

GOUVERNANCE FONCIERE RESPONSABLE DANS LES PROGRAMMES DE LA NDT

RAPPORT PAYS BÉNIN



GSW2021: Rapport pays - Bénin

Gouvernance Foncière Responsable dans les programmes de la
Neutralité en matière de Dégradation des Terres (NDT)

Décembre 2021



Écrit par

Check Abdel Kader, Baba
TMG Research gGmbH

Anna Kramer
TMG Research gGmbH

Charles Tamou
TMG Research gGmbH

Remerciements

Nous tenons à exprimer notre sincère gratitude à nos partenaires de l'ONG APIC pour leur soutien à la mise en œuvre du projet Global Soil Week au Bénin. Nos remerciements sont adressés particulièrement à Alidou Takpara, Cherifatou Sinagnissiré, Abou Adam, Abdou Ganiou Abou Chabi et Kpéman Rachidatou. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude au personnel de l'administration forestière du Bénin, et en particulier à ceux impliqués dans la gestion de la forêt classée des Trois Rivières, et qui ont facilité nos recherches sur le terrain. Nous sommes reconnaissants aux communautés de Kabanou et de Sikki Gando pour leur engagement dans le projet de recherche et leur implication dans les activités sur le terrain.

Nous tenons également à remercier nos collègues du TMG, Kai Siong Chong et Elena Müller pour leur précieuse contribution.

Global Soil Week est mis en œuvre avec le soutien technique et la contribution financière du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, l'agence de coopération internationale allemande pour le développement.

Contenu

Acronymes	4
Liste des figures	5
Liste des tableaux	5
Préface	6
1 Introduction	6
2 Global Soil Week (Semaine mondiale des sols)	7
2.1 Contexte	7
2.2 Approche et objectifs de la mise en œuvre	7
2.3 Traduire la Semaine mondiale des sols en processus nationaux	8
3 Cadre institutionnel et cadre politique	9
3.1 Cibles et mesures de NDT	9
3.2 Politique et cadre juridique de la NDT	10
3.2.1 Cadre politique et réglementation des terres privées	10
3.2.2 Cadre politique et réglementation des terres forestières	10
4 Informations générales sur l'étude de cas sélectionnée	11
4.1 La forêt classée des Trois Rivières	11
4.2 Cadre institutionnel d'appui à la gestion de la forêt	12
5 Cartographie des terres communautaires et des droits d'usage	13
6 Résultats de la cartographie	15
6.1 Dépendance et impact de la communauté de Kabanou sur les terres et ressources forestières	15
6.2 Accès à la terre : chevauchement des modes et mécanismes d'accès formels et informels	18
6.3 Conflits et compromis entre la conservation de la forêt et la réalisation des cibles de NDT	20
7 Implications des mesures de NDT sur les droits fonciers des communautés et possibilités de concilier les deux agendas	22
8 Conclusion et recommandations	23

Acronymes

ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
APIC	Association pour la Promotion des Initiatives Communautaires (ONG)
APiDeV	Association pour la promotion des Initiatives de Développement (ONG)
CBD	Convention on Biological Diversity (Convention sur la diversité biologique)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
COP	Conference of Parties (Conférence des parties)
CNULCD	Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification
DGEFC	Direction Générale des Eaux, Forêts et Chasse
FAO	The Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (agence de coopération internationale allemande pour le développement)
GPS	Global Positioning System
GSW	Global Soil Week (Semaine mondiale des sols)
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques)
ITPS	Intergovernmental Technical Panel on Soils (Groupe technique intergouvernemental sur les sols) (FAO)
LDN TSP	LDN Target Setting Programme (Programme de définition des cibles de LDN/NDT)
MCVDD	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
NDT	Neutralité en termes de dégradation des terres
ODD	Objectifs de développement durable ou ODD
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PAFP	Participatory Forest Management Plan (Plan d'aménagement participatif de la forêt)
PMAF	Projet de Modernisation de l'Administration Foncière
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement ou PNUD
RGPH4	4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat
Synpa	Synergies Paysannes
VGGT	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes foncier)

Liste des figures

Figure 1: The Head of the Division for Rural development, land rights, forests, and animal husbandry in the German Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ) making a speech during GSW 2019 © Kader Baba	8
Figure 2: Carte de la forêt classée des Trois Rivières montrant ses quatre zones de gestion (Source: DFRN, 2010)	11
Figure 3: Cadre de mise en œuvre du plan de gestion participative de la forêt classée de Trois Rivières (Source : World Bank, 2020, DFRN, 2010)	12
Figure 4: Phases, processus, calendrier et objectifs clés de la cartographie	14
Figure 5: Enregistrement des coordonnées GPS d'une parcelle agricole à Djaoulè. © Ganiou Abou, 2021	15
Figure 6: Principales sources de revenus des communautés (Source : Enquête ménages, avril 2021)	16
Figure 7: Possibilités pour les communautés du village de Kabanou d'accéder à des terres agricoles en dehors de la zone forestière (source : Enquête ménages, avril 2021)	16
Figure 8: Perception des communautés de Kabanou de leur dépendance vis-à-vis des terres et ressources de la forêt classée des Trois Rivières (source : Enquête ménages, avril 2021)	16
Figure 9: Historique de l'occupation des terres agricoles par les communautés de Kabanou (Source : Enquête ménages, avril 2021)	17
Figure 10: Taille des exploitations agricoles en hectare des communautés de Kabanou (Source : Enquête ménages, avril 2021)	18
Figure 11: Mode d'accès à la terre à Kabanou (Source : Enquête auprès des ménages, avril 2021)	18
Figure 12: Un reçu pour les frais de contribution à la gestion forestière payés par un agriculteur du village de Kabanou (Enquête auprès des ménages, avril 2021). Pour des raisons de protection des données, le nom, la signature et le numéro de reçu ont été masqués	19
Figure 13: Distribution spatiale des parcelles agricoles des communautés du village de Kabanou dans la forêt classée des Trois Rivières (TMG Research, 2021)	20
Figure 14: Types de conflits sur les terres et les ressources forestières signalés par les communautés villageoises de Kabanou (Enquête ménages, février 2021)	21
Figure 15: Exemple d'une maison marquée de deux croix rouges par le forestier à Kabanou pour menacer les membres du foyer s'ils ne respectent pas les règles imposées. © Kader Baba, 2019	21

Liste des tableaux

Table 1: Mécanismes de paiement pour l'accès aux terres et aux ressources forestières (culture et pâturage) prévus dans le PAPF des Trois Rivières.	19
Table 2: Systèmes de paiement (mécanismes formels et informels) observés dans le village de Kabanou (Données de terrain, avril 2021)	20

Préface

La neutralité en matière de dégradation des terres (NDT) est de plus en plus reconnue comme un mécanisme efficace pour lutter contre la dégradation des terres et préserver les écosystèmes. Bien que ce mécanisme puisse accélérer la réalisation des ODD, il convient d'aborder avec prudence bon nombre des mesures politiques proposées dans le cadre des programmes de définition des cibles nationales de la NDT, afin de réduire les risques de violation des droits légitimes des communautés à terre et aux ressources forestières.

En analysant l'étude de cas d'un plan d'aménagement participatif d'une PAPF forêt classée au Bénin,¹ le présent rapport révèle comment une mauvaise mise en œuvre de mécanismes politiques, pourtant bien conçus, peut produire par inadvertance des résultats contraires aux attentes. Le rapport souligne le fait que l'acceptation et la mise en œuvre

généralisée de la NDT, en particulier dans les pays qui souffrent le plus des impacts de la dégradation des terres, dépendront des efforts déployés pour assurer la justice sociale en garantissant les droits légitimes des communautés à la terre et aux ressources forestières. Cet objectif ne peut être atteint que si des structures de gouvernance foncière responsables sont établies et si les petits exploitants agricoles sont soutenus pour participer activement à la conservation des forêts et autres ressources naturelles.

Le rapport résume les conclusions d'un projet de recherche collaboratif mené par TMG Research et l'ONG APIC dans le cadre de la Global Soil Week. Il a bénéficié du soutien technique et du financement de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et du ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ).

