arrivé à l'ANDF pour l'enregistrement, j'ai rencontré le premier jour un monsieur qui m'a dit que je dois payer 5% du montant d'achat de la parcelle et que mon vendeur doit aussi payer 5% du bénéfice qu'il a fait. Après les calculs, je me suis retrouvé à 1.125.000 FCFA comme frais d'enregistrement. Je suis retourné à la maison. J'ai rencontré un ami à qui j'ai posé mon problème. Ce dernier m'a dit qu'il connaît un agent de l'ANDF et qu'il peut le voir afin de discuter avec lui de ce qui est possible. Cette piste m'a permis de rencontrer l'agent moi-même. Dans notre discussion, l'agent m'a repris les calculs et m'a dit que si je dois suivre la voie normale, je vais payer 1.125.000FCFA. Mais, si j'accepte de créer les conditions normales de température et de pression (CNTP), je vais dépenser entre 300.000 FCFA et 400.000FCFA. Il a précisé que j'aurai mes conventions enregistrées mais que je n'aurai pas de reçu. J'ai accepté ses conditions et effectivement mes conventions ont été enregistrées. » (Acquéreur, Cotonou, 12 juillet 2020).

Les propos de cet interlocuteur montrent qu'il existe un réseau de contournement du dispositif légal d'enregistrement des actes fonciers. Et, ce dispositif est entretenu de l'intérieur de l'ANDF ; ce qui révèle que face à chaque réforme, les acteurs développent des stratégies pour la contrôler.

4. Discussion

Les résultats qui sanctionnent cette recherche révèlent que face à la réforme foncière au Bénin, notamment l'enregistrement des actes fonciers à l'Agence National du Domaine et du Foncier, les propriétaires tout comme les acquéreurs de parcelles qu'on pourrait encore appeler des « parties prenantes secondaires » (Y. Pesqueux, 2017), développent des stratégies pour contourner la procédure normale de cette opération de « sécurisation foncière [...] » (C. T. Togbé, 2016, p.265). La première stratégie qu'utilisent les usagers de l'ANDF consiste à recourir aux conventions de vente antidatées, c'est-à-dire des conventions qui ne sont plus autorisées pour effectuer les transactions foncières à partir du premier janvier 2020. Cette pratique, facilitée par les agents de l'administration publique chargés de la mise en œuvre des politiques foncières cadre, dans une certaine mesure, avec la théorie du contournement (E. Le Roy *et al.*, 1996). La deuxième stratégie identifiée consiste à s'insérer dans un réseau pour faire enregistrer les conventions de vente qui sont en vigueur à partir du premier janvier 2020 sous le registre « gratis ». Cette stratégie amène les acquéreurs de parcelles à intéresser financièrement les agents de l'administration publique en vue de bénéficier d'un enregistrement effectif à moindre coût. Cette facilité qu'obtiennent difficilement certains acquéreurs renvoie au « détournement » (Ibid.), c'est-à-dire à la captation des intérêts économiques individuels ou collectifs dans le traitement d'un dossier administratif ; ce qui constitue un manque à

gagner à l'Etat. Cette situation, nourrie et entretenue de l'intérieur de l'ANDF fait de cette structure foncière « [...] un système construit pour générer des rentes à ses [dépositaires] [...] » (Y. Pesqueux, 2017, p2). En clair, certains agents de l'ANDF s'organisent en réseau pour pouvoir tirer profit du service public qu'ils rendent à travers l'enregistrement des actes fonciers. Ce faisant, ils contribuent directement ou indirectement à la fabrique des stratégies de déstructuration et de fragilisation du système d'enregistrement des actes fonciers pour lequel ils ont pourtant été responsabilisés. On est aussi dans un contexte de deux poids deux mesures en ce sens que les usagers qui connaissent le réseau de contournement des frais d'enregistrement en profitent tandis que ceux qui ne connaissent pas cette trajectoire ou qui ne s'y intéressent pas payent normalement pour bénéficier du même service ; du moins pour obtenir le même résultat : actes fonciers enregistrés. Il est donc permis à certains de violer la réglementation en matière d'enregistrement des actes fonciers et à d'autres de s'y conformer rigoureusement. Cette situation paradoxale d'application sélective des textes juridiques, c'est-à-dire la non-application des normes foncières à tous les usagers s'inscrit dans la théorie de l'inachèvement juridique et institutionnel (B. F. Ouattara, 2010).

5. Conclusion

L'enregistrement des conventions de vente de parcelles à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier constitue en République du Bénin un moyen efficace de sécurisation foncière qui, au final, faciliterait les transactions foncières, limiterait les conflits domaniaux et attirerait les investisseurs économiques. Cette politique foncière fait paradoxalement face à des stratégies de contournement qui dénotent symboliquement de la résistance des propriétaires et des acquéreurs de parcelles. L'analyse des données empiriques a révélé que le « ver est dans le fruit ».

