

République du Bénin

Observatoire du
Changement Social

PROJET PSIA BENIN 2005-2006

entre
Le Gouvernement de la République du Bénin
et
Le Programme des Nations Unies pour le développement

Etudes d'Impacts sur la Pauvreté et le Social

**Bénin: Les réformes foncières, impacts sur la pauvreté et
la situation sociale.**

I. Analyse de situation

Classé en 2002 au rang 161 sur 177 pays avec un indicateur de 0,421, le Bénin est un pays à faible niveau de développement humain (RMDH 2004). Malgré un taux de croissance économique soutenu en moyenne de 5 % par an de son économie du milieu des années 90 à 2003, la pauvreté y demeure un phénomène massif. Au niveau national, on dénombre 30 % de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire. La pauvreté des conditions d'existence (IPH) touche 40 % des ménages dont 59 % en milieu rural contre 14,3% en milieu urbain (RGPH 3, 2002).

En juillet 2000, en raison du fait que ses résultats en termes de réformes macroéconomiques et structurels étaient jugées assez avancées et que la valeur actualisée nette (VAN) de sa dette extérieure ne dépassait pas 150 % des exportations, le Bénin a été élu à l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTe) par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International et a reçu la promesse que sa dette à l'égard de l'ensemble de ses créanciers va être allégée de 460 millions de dollars. Les autorités ont alors pris l'engagement d'élaborer un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), de maintenir un environnement macroéconomique satisfaisant et de faire des réformes clés ayant une incidence sensible sur la réduction de la pauvreté. Le pays a atteint le point de décision en 2001 et celui d'achèvement en mars 2003.

Adopté par le Gouvernement en décembre 2002, le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a été validé par les Institutions de Bretton Woods en mars 2003 et couvre la période 2003-2005. Les grands axes prioritaires se présentent comme suit : 1. Renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme ; 2. Développement du capital humain et gestion de l'environnement ; 3. Renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles ; 4. Promotion de l'emploi durable et renforcement de la capacité des pauvres à participer au processus de décision et de production. La stratégie a connu une mise en œuvre effective à partir de mars 2003 et le premier rapport d'avancement couvrant l'année 2003 a été élaboré, édité et disséminé à travers tout le pays. Au terme de ce premier rapport de mise en œuvre du DSRP, plusieurs leçons peuvent être tirées pour assurer une mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté sur la période qui reste à courir.

Au nombre de ces leçons, il y a : (1) Renforcer les capacités de suivi-évaluation de la SRP aux niveaux national, départemental et communal; (2) Réaliser l'enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages pour actualiser le diagnostic de la pauvreté et des inégalités et suivre l'impact des politiques jusqu'au niveau des communes; (3) Démarrer le processus d'élaboration du deuxième DSRP de seconde génération axé sur les OMD.

Selon le DSRP du Bénin, parmi les 14 causes de la pauvreté identifiées par les populations elles-mêmes, on peut noter: (1) Les problèmes fonciers plus accentués dans les départements du Sud ; (2) La dégradation de l'environnement (sécheresse, baisse de la fertilité des sols, surpâturages, inondation, érosion côtière). Parmi les catégories sociales les plus touchées par la pauvreté, on compte "les femmes et artisans du monde rural, les agriculteurs sans terre et les habitants des zones enclavées". (Bénin, 2002). Dans toutes les régions du pays, les petites exploitations de 1,7 ha en moyenne par famille de 7 personnes dominant l'activité agricole et dans l'opinion des agriculteurs, la pénurie de terres arables est l'une des principales causes de la pauvreté (Banque Mondiale, 2003-2). Ainsi, selon le DSRP, le secteur rural ne saurait se développer réellement et permettre véritablement la réduction de la pauvreté sans le règlement préalable des problèmes liés au foncier. En effet, la situation actuelle met des obstacles à la diversification des cultures pour tous les exploitants, au développement des systèmes agro-forestiers, à l'adoption de nouvelles technologies, à l'association agriculture-élevage, aux investissements agricoles, à l'accès des exploitants au crédit, autant de cas de figures favorable à l'aggravation de la pauvreté et des inégalités (Ahoyo Adjovi et Yabi, 2002) .