1. Introduction

Selon la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), « des terres saines et productives peuvent jouer un rôle sans précédent en tant que moteur de la croissance économique et source de subsistance pour des milliards de personnes dans le monde, y compris les populations les plus vulnérables. La neutralité en matière de dégradation des terres (NDT) peut devenir un accélérateur de la réalisation des ODD dans tous les domaines » (UNCCD, 2021a). Pourtant, 33 % des sols de la planète sont actuellement dégradés et plus de 90 % pourraient l'être d'ici 2050 (FAO and ITPS, 2015; IPBES, 2018), ce qui compromet la réalisation des ODD, en particulier ceux qui concernent directement les petits exploitants agricoles.²

La neutralité en matière de dégradation des terres (NDT) a le potentiel d'atténuer la perte de terres productives par la récupération des zones dégradées.³ Il s'agit donc d'un outil essentiel pour lutter contre la dégradation des sols et contribuer à la réalisation des différents objectifs de développement durable (UNCCD, 2021b). Si l'urgence de la mise en œuvre de la NDT est évidente, sa mise à échelle, notamment dans les régions les plus touchées par la dégradation des terres, dépendra des efforts déployés pour garantir la justice sociale et la bonne gouvernance (Dallimer & Stringer, 2018). Dans de nombreux pays souffrant de niveaux élevés de dégradation des terres, une utilisation durable des terres ne

pourra se généraliser que grâce aux efforts des petits exploitants agricoles. Malheureusement, les efforts visant à placer les petits exploitants agricoles au centre des processus de NDT sont souvent entravés par la précarité de leur accès à la terre et des approches de gestion verticales ou coercitives des ressources forestières en particulier. L'appel à une « politique de tolérance zéro » face à l'empiètement des communautés sur les terres forestières, tel qu'il est exprimé dans le programme de définition des cibles de la NDT du Bénin, risque d'exacerber les cas de graves violations des droits légitimes des communautés tributaires des forêts à la terre et aux ressources dont elles dépendent pour leur subsistance.

Pour que les petits exploitants agricoles deviennent les moteurs de la gestion durable des terres et participent activement à l'atteinte de la NDT au niveau national, il est essentiel de promouvoir des structures de gouvernance foncière responsables. Cela signifie qu'il faut garantir la sécurité foncière des petits exploitants agricoles et des autres utilisateurs marginalisés des ressources naturelles. C'est dans cette logique que la décision 26 sur le régime foncier, qui fait aujourd'hui figure de repère, a été adoptée lors de la 14e session de la Conférence des parties à la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (COP 14) à New Delhi en 2019. La décision 26 reconnaît explicitement les droits fonciers

¹ La gazéification désigne le processus de cartographie et de reconnaissance légale d'une forêt par l'État.

² ODD 1 (pas de pauvreté), ODD 2 (faim « zéro »), ODD 5 (égalité des sexes), ODD 10 (inégalités réduites), ODD 15 (vie terrestre)

³ <https://www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality>

des communautés, tels que définis dans les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux sols, aux terres, aux pêches et aux forêts (VGGT, acronyme de « Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Soil, Land, Fisheries and Forests »), et leur rôle clé dans la mise en œuvre des mesures de la NDT.

Ce rapport présente les résultats d'une étude pilote mise en œuvre par TMG Research et l'ONG APIC au Bénin pour soutenir la mise en œuvre de la décision de l'UNCCD susmentionnée.

L'étude a également pour objectif d'explorer des moyens novateurs de concilier les droits fonciers des communautés (à la terre et aux ressources forestières) avec la conservation des forêts, qui est souvent au centre des préoccupations des décideurs politiques lorsqu'ils s'engagent dans les conventions et accords internationaux sur l'environnement (comme la CCNUCC, la CDB ou l'Accord de Paris). Cette étude pilote a été mise en œuvre dans le cadre de la Global Soil Week, un projet de recherche mené par TMG Research avec le soutien technique et le financement de la GIZ.

2. Global Soil Week

2.1 Informations préliminaires

La Global Soil Week (GSW), est organisée par TMG Research en partenariat étroit avec la GIZ. Il s'agit d'une plateforme internationale unique en son genre, qui rassemble un large éventail d'acteurs pour élaborer de nouvelles politiques et renforcer les politiques existantes en matière de gestion durable des sols et de gouvernance responsable des terres. Le format transdisciplinaire de la GSW permet d'aborder la gestion des sols et la gouvernance des terres d'une manière intégrée qui reconnaît le chevauchement et les synergies entre ces deux questions.

Depuis son lancement en 2012, la GSW a accumulé un grand volume de connaissances et d'expériences issues de son travail pratique et théorique, tandis que son orientation et sa

conception ont continuellement évolué en réponse aux débats politiques en cours et aux programmes de gestion des terres. Depuis 2019, la GSW a suivi de près les processus visant à atteindre la NDT et a contribué à mettre davantage l'accent sur l'importance de la mise en œuvre des mesures de la NDT par le biais d'une gouvernance foncière responsable, en donnant la priorité à la sécurité des régimes fonciers pour les petits exploitants agricoles et les autres utilisateurs de ressources naturelles marginalisés, conformément aux principes des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers (VGGT) de la FAO. L'engagement de TMG envers cette approche a inspiré le thème de la Global Soil Week 2021 : « Créer un environnement favorable à la relance verte ».

2.2 Approche et objectifs de la mise en œuvre

La GSW 2021 vise à aider à créer un environnement favorable qui assure la protection des droits fonciers légitimes des communautés vulnérables dans le processus de mise en œuvre de la NDT. La GSW combine la génération proactive de connaissances locales avec une recherche-action basée sur l'expérience. Les informations ainsi générées sont transmises aux instances politiques internationales dans le domaine du développement durable.

La première composante de la GSW 2021, la recherche-action, donne aux organisations de la société civile les moyens de monitorer les effets des mesures de la NDT sur les droits fonciers des utilisateurs des terres. Une approche participative de cartographie des droits fonciers a été appliquée dans deux régions du Kenya et du Bénin. L'utilisation d'un tel outil numérique personnalisé de cartographie des droits fonciers

a permis aux utilisateurs des terres marginalisés de monitorer les conflits potentiels ou existants entre les objectifs de restauration des ressources forestières et leurs droits d'usage sur lesdites ressources.

Le deuxième volet, qui ambitionne de connecter les connaissances locales à l'élaboration des politiques internationales, est une contribution directe à la mise en œuvre de la décision de la CNULCD/COP14 sur le régime foncier. Les études pilotes de la GSW constituent donc la base empirique pour un rapport sur la gouvernance des terres et les droits fonciers lors de la prochaine COP15 de la CNULCD.⁴ Au-delà de l'établissement de rapports lors des conférences des parties de la CCD, l'approche décrite ici peut également mettre en évidence la pertinence transversale de la gouvernance foncière et des droits fonciers dans le contexte des deux autres conventions de Rio

⁴ La 15e session de la Conférence des parties à la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (COP 15 de la CNULCD) avait été initialement reportée au dernier trimestre de 2021. En raison de la pandémie de COVID-19, elle a été reportée à 2022 (date à confirmer au moment de rédiger ces lignes).

(sur la biodiversité et le changement climatique). TMG Research estime que les processus internationaux d'établissement de rapports nécessitent des informations contextuelles bien fondées, générées à partir des connaissances

locales. Les connaissances locales, générées par la cartographie participative des droits fonciers par exemple, peuvent aviser et façonner les politiques aux niveaux national et international, renforçant ainsi la responsabilité à différents niveaux.