En effet, la fabrique des stratégies de contournement du dispositif légal d'enregistrement des actes fonciers est nourrie de l'intérieur par certains acteurs institutionnels chargés de la mise en œuvre de la réforme foncière. Les propriétaires et acquéreurs de parcelles ne sont certainement pas compétents pour contourner et violer les textes qui organisent l'enregistrement des actes fonciers. Ils n'ont pas non plus le pouvoir juridique de passer outre les dispositions légales en matière foncière pour faire enregistrer leurs actes fonciers. Ils y parviennent, en tout cas certains propriétaires et acquéreurs de terres, malgré la volonté de l'Etat d'assainir l'environnement foncier, parce que certains responsables de l'administration publique les y aident, bien évidemment pour des pots de vins.

Ce serait un écueil d'imputer la responsabilité uniquement à l'administration publique. Mais, on peut avancer que les stratégies de contournement de la réforme d'enregistrement des actes fonciers à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier sont co-fabriquées par les acteurs institutionnels, et les propriétaires et acquéreurs de parcelles. Cette situation émergente dans un contexte actuel de rigueur administrative au

Bénin montre qu'une réforme administrative comporte toujours des imperfections dans sa mise en œuvre.

Conflict of Interest Statement

The author declares no conflicts of interests.

About the Author

Codjo Timothée Togbé, Maître-Assistant des Universités (CAMES), est Enseignant-chercheur au Département de Sociologie-Anthropologie de l'Université d'Abomey-Calavi en République du Bénin. Titulaire d'un Master en Etudes de Développement de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et de Développement (IHEID/Genève en Suisse) et d'un Doctorat unique en Socio-anthropologie du développement, il s'intéresse aux questions liées à la gouvernance des ressources naturelles. Coordonnateur pédagogique du Master Etudes Prospectives et Développement de l'Université d'Abomey-Calavi, il anime également la Revue DEZAN.

Références Bibliographiques

- Baguiri Seidou Bio, 2015, « Le Code Foncier et Domanial en République du Bénin : Les décrets d'application », *Communication dans le cadre de la sécurité alimentaire en lien avec la gouvernance foncière*, Parakou, Bénin.
- Bédard Emmanuel, 2012, *Les techniques de collecte de données : l'entretien qualitatif, les notes de terrain et les normes de transcriptions*, Campus de Lévis, Québec.
- Centre pour l'Environnement et le Développement en Afrique, 2008, *Habilitation Juridique des pauvres par rapport à la propriété au Bénin*, Cotonou, Bénin.
- Crozier Michel et Friedberg Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Flick Uwe, Kardoff Ernest von & Steinke Ines, 2009, *Qualitative Forschung Ein Handbuch*, 7ème Edition, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Jacob Jean-Pierre, 2009, « Une brousse connue ne peut pas bouffer un fils de la terre. Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière (Ganzourgou, Burkina Faso) », in Colin J-P. Le Meur P.-Y. et Léonard E., *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, pp.167-194.
- Lavigne Delville Philippe, 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin : Emergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue Française de Science politique*, vol. 60 n°3/2010/ p.478.
- Le Roy Etienne, Karsenty Alain et Bertrand Alain, 1996, *La sécurisation foncière en Afrique pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala.
- Ouattara Bruno Fako, 2010, « L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement », *Etude Récit n°33*, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés : 2-28.

Ouédraogo M. G. Hubert, Edja Honorat, Koné Mariatou et Thiéba Daniel, 2005, *Etude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest: Bénin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Italie*, Rome, FAO.

République du Bénin, *Loi n° 2013-01, portant code foncier et domanial*.

République du Bénin, *Loi N°2019-46 du 27 décembre 2019, portant loi des finances, pour la gestion 2020*.

Togbe Codjo Timothée et Azalou Tingbe Emilia, 2018, « La construction sociale du pouvoir des " zoxinò " au regard du genre et ses implications en milieu de pêche au sud-ouest du Bénin », *Les Cahiers du CBRST*, n°14, pp. 436-455.

Yvon Pesqueux, 2017, « Robert E. Freeman et la théorie des parties prenantes en question », Master, France, cel-01432945, HAL, pp.1-22.

Creative Commons licensing terms

Author(s) will retain the copyright of their published articles agreeing that a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0) terms will be applied to their work. Under the terms of this license, no permission is required from the author(s) or publisher for members of the community to copy, distribute, transmit or adapt the article content, providing a proper, prominent and unambiguous attribution to the authors in a manner that makes clear that the materials are being reused under permission of a Creative Commons License. Views, opinions and conclusions expressed in this research article are views, opinions and conclusions of the author(s). Open Access Publishing Group and European Journal of Social Sciences Studies shall not be responsible or answerable for any loss, damage or liability caused in relation to/arising out of conflicts of interest, copyright violations and inappropriate or inaccurate use of any kind content related or integrated into the research work. All the published works are meeting the Open Access Publishing requirements and can be freely accessed, shared, modified, distributed and used in educational, commercial and non-commercial purposes under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)