Les problèmes fonciers au Bénin résultent de la coexistence de plusieurs régimes juridiques, de la présence d'acteurs publics et privés aux intérêts divergents et sont aggravés par la croissance démographique (3,2%) et les migrations. Le dénominateur commun est l'insécurité foncière dont les conséquences immédiates sont les suivantes:

- *La stérilisation d'une partie de l'épargne privée* : Dans l'attente d'une clarification de leurs droits, beaucoup de ménages ont une partie de leur épargne bloquée sous la forme d'une acquisition foncière durablement inutilisable.
- *La stérilisation d'investissements publics* : Certains réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement financés sur budgets publics, parfois avec des aides internationales, desservent de nombreux terrains durablement vides de toute utilisation et perdent ainsi une partie de leur utilité.
- *Le blocage des initiatives privées* : Le blocage du foncier se traduit par une entrave aux initiatives de la partie la plus dynamique de la population, dans la mesure où il n'est pas facile de trouver rapidement un terrain où réaliser, en toute sécurité, le projet que l'on veut développer.

En prenant l'initiative d'opérer les réformes foncières, l'objectif des pouvoirs publics au Bénin est donc d'instaurer la *sécurité foncière* qui peut se définir comme la possibilité, dans un pays, pour tout agent économique, de trouver dans un délai raisonnable (deux ou trois mois) un terrain à acheter, en sachant ce qu'on aura le droit de faire dessus, en étant certain que ce droit ne sera pas contesté par la suite, en ne pouvant en être ensuite évincé sans indemnisation, sans avoir à craindre que le vendeur ne soit pas le propriétaire, et qu'il n'y ait pas d'autres ayants droit qui risquent de surgir par la suite.

Autrement dit, il s'agit de :

- Donner la sécurité foncière au tenancier;
- Sécuriser l'acheteur quant à ses droits exclusifs;
- Réduire les coûts de transactions et de mutations;
- Faciliter la gestion des terroirs par les collectivités locales;
- Améliorer le taux des recouvrements fiscaux.

Vu la multiplicité des acteurs publics et privés, les intérêts en jeu et la complexité des normes en vigueur, les réformes foncières ne sont pas des opérations difficiles à conduire. Or, elles sont indispensables au développement du secteur agricole qui fournit 35 % du PIB et emploie 65 % de la population active. Depuis 1990, on sait qu'au Bénin et partout en Afrique au Sud du Sahara, la pauvreté est d'abord un phénomène rural et que l'accès aux ressources,

dont la terre, est un des moyens de sortie de la pauvreté. Et par endroit, la naissance et le développement du marché de la terre en contexte de paupérisation rurale pousse les jeunes paysans hors de l'agriculture vers le secteur informel urbain et interurbain ou vers la délinquance et le banditisme. Selon le DSRP, le secteur rural ne saurait se développer réellement et permettre véritablement la réduction de la pauvreté sans le règlement préalable des problèmes liés au foncier. Le Gouvernement en est conscient et a entamé l'élaboration avec la participation des populations rurales, d'un Plan Foncier Rural qu'il convient d'accélérer.

Aussi, les réformes foncières sont-elles une composante des politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté pour réaliser à l'horizon 2015, les objectifs du millénaire pour le développement. Elles visent donc la réduction de la pauvreté rurale, le développement du secteur privé, l'amélioration des finances de l'Etat, la réduction des inégalités (accès des femmes à la terre).

Aussi, l'étude envisagée permettra de mesurer les effets ex-ante des réformes en cours sur la pauvreté et les conditions sociales au Bénin. Les résultats seront utilisés pour l'élaboration du deuxième DSRP de seconde génération axé sur les OMD.

II. Objectifs de l'étude

2.1. Objectif général

L'objectif général de l'étude est d'analyser les impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale en milieu rural et en milieu urbain au Bénin et de faire des recommandations de mesures de politiques conséquentes à prendre en compte dans la stratégie de réduction de la pauvreté en relation avec les Objectifs du millénaire pour le développement.

2.2. Objectifs spécifiques

Ils sont au nombre de 3 et se présentent comme suit:

1. Analyser les pratiques et régimes fonciers en cours en milieu rural au Bénin et leurs impacts sur la situation des pauvres et personnes vulnérables (Sud, Centre et Nord).
2. Analyser les pratiques et régimes fonciers en vigueur en milieu urbain et périurbain et leurs impacts sur la situation des pauvres et personnes vulnérables (à Cotonou, Abomey-Bohicon et Parakou).
3. Evaluer les effets positifs et négatifs probables des réformes suivantes sur la pauvreté et la situation sociale en milieu rural et milieu urbain:
 - Donner la sécurité foncière au tenancier;
 - Sécuriser l'acheteur quant à ses droits exclusifs;
 - Réduire les coûts de transactions et de mutations;
 - Faciliter la gestion des terroirs par les collectivités locales;
 - Améliorer le taux des recouvrements fiscaux.
4. Proposer des mesures opérationnelles de politiques et stratégies économiques et sociales à prendre par les pouvoirs publics (Gouvernement et collectivités locales) avec la participation du secteur privé et des organisations de la société civile pour faire contribuer les réformes foncières à la réduction de la pauvreté en milieu rural et en milieu urbain.