2.3 Traduire la Global Soil Week en processus nationaux

Une réunion de consultation impliquant plusieurs organisations et institutions du Bénin a été organisée afin de permettre aux différentes parties prenantes de participer au développement du projet de recherche visant à soutenir les efforts nationaux pour l'atteinte des cibles de la NDT et la mise en œuvre de la décision sur le régime foncier de la CNULCD (COP 14). Parmi les participants figuraient des représentants du gouvernement en charge de la gestion des forêts, le point focal de la CNULCD au Bénin qui représentait le ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD), des chercheurs des universités béninoises et plusieurs représentants d'organisations de la société civile.⁵

Toutes les parties ont convenu de la nécessité de mener des recherches supplémentaires sur les forêts classées du Bénin pour trois raisons principales. Premièrement, les engagements du pays envers les conventions et traités internationaux sur l'environnement se concentrent sur les forêts et les zones protégées. Il n'est donc pas surprenant que le programme de définition des cibles de NDT du Bénin insiste sur la

nécessité de protéger les forêts et de réhabiliter les terres dégradées. Deuxièmement, la plupart des forêts classées du Bénin sont soumises à un plan d'aménagement participatif (PAPF), PAPF un instrument formel de gestion forestière appliqué par l'État. Le PAPF est conçu non seulement pour soutenir la participation de la communauté à la gestion des forêts, mais aussi pour s'assurer que les droits de la communauté à utiliser les terres sont respectés, tout en garantissant une utilisation durable des ressources forestières. Troisièmement, comme la plupart des forêts classées du Bénin sont régies par une combinaison de régimes formels et informels, des conflits surgissent souvent entre les principaux groupes de parties prenantes (communautés adjacentes et agents forestiers), ce qui exacerbe le déséquilibre des pouvoirs et met en péril les droits des communautés. L'étude du cas d'une forêt classée permet de mieux comprendre les interactions complexes au sein de la gouvernance forestière et d'explorer les moyens de placer les droits des communautés sur les terres et les ressources au centre de la mise en œuvre et du suivi de la NDT.



Figure 1: Le Chef de la division en charge du développement rural, droits fonciers, forêts, et production animale au niveau du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) fait un discours pendant la GSW 2019 © Kader Baba

⁵ Synergies Paysannes (Synpa), l'Association pour la promotion des Initiatives de Développement (APIDeV), l'Association de Développement des Communes du Borgou, et l'Association pour la Promotion des Initiatives Communautaires (APIC).

3. Cadre institutionnel et cadre politique

Ce chapitre présente brièvement les cibles de la NDT et les mesures prévues pour sa mise en œuvre au Bénin. Il décrit également l'environnement politique et juridique qui soutient la mise en œuvre de la NDT au Bénin, ainsi qu'un aperçu du cadre légal qui soutient la participation des communautés aux plans d'aménagement des forêts au Bénin. Ce cadre a guidé l'étude pilote mise en œuvre par APIC et TMG Research, qui se concentre sur une forêt classée où des règles de gestion et des règlements spécifiques déterminent l'accès à la terre et aux ressources forestières.

3.1 Cibles et mesures de la NDT

Pour inverser le processus de dégradation des terres, le Bénin s'est engagé à restaurer au moins 50 % (1,25 million d'hectares) des terres dégradées au cours de la période de référence 2000-2010, à limiter la perte de terres non dégradées à 5 % (398 200 hectares) et à atteindre une amélioration nette de 12 % (1 364 604 hectares) du couvert végétal d'ici 2030 (Feenstra et al., 1998; Global Mechanism of the UNCCD, 2018). Pour atteindre ces objectifs ambitieux, des cibles spécifiques ont été formulées. Il s'agit notamment de:

- **Abaisser de 21 % (1 484 900 ha) à 5 % (353 547 ha), la conversion des forêts et des savanes naturelles en utilisations agricoles et urbaines ;**
- **Augmenter de 5 % (154 895 ha) le pourcentage du couvert forestier ;**
- **Réduire de moitié (350 000 ha) la superficie des forêts dont la productivité nette est en décroissance ;**
- **Augmenter la productivité globale des terres agricoles dont la productivité était en baisse (631 400 ha) ou stable (1,8 million d'ha) au cours de la période de référence 2000-2010 ;**
- **Mettre fin à la conversion des zones humides en d'autres types d'utilisation des terres.**

Étant donné l'importance des forêts pour le développement durable du Bénin et pour la réalisation des engagements du pays envers les accords internationaux sur

l'environnement, il n'est pas surprenant que les actions soient axées sur la conservation et la réhabilitation des forêts. Les mesures politiques formulées pour soutenir l'atteinte de la NDT comprennent:⁶

- **L'intégration de la NDT dans les processus politiques nationaux et locaux (intégration de la gestion durable des terres dans le plan de développement à long terme du Bénin, « Bénin Alafia 2025 », et le plan stratégique de développement du pays pour 2018-2022), et l'adoption par le Conseil des ministres d'un Plan d'action national sur la gestion durable des terres (PAN-GDT).**
- **Le renforcement du cadre politique et institutionnel de la gestion et du suivi des forêts et des zones protégées. Cela inclut une application stricte des lois et règlements forestiers (code forestier, PAPF, décret interdisant l'exportation de charbon de bois et l'exploitation du bois dans les zones protégées, expulsion des agriculteurs et autres utilisateurs des zones non autorisées des forêts et des zones protégées).**
- **La participation active des acteurs locaux et des autorités municipales. Les districts et les municipalités sont des acteurs clés dans la lutte contre la dégradation des terres et dans l'atteinte de la NDT au Bénin. Cette démarche est soutenue par la création de comités et de sous-comités de gestion foncière au niveau des districts et des villages.**

⁶ Les mesures de NDT du Bénin et les définitions des cibles et des « points chauds » peuvent être trouvées dans le Pôle de connaissances de la CNULCD: <https://knowledge.unccd.int/home/country-information/countries-having-set-voluntary-ldn-targets/benin>

3.2 Politique et cadre juridique de la NDT

Les cibles et les mesures de NDT couvrent à la fois les terres agricoles et les forêts, où différents régimes de gestion définissent l'accès aux ressources et leur utilisation. Cette sous-section présente brièvement les cadres politiques et juridiques qui déterminent l'accès aux terres agricoles privées et aux terres forestières.

3.2.1 Cadre politique et réglementation des terres privées

Depuis 2010, le Bénin s'est engagé dans une réforme fondamentale du secteur foncier. La réforme a abouti à la loi n° 2017-15 du 10 août 2017, qui modifie et étend la précédente loi n° 2013-001 du 14 août 2013 portant Code foncier du Bénin (dit [Code Foncier et Domanial](#)).⁷ Le code traite de l'administration foncière dans son intégralité et crée un nouveau cadre institutionnel. Il établit également un registre foncier national et définit les responsabilités de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) pour sa mise en œuvre et sa gestion. Le [Projet de modernisation de l'administration foncière](#) (PMAF), financé par l'Ambassade des Pays-Bas au Bénin, a été mis en place pour appuyer le développement du système d'information foncière dans cette perspective.

Concernant les terres collectives et l'accès aux ressources pastorales, la loi n° 2018-20 du 23 avril 2019 définit des règles générales pour la gestion durable des ressources pastorales ainsi que la prévention et la gestion des conflits pastoraux. Cette loi abroge la loi n°87-013 de septembre 1987 qui interdisait le défrichement des ressources pastorales pour la culture et reconnaît le droit des éleveurs et des pasteurs à faire paître leur bétail sur les espaces naturels et non clos après la récolte. L'application de cette loi a permis de faciliter l'accès des éleveurs à des zones de pâturage supplémentaires, en particulier pendant les saisons sèches lorsque les pâturages naturels ne sont pas disponibles. Elle a aussi contribué à renforcer les liens et les synergies entre les agriculteurs et les éleveurs.

3.2.2 Cadre politique et réglementation des terres forestières

Le Bénin est signataire de plusieurs conventions et accords internationaux, ainsi que d'initiatives régionales. Il s'agit notamment de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB), de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD), de l'Accord de Paris sur le changement climatique et de l'initiative pour la restauration des paysages forestiers (AFR100). Si ces conventions et accords ont des thématiques différentes (biodiversité, climat, dégradation des terres, etc.), les stratégies du Bénin pour atteindre ces engagements sont, dans la plupart des cas, basées sur la conservation des forêts.

La gestion des forêts, des ressources en eau et de la chasse est régie par la [loi n° 93-009 du 2 juillet 1993](#) et sa [décision d'application n° 96-271 du 2 juillet 1996](#), ainsi que par la loi 2002-16 du 18 octobre 2004 relative à la gestion de la faune sauvage au Bénin. Suite à l'adoption de la loi susmentionnée, le Bénin a élaboré une [politique forestière, un cadre juridique et institutionnel](#) ainsi qu'un plan d'action prioritaire.

Ces réformes, soutenues par une nouvelle stratégie de transfert de pouvoir aux autorités locales en matière de gestion durable des ressources naturelles, ont conduit au développement des PAPF en tant qu'outil garantissant la participation des communautés dépendantes à la gestion des forêts, y compris l'accès aux ressources forestières et leur utilisation. Le cadre institutionnel qui régit la participation des parties prenantes à la gestion forestière, tel que défini dans les PAPF, est présenté dans le chapitre suivant.

“Le Plan d’Aménagement Participatif de la Forêt (PAPF) garanti la participation des communautés dépendantes à la gestion des forêts, y compris l'accès à la terre et l'utilisation des ressources forestières.”

⁷ <https://www.andf.bj/index.php/le-foncier-au-benin/textes-sur-le-foncier/loi-2017-15-du-10-aout-2017-modifiant-et-completant-la-loi-2013-01>

4.2 Cadre institutionnel d'appui à la gestion de la forêt

Un plan d'aménagement participatif de la forêt (PAPF) est un document formel, adopté par le Conseil des ministres du Bénin et destiné à promouvoir la gestion durable de la forêt, tout en assurant la fourniture à long terme des services dont dépendent les communautés. Il est élaboré dans le cadre d'un processus participatif qui implique les représentants des communautés locales, les autorités municipales, les organisations de la société civile et les agents forestiers du Bénin. Il comprend une description détaillée des rôles et des responsabilités des parties prenantes de la forêt, des modalités d'accès aux terres et aux ressources forestières, ainsi que des mécanismes de résolution des conflits. Il s'agit d'un cadre conçu pour concilier les objectifs de conservation des forêts avec les besoins et les intérêts des communautés. La figure 2 illustre le cadre de mise en œuvre du PAPF.

Trois groupes de parties prenantes clés participent à la mise en œuvre du PAPF de la forêt classée des Trois Rivières. Il s'agit :

i) de l'État, représenté par l'administration forestière et ses organes décentralisés ; ii) des municipalités, représentées par le maire dans certains cas ; et iii) des communautés locales organisées en organisations, conseils ou comités de gestion villageois.

L'Etat participe à la mise en œuvre des plans d'aménagement forestier participatif à travers le ministère du cadre de vie et du développement durable (MCVDD), et notamment la Direction générale des eaux, forêts et chasse (DGEFC). Au niveau local, la Cellule Technique d'Aménagement Forestier (CTAF) participe à la mise en œuvre du plan d'aménagement pour le compte de la DGEFC. Ses principales responsabilités comprennent l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des plans opérationnels, la coordination au sol des activités des parties prenantes, la formation et l'appui technique aux structures locales de cogestion et aux agents forestiers locaux, et le suivi des fonds de contribution collectés auprès des utilisateurs de la forêt.

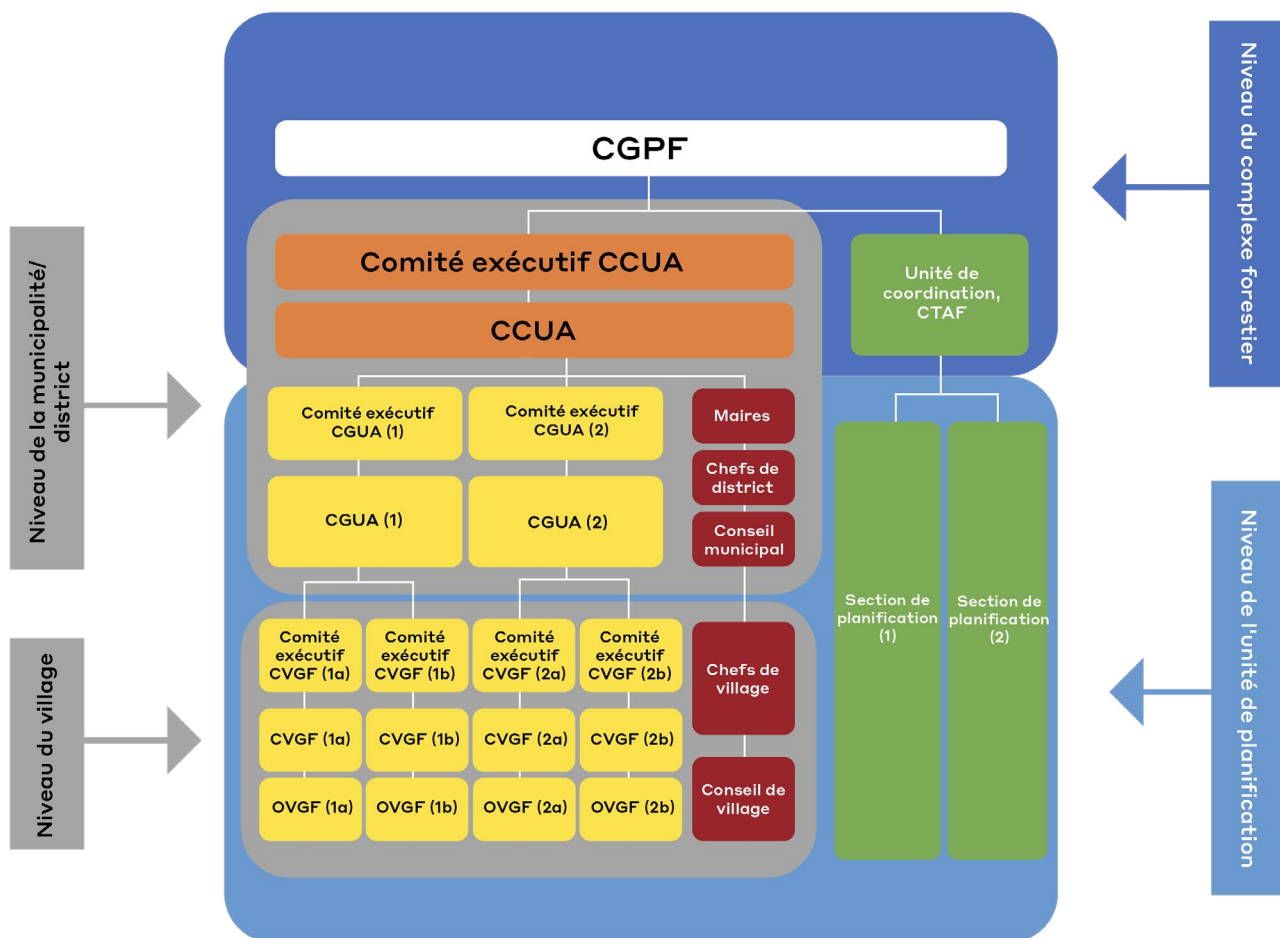


Figure 3. Cadre de mise en œuvre du plan de gestion participative de la forêt classée de Trois Rivières (Source : World Bank, 2020, DFRN, 2010)

Les municipalités participent à la mise en œuvre et au suivi du PAPF par le biais de différents organes, y compris les chefs et conseillers de village, les chefs de district, le conseil municipal et le maire.

Au niveau des villages, les communautés participent à la gestion des forêts par le biais d'une Organisation Villageoise de Gestion de la Forêt (OVGF) et d'un Conseil Villageois de Gestion de la Forêt (CVGF), qui est dirigé par un comité exécutif. Les rôles et responsabilités du comité exécutif du CVGF comprennent la planification des activités à réaliser par les communautés, la mobilisation des communautés pour la mise en œuvre des activités de gestion forestière, la collecte des fonds d'aménagement forestier auprès des communautés et la résolution des conflits.