III. Méthodologie

3.1. Echantillonnage

- Les analyses distingueront les situations respectives du milieu rural et du milieu

- urbain et semi-urbain.
- Trois zones d'investigation seront prises en compte pour chacune des composantes: Zone Sud, Zone Centre et Zone Nord.
 - Les aspects relatifs au genre et à la décentralisation seront pris en compte de manière transversale.
 - L'échantillonnage des personnes et groupes à enquêter ciblera autant que faire se peut (1) les professionnels publics et privés du foncier dans les zones d'étude, (2) les représentants des groupes pauvres et vulnérables, (3) les autorités locales, (4) les chefs traditionnels et les leaders d'opinion, (5) les responsables des ONG et projet de développement en activité sur le terrain, (6) les responsables centraux et régionaux de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme (MEHU) et de l'institut géographique national (IGN), les responsables centraux et régionaux de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) et des recherche agricoles (INRAB et FSA) (7) les responsables nationaux et régionaux des Organisations professionnelles du secteur privé (Chambre de Commerce, Patronat), (8) les responsables des institutions de financement (banques, institutions de microfinance), (9) les responsables des organisations de producteurs agricoles, de l'artisanat et du tourisme, (10) les responsables des impôts et domaines, (11) toutes autres personnes ou institutions publiques et privées jugées pertinentes.

3.2. Collecte des données et informations

- Le collecte, la synthèse et la revue de la littérature existante sur le sujet serviront de base au choix des méthodes de collecte de données et informations.
- Les méthodes de collectes de données seront adaptées aux aspects, aux milieux et aux groupes cibles: enquêtes par questionnaires, le Focus-Group, les interviews individuelles et collectives, l'observation participante. Les techniques de la méthode accélérée de recherche participatives seront privilégiées dans la mesure du possible.
- Les Données primaires des enquêtes sur les conditions de vies (ELAM, ECVR II et QUIBB) et du recensement (RGPH3) seront aussi utilisées dans la mesure du possible.

3.3. analyse des données

Elle se fera sur la base des principes qui gouvernent les études d'impacts sur la pauvreté et le social: Qu'est ce qui est analysé ? Quelle est la mesure de bien-être analysée ? Sur quels groupes l'analyse porte-t-elle ? Comment les impacts sont-ils canalisés ? Comment les institutions affectent-elles les résultats ? Quand les impacts se matérialisent-ils ? Quels sont les risques de résultats inattendus ? De façon concrète, il s'agira de: (1) Poser les bonnes questions, (2) Identifier les parties prenantes, (3) Comprendre les canaux de transmission (4) Analyser les institutions (5) Rassembler les données et les informations (6) Analyser les impacts (7) Améliorer la réforme et envisager des mécanismes de compensation (8) Evaluer les risques (7) Suivre et évaluer les impacts, (7) Favoriser un débat public et informer le choix de politiques. (Banque Mondiale, 2003-1):

IV. Arrangements de Gestion

4.1. Administration du Projet

Le projet sera géré par un Chargé de Programme au PNUD.

4.2. Exécution

Le projet sera exécuté par le PNUD qui est responsable de la réalisation des produits, de la signature des contrats et des aspects connexes. Le Représentant Résident du PNUD est responsable de la mise en œuvre et de la réussite du projet..

4.3. Mise en Oeuvre:

L'Agence de mise en œuvre est l'Observatoire du Changement Social (OCS), organe de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté en charge du suivi du DSRP et des OMD et placé sous la tutelle du Ministère chargé de la Planification et du Développement. Des contrats seront signés avec les parties prenantes à la mise en œuvre et leurs capacités seront au préalable évaluées avant leur sélection.

4.4. Bénéficiaires:

La réalisation du projet bénéficiera à tout le pays parce que les résultats permettront d'introduire des politiques et stratégies pro-pauvres liées aux réformes foncières dans le DSRP II axé sur les OMD dont les travaux préparatoires démarrent cette année.

V. Suivi-évaluation

Le Chargé de Programme du PNUD produira des rapports trimestriels d'avancement du Projet. L'agence de mise en œuvre produira des rapports trimestriels relatifs à la conduite des activités. Le chargé de Programme fera des visites de supervision des activités sur le terrain. A la fin du projet, un consultant indépendant sera recruté pour évaluer les résultats acquis et les difficultés enregistrées.

VI. Contexte légal

L'administration globale du projet sera régie par les procédures et règlements du PNUD contenus dans le Manuel de programmation dans le contexte politique défini par le Conseil d'Administration. Le Plan d'Action de Programme Pays (CPAP) pour 2004-2008 entre le Gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le Développement régira la gestion de ce projet.