L'organe le plus actif au niveau du terrain est le Conseil de Gestion de l'Unité d'Aménagement (CGUA). Ses fonctions consistent à élaborer le plan de travail et le budget annuels de l'unité d'aménagement, à suivre et à contrôler la mise en œuvre du plan de travail et du budget annuels après leur adoption, etc.

Le Conseil de Coordination des Unités d'Aménagement (CCUA) et le Conseil de Gestion Participative de la Forêt (CGPF) ont une compétence générale sur la forêt classée

des Trois Rivières. La CCUA a pour mandat de coordonner et de superviser les activités des CGUA, y compris l'adoption et l'approbation des plans de travail et des budgets annuels, et la résolution des conflits découlant de la mise en œuvre du PAPF. Le CGPF est la plus haute autorité au niveau de la forêt et se réunit deux fois par an pour adopter le plan de travail et le budget annuels du plan d'aménagement forestier, et pour évaluer sa mise en œuvre.

Malgré le cadre global ci-dessus, il est important de noter que la plupart des organisations au niveau des villages sont inactives. La disposition de l'article 16 du code forestier béninois qui stipule que les autorités forestières doivent gérer les forêts « (...) selon des méthodes participatives qui associent les populations adjacentes » est à peine appliquée. Selon un rapport récent de la Banque mondiale, la fraude dans la collecte et la gestion des droits de contribution forestière, la récolte de bois sans licence, la lourdeur des processus de gestion et la faible application des mécanismes de partage des bénéfices stipulés dans le PAPF sont parmi les principaux défis à la mise en œuvre des PAPF au Bénin. Le même rapport indique que près de 90 % des recettes possibles provenant des redevances forestières et de la perception des taxes ne parviennent ni aux communautés ni à l'administration forestière (World Bank, 2020).

5. Cartographie des terres communautaires et des droits d'usage

Depuis les réunions initiales avec les principales parties prenantes jusqu'à la validation finale des cartes, la cartographie a été menée selon un processus en cinq phases, comprenant une analyse de la situation, la mobilisation de la communauté, la préparation de la cartographie, la cartographie des droits d'usage et la validation des produits cartographiques (voir fig. 4).

La première phase (analyse de la situation) a consisté en une recherche documentaire et travaux sur le terrain pour comprendre les besoins des communautés, leurs perspectives sur la mise en œuvre du PAPF et les mécanismes d'accès aux ressources foncières et forestières. Ces informations ont permis d'affiner les phases suivantes.

La deuxième phase (mobilisation de la communauté) a consisté à sensibiliser les membres de la communauté aux objectifs

du projet, à clarifier les processus de la cartographie et échanger sur l'utilisation des résultats et produits de la cartographie. Vingt-cinq représentants de villages (recenseurs) ont reçu une courte formation sur le processus de cartographie et les outils numériques utilisés pour l'enquête auprès des ménages et pour la cartographie des parcelles agricoles.

La phase de préparation de la cartographie s'est déroulée en deux étapes. Tout d'abord, des recherches documentaires ont été menées pour collecter et numériser les cartes officielles de la forêt classée des Trois Rivières, y compris les limites des différentes zones. Ces limites ont ensuite été vérifiées sur le terrain par un spécialiste des systèmes d'information géographique (SIG) avec l'appui du responsable de l'unité de gestion forestière de Mani, qui englobe le village de Kabanou et ses hameaux. La quatrième phase (cartographie des droits fonciers) a consisté en un travail de terrain pour collecter les données et leur traitement

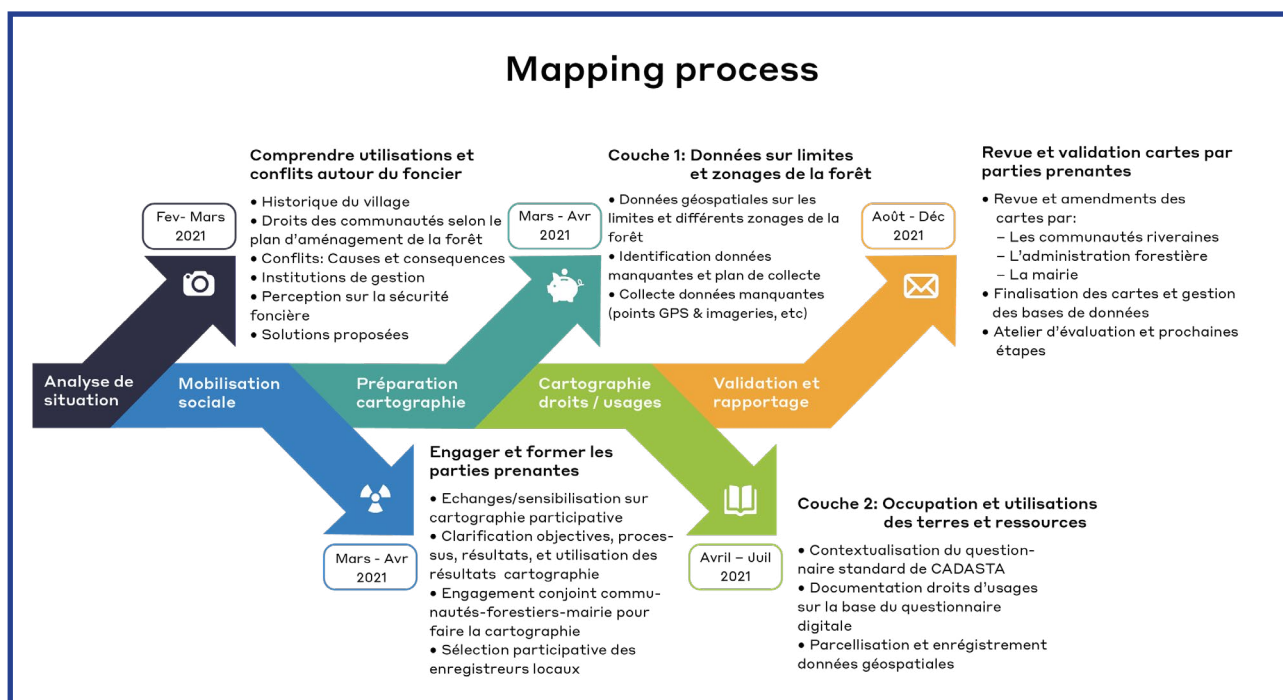


Figure 4: Phases, processus, calendrier et objectifs clés de la cartographie

à l'aide de la [plateforme CADASTA](#). Avant la collecte des données, un questionnaire d'enquête a été élaboré et téléchargé sur [Survey123](#), une application connectée à la plateforme CADASTA. Cette application a été utilisée pour collecter différents ensembles de données, notamment des informations sur le village, les caractéristiques des ménages, l'accès à la terre et les arrangements fonciers, les conflits pour les ressources, etc. A la fin de l'enquête, le technicien d'APIC ONG, accompagné de la personne interrogée et l'un des agents recenseurs qui avaient été formés (phase 2), a procédé au géoréférencement des parcelles agricoles à l'aide d'un GPS. Les ressources communes telles que les zones de pâturage et les points d'eau ont également été géoréférencées, bien que cette activité se soit avérée difficile en raison d'un manque de délimitation claire pour ces ressources.

Le travail technique a consisté à télécharger et à nettoyer la base de données de l'enquête, puis à relier les données de l'enquête aux parcelles agricoles qui ont été géoréférencées pendant la phase de collecte des données. Les données ont ensuite été analysées, et des tableaux de bord et des cartes thématiques créés pour visualiser les

résultats de l'enquête (voir ch. 6, Résultats de la cartographie).

La phase finale du processus de cartographie a consisté à valider les produits cartographiques avec les communautés locales et l'administration forestière. Cette validation a eu lieu lors de réunions de village auxquelles ont participé des agriculteurs dont les terres avaient été géoréférencées et des représentants de groupes d'agriculteurs. Au cours de ces sessions, les cartes ont été présentées, expliquées et discutées avec les agriculteurs pour confirmer l'exactitude des informations collectées et cartographiées. Ces séances ont aussi permis de mieux prendre en compte des informations supplémentaires pertinentes qui avaient été passées sous silence lors des phases précédentes. Les cartes ont été, par la suite, révisées pour inclure les perspectives des communautés puis présentées à l'administration forestière pour un retour d'information et une vérification croisée avec les cadres juridiques pertinents avant la validation finale. Le processus de validation s'est conclu par un atelier multipartite au cours duquel le processus de cartographie et les produits ont été présentés, analysés et discutés.