Le présent document du projet constitue l'instrument visé à l'article 1^{er} de l'accord type d'assistance de base conclu entre le Gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le développement, signé le 2 mai 1977.

Les modifications suivantes ne peuvent être apportées au document qu'avec la signature du Représentant Résident du PNUD :

- Les révisions ou compléments apportés aux annexes du descriptif du projet ;
- Les révisions n'ayant pas d'incidences notables sur les objectifs immédiats, les produits et les activités du projet, mais qui tiennent à l'évolution de la combinaison des apports déjà convenus ou augmentations des coûts dues à l'inflation ;
- Les révisions pour l'accroissement dû à l'inflation ou à d'autres causes, des dépenses des experts ou d'autres frais.

VII. Plan de travail et Budget

La durée du projet est de un an. Le plan de travail et le Budget sont en annexe. Le Bureau de la Politique de Développement du PNUD (UNDP BDP) financera le projet sur les Fonds Fiduciaires Thématiques pour la Réduction de la Pauvreté (Poverty TTF) parrainés par la Banque Mondiale, le PNUD et l' Agence Belge de Développement.

7.1. Personnel et Equipement

Le Personnel du projet comprendra deux consultants-chercheurs seniors et deux chercheurs-consultants juniors recrutés sur appel à candidature. Cette équipe travaillera sous la direction d'un consultant international francophone ayant les qualifications requises et des expériences confirmées dans l'analyse de la pauvreté et des réformes foncières. L'OCS fournira au projet l'appui institutionnel et les services de secrétariat appropriés.

7.2. Durée

La durée de l'étude est de six mois à compter de la date de la signature du contrat.

7.3. Références

Ahoyo Adjovi, N. et M. Yabi, 2002: *Foncier et développement agricole au Bénin*, Cotonou, CAPE, Cellule d'Analyse de Politique Economique.

Banque Mondiale, 2003 -1: *Guide pour l'Analyse des Impacts sur la Pauvreté et le Social*, Washington, DC, USA

Banque Mondiale, 2003- 2: *Note sur la pauvreté au Bénin*

Bénin, 2002: *Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté*, DSRP, Cotonou,

Comby, Joseph, 1998: *Réforme du droit foncier au Bénin*, Cotonou, SERHAU SEM

PROJET PSIA BENIN 2005-2006

Annual Work Plan
Période: Mai 2005 – Mai 2006

PALN DE TRAVAIL ET BUDGET DU PROJET

Résultats attendus et activité de suivi-évaluation	Principales Activités	Time frame					Entités de mises en œuvre	Source de Financement	Budget
		Q1	Q2	2005		2006			
				Q3	Q4	Q1			
Objectif 1 : Analyser les pratiques et régimes fonciers en cours en milieu rural au Bénin et leurs impacts sur la situation des pauvres et personnes vulnérables (Sud, Centre et Nord).									
Atelier de lancement du Projet	Préparation de l'atelier								US\$ 10,000
Enquête au Sud et au centre	Collecte de données Analyse de données Elaboration de rapports								US\$20,000
Enquête au Nord	Collecte de données Analyse de données Elaboration de rapports								US\$ 20,000

Objectif 2: Analyser les pratiques et régimes fonciers en vigueur en milieu urbain et périurbain et leurs impacts sur la situation des pauvres et personnes vulnérables (à Cotonou, Abomey-Bohicon et Parakou).

Enquête au Sud et au Centre: Cotonou et banlieue et Abomey-Bohicon	Collecte de données Analyse de données Elaboration de rapports							US\$20,000
Enquête au Nord: Parakou et banlieue	Collecte de données Analyse de données Elaboration de rapports							US\$20,000
<p>Objectif 3: Evaluer les effets positifs et négatifs probables des réformes suivantes sur la pauvreté et la situation sociale en milieu rurale et milieu urbain: Donner la sécurité foncière au tenancier; Sécuriser l'acheteur quant à ses droits exclusifs; Réduire les coûts de transactions et de mutations; Faciliter la gestion des terroirs par les collectivités locales;</p>								
analyse des données et informations et élaboration du plan du rapport final	Synthèse des résultats des investigations sur le terrain							US\$15,000
<p>Objectif 4: Proposer des mesures opérationnelles de politiques et stratégies économiques et sociales à prendre par les pouvoirs publics (Gouvernement et collectivités locales) avec la participation du secteur privé et des organisations de la société civile pour faire contribuer les réformes foncières à la réduction de la pauvreté en milieu rural et en milieu urbain.</p>								