“Les cartes ont été revues pour inclure les perspectives des communautés puis présentées à l'administration forestière pour recueillir leurs remarques et vérification de conformité avec les cadres légaux qui régissent la gestion des forêts avant la validation finale.”



Figure 5: Enregistrement des coordonnées GPS d'une parcelle agricole à Djaoulè. © Ganiou Abou, 2021

6. Résultats de la cartographie

Les résultats de l'enquête auprès des ménages et de la cartographie participative ont été divisés en trois sections principales. Après une brève analyse de la dépendance des communautés riveraines vis-à-vis des ressources forestières, la deuxième section explique les mécanismes d'accès aux terres et aux ressources forestières, y compris les perspectives des communautés en matière de sécurité foncière. La dernière section analyse les conflits relatifs à l'accès aux terres et aux ressources forestières, et souligne leurs implications pour les objectifs de conservation et les cibles de NDT.

6.1 Dépendance et impact de la communauté de Kabanou sur les terres et ressources forestières

Le village de Kabanou compte 331 ménages pour une population estimée à 2 928 habitants (RGPH4, 2013). Les femmes représentent environ 49 % de la population totale.

Kabanou est l'un des 48 villages situés dans ou à proximité de la forêt classée des Trois Rivières et se trouve dans la partie Ouest de la forêt. Elle comprend sept grands hameaux dont l'agglomération centrale de Kabanou, Bokonbwerou, Karakou Daasi, et Sansé situés à la lisière de la forêt, et Koussounin, Djaoulè, et Teera situés à l'intérieur de la forêt. Seul le campement de Dah Kpaare se trouve en dehors des limites de la forêt.

Les données de l'enquête révèlent que 82 % des personnes interrogées (n=159), quel que soit leur sexe, dépendent de l'agriculture pour leurs besoins de subsistance. La vente de produits agricoles et l'agropastoralisme contribuent également aux revenus des ménages (voir fig. 6).

Si les hommes peuvent également compter sur

les animaux d'élevage (agropastoralisme), les femmes ont moins d'alternatives, car leurs revenus dépendent fortement de l'accès aux terres forestières pour l'agriculture et la récolte de produits forestiers non ligneux (PFNL). Une exploration complémentaire de possible sources de revenus des communautés autres que l'accès aux terres et ressources forestières révèle que plus de 85 % des hommes et 90 % des femmes n'ont pas d'autres parcelles de terre en dehors de la zone forestière (voir fig. 7).

Ces chiffres suggèrent que les communautés du village de Kabanou dépendent étroitement de la forêt classée des Trois Rivières pour leurs besoins de subsistance. Protéger l'accès des communautés, et en particulier des femmes, aux terres et aux ressources forestières est donc essentiel pour répondre aux besoins alimentaires des ménages. La figure 7 met en évidence la perception des communautés de Kabanou de leur dépendance vis-à-vis des terres et des ressources forestières.

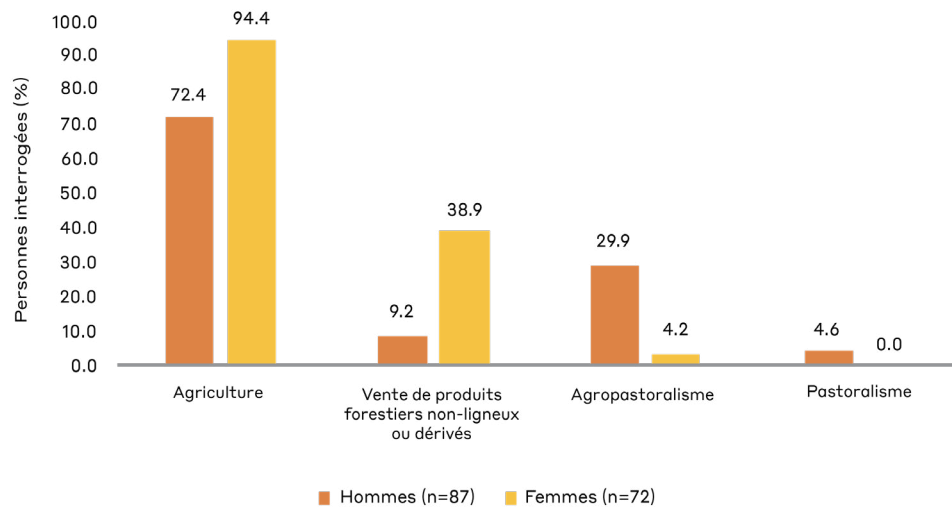


Figure 6: Principales sources de revenus des communautés (Source : Enquête ménages, avril 2021).

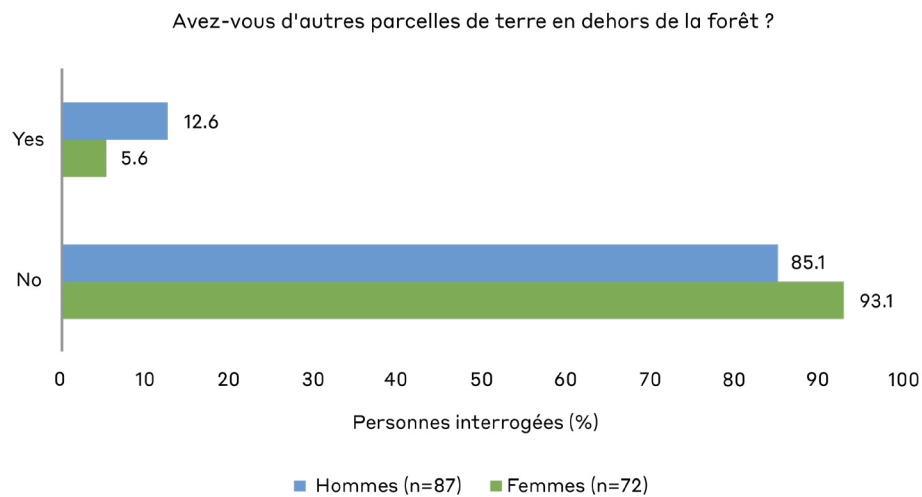


Figure 7: Possibilités pour les communautés du village de Kabanou d'accéder à des terres agricoles en dehors de la zone forestière (source : Enquête ménages, avril 2021).

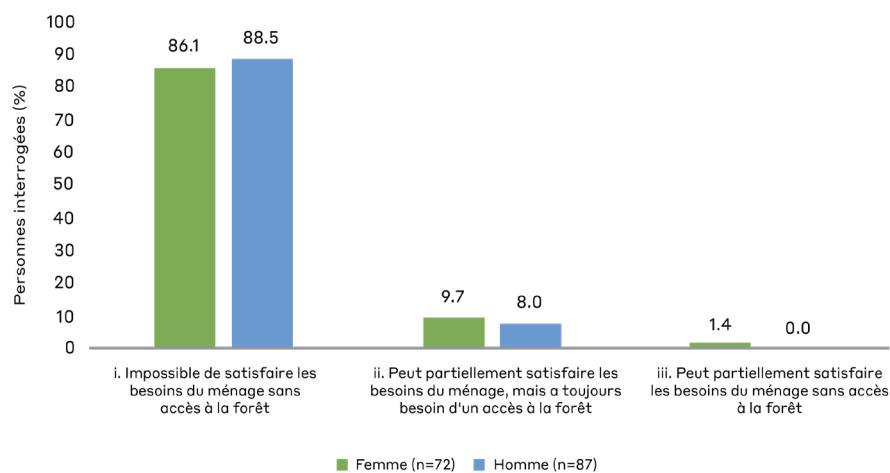


Figure 8: Perception des communautés de Kabanou de leur dépendance vis-à-vis des terres et ressources de la forêt classée des Trois Rivières (source : Enquête ménages, avril 2021)

Les données sur l'historique de l'utilisation des terres et la dynamique des parcelles agricoles ont été analysées afin de mieux comprendre si les besoins et l'utilisation des terres et des ressources forestières par les communautés sont la principale raison de la dégradation croissante des forêts. Les données de terrain montrent que l'occupation actuelle des terres (parcelles agricoles) ne résulte pas seulement d'une migration récente vers la forêt ou d'une nouvelle occupation des terres forestières. Indépendamment de l'emplacement actuel de la personne interrogée (à l'intérieur ou à proximité de la forêt), environ 35 % ont déclaré que les parcelles agricoles actuellement occupées sont utilisées depuis plus de 30 ans ou ont été utilisées par leurs parents qui y sont nés (voir fig. 9). Les données montrent également qu'environ 33 % des personnes interrogées ont occupé de nouvelles parcelles de terre au cours des dix dernières années,⁹ ce qui confirme une demande accrue de terres agricoles. L'analyse des données révèle que les agriculteurs qui ont occupé de nouvelles parcelles de terre au cours des dix dernières années proviennent principalement de communautés vivant à la lisière de la forêt. Cela peut s'expliquer par le fait que les communautés vivant à l'extérieur ou à la lisière de la forêt sont moins sujettes aux coercitions des agents forestiers que celles vivant à l'intérieur de la forêt (Koussounin, Djaoulè). Bien que la production alimentaire soit la forme de culture la plus répandue parmi les communautés de Koussounin et de Djaoulè, elles sont aussi le plus souvent soumises à des contrôles et à des mesures coercitives de la part des agents forestiers.

Si l'on s'intéresse à la taille moyenne et au nombre de parcelles agricoles actuellement utilisées par les ménages individuels, l'analyse des données montre que, indépendamment du sexe et de la localisation, plus de 78 % des personnes interrogées ne disposent que d'une à deux parcelles de terre sur lesquelles elles cultivent pour répondre aux besoins du ménage.

15 % ont entre trois et cinq parcelles. Environ 89 % des femmes ont une à deux parcelles de terre, et seulement 4 % ont plus de deux parcelles de terre. Dans la plupart des cas, la taille moyenne des parcelles se situe entre un et trois hectares (38 % des personnes interrogées), bien que 25 % des personnes interrogées disposent de moins d'un hectare pour satisfaire les besoins alimentaires de leur ménage. Les agriculteurs ayant des parcelles agricoles entre 5 et 10 hectares représentent 8 % des personnes interrogées, tandis que seulement 3 % des personnes interrogées revendiquent plus de dix hectares. Il n'est pas surprenant que 46 % des femmes interrogées aient des parcelles agricoles ne dépassant pas un hectare, tandis que 35 % déclarent des parcelles agricoles comprises entre un et trois hectares. Il est important de noter que seulement 6 % des femmes possèdent plus de trois hectares, alors que la proportion chez les hommes est d'environ 46 % (voir fig. 10).

En conclusion, les communautés de Kabanou dépendent de la forêt des Trois Rivières pour satisfaire les besoins de leurs ménages. Bien que 33 % des personnes interrogées aient occupé de nouvelles parcelles de terre au cours des dix dernières années, ce qui indique une demande croissante de terres agricoles, il est également important de noter qu'environ 35 % des personnes interrogées vivent dans la région depuis plus de 30 ans. Dans la plupart des cas, l'extension des terres agricoles se fait par l'occupation de petites parcelles de terre, plutôt que par le défrichage de grandes surfaces à l'intérieur de la forêt.

Dans un contexte où les communautés riveraines de la forêt se plaignent régulièrement de l'occupation des terres forestières par un nombre croissant de nouveaux agriculteurs provenant d'autres villages, districts et même municipalités, il est important de comprendre les modalités et les mécanismes d'accès aux terres forestières.

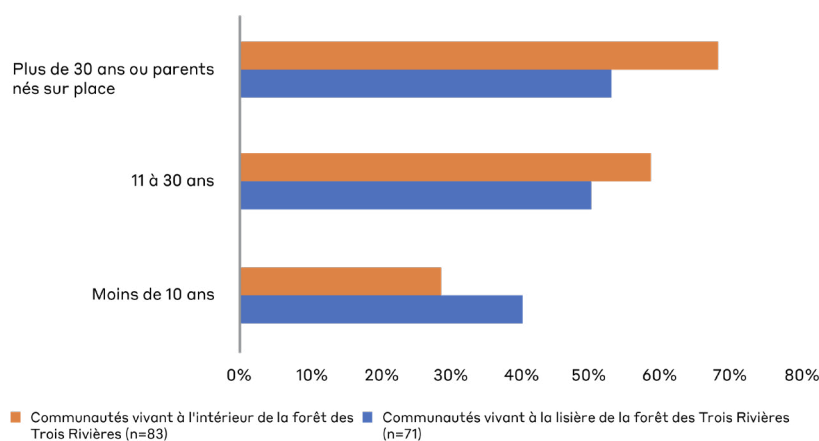


Figure 9: Historique de l'occupation des terres agricoles par les communautés de Kabanou (Source : Enquête ménages, avril 2021)

⁹ Dix ans est le seuil défini par le Code foncier du Bénin pour pouvoir revendiquer la propriété des terres agricoles. Veuillez noter que nous faisons référence à l'occupation des terres forestières, et non pas à la propriété.

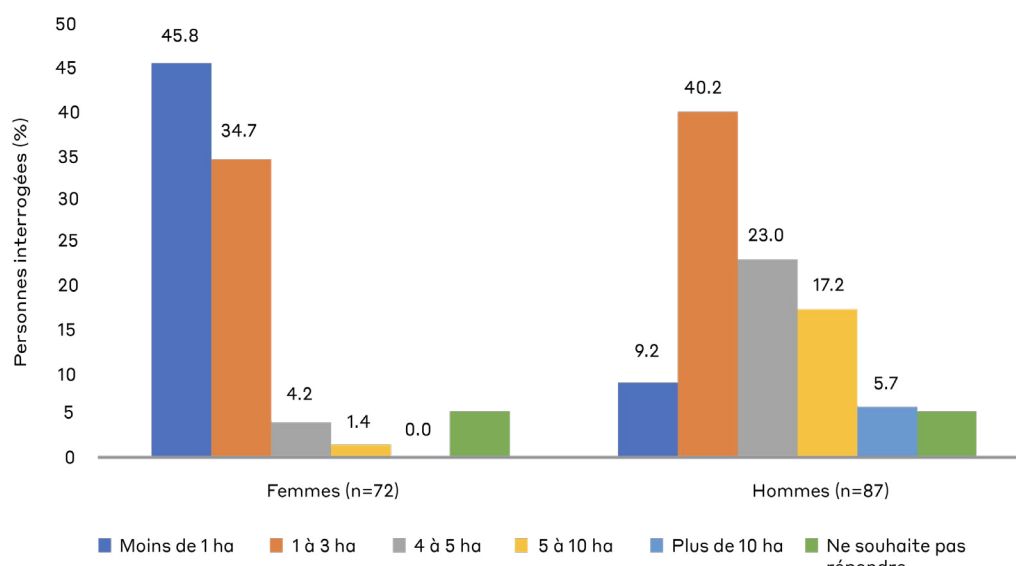


Figure 10: Taille des exploitations agricoles en hectare des communautés de Kabanou (Source : Enquête ménages, avril 2021)

6.2 Accès à la terre : chevauchement des modes et mécanismes d'accès formels et informels

Bien que l'accès aux terres forestières soit formellement organisé par les dispositions du plan de gestion forestière participative de la forêt classée des Trois Rivières, les données de terrain montrent que les droits coutumiers déterminent également l'accès des communautés aux terres forestières. Par exemple, plus de 50 % des personnes interrogées lors de l'enquête ont indiqué que la succession était le principal mécanisme par lequel ils ont occupé les

parcelles de terre qu'ils cultivent actuellement, indépendamment de l'endroit où ils vivent (c'est-à-dire à l'intérieur ou à proximité de la forêt). 39 % des personnes interrogées parmi les communautés vivant à la lisière de la forêt ont cité le don,¹⁰ alors que ce mécanisme n'a été cité que par 19 % des communautés vivant à l'intérieur de la forêt. Cependant, 24 % d'entre eux ont mentionné d'autres mécanismes qu'ils ont refusé de préciser (voir fig. 11).

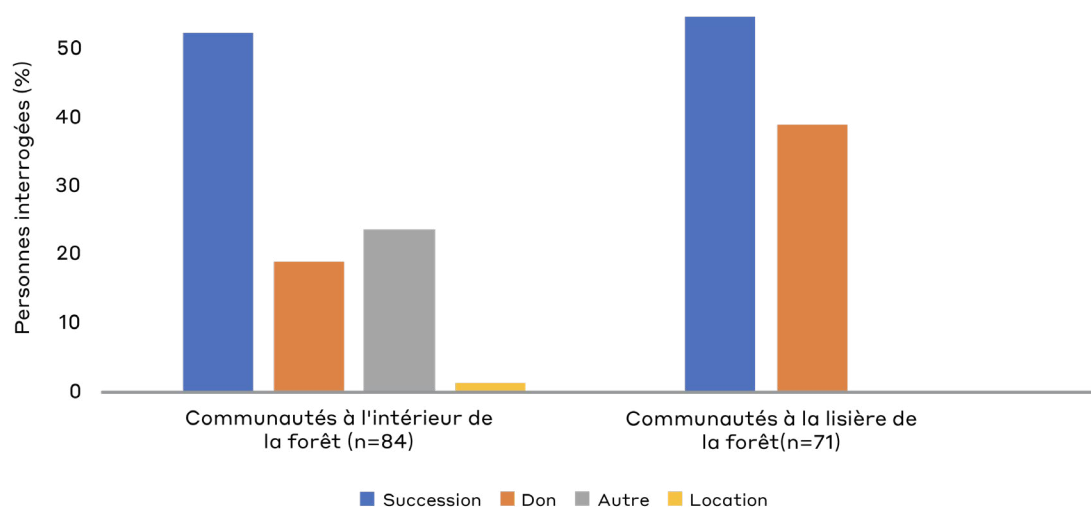


Figure 11: Mode d'accès à la terre à Kabanou (Source : Enquête auprès des ménages, avril 2021)

¹⁰ Le don est ici défini comme un mécanisme coutumier par lequel une personne, considérée comme le chef de famille, transfère tout ou partie des droits d'usage qu'elle possède sur une parcelle de terre à un proche, généralement son (ses) conjoint(s) ou un membre de la famille élargie, sans aucune transaction financière. Il est différent de l'achat ou de la location, où le transfert de propriété se fait par paiement (en nature ou financier).

Pour les agricultrices, l'accès à la terre se fait par le biais d'un don dans 57,5 % des cas, ce qui suggère un niveau élevé de dépendance à la terre familiale. Bien que 18 % des femmes interrogées aient également mentionné la succession comme mécanisme d'accès à la terre, cet arrangement foncier a été principalement énoncé par les hommes interrogés (85 %). Les autres mécanismes tels que la location ou l'achat et la vente qui existent dans les terres agricoles privées n'existent pas à Kabanou, ce qui indique que les agriculteurs sont conscients du statut des terres forestières qu'ils utilisent (droits d'occupation plutôt que de propriété).

La succession et le don étant des arrangements traditionnels, il a été demandé aux personnes interrogées si elles disposent de documents officiels leur accordant l'occupation des dites terres forestières et l'utilisation des dites ressources forestières. Bien que le plan de gestion forestière participative prévoit des contrats d'utilisation des terres entre l'administration forestière et les communautés adjacentes, les données montrent que les utilisateurs de la forêt n'ont aucun document formel ou officiel (contrat ou accord d'utilisation) qui leur donne le droit d'occuper ou d'utiliser les terres ou les ressources forestières. Parmi les quelques personnes interrogées qui ont déclaré détenir des titres délivrés par le gouvernement, des enquêtes plus poussées ont révélé qu'elles assimilaient les reçus des droits de contribution forestière qu'elles paient pour accéder aux terres et ressources forestières à des titres délivrés par le gouvernement (voir fig. 12).

En effet, plus de 93 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des ménages ont déclaré que l'accès aux terres de culture et aux ressources de pâturage est soumis au paiement de frais annuels appelés « contribution des communautés aux frais d'aménagements » (voir tableau 1). Cependant, certains services,

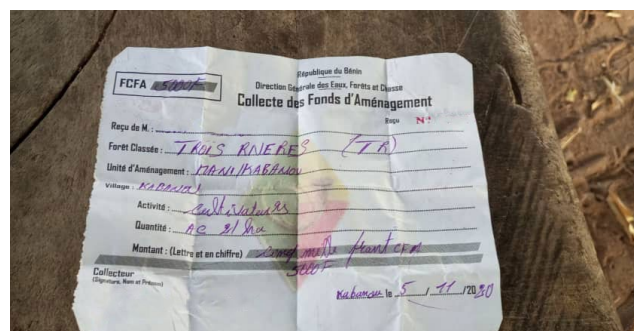


Figure 12: Un reçu pour les frais de contribution à la gestion forestière payés par un agriculteur du village de Kabanou (Enquête auprès des ménages, avril 2021). Pour des raisons de protection des données, le nom, la signature et le numéro de reçu ont été masqués.

notamment le bois de chauffage, la collecte de PFNL et l'apiculture, sont gratuits.

Pour garantir un accès équitable aux terres forestières par les communautés riveraines de la forêt, le PAPF a fixé la taille maximale des parcelles agricoles à 2,5 hectares par ménage. De plus, l'accès aux terres n'est autorisé qu'aux communautés riveraines de la forêt, appelées communautés locales.

En conclusion, le plan d'aménagement participatif de la forêt fournit une base solide pour la participation de la communauté à la gestion de la forêt classée des Trois Rivières. Il comprend un ensemble complet de règles et de mécanismes, convenus par tous les groupes de parties prenantes, y compris l'administration forestière, les communautés locales et les municipalités, pour accéder aux terres et aux ressources forestières et les utiliser. Une observation importante est que ces règles et mécanismes sont rarement appliqués, ce qui alimente de nombreux conflits entre les agents forestiers et les communautés adjacentes.

Catégories		Régime de paiement
Accès aux terres de culture	Culture sur ses propres jachères ou sur des champs précédemment défrichés	3,81€/ha/year
	Extension de l'exploitation sur de nouvelles terres forestières	7,62€/ha/year
Accès aux ressources de pâturage	Communautés locales	0,30€ / an par tête de bétail Pas de paiement pour les petits ruminants
	Éleveurs non locaux, mais béninois	0,30€ / an par tête de bétail 0,15€ / an par tête de petit ruminant
	Éleveurs transfrontaliers (transhumants)	0,46€ / an par tête de bétail 0,15€ / an par tête de petit ruminant

Tableau 1: mécanismes de paiement pour l'accès aux terres et aux ressources forestières (culture et pâturage) prévus dans le PAPF des Trois Rivières.

6.3 Conflits et compromis entre la conservation de la forêt et la réalisation des cibles de NDT

Outre les règles et mécanismes définis par le plan d'aménagement participatif de la forêt pour l'accès aux terres et ressources forestières, les données de terrain révèlent différents arrangements fonciers informels impliquant les agents forestiers et les communautés (voir tableau 2).

Sans sous-estimer le rôle du non-respect par les communautés des règles et des mécanismes formels d'accès aux terres et aux ressources forestières dans les nombreux conflits entre les communautés et les agents forestiers, il est important de reconnaître que les arrangements fonciers informels exacerbent les discordes et les différends existants.

Le tableau 2 montre que les paiements effectués par les communautés adjacentes à la forêt pour accéder aux terres et aux ressources forestières vont bien au-delà des dispositions du plan d'aménagement participatif de la forêt.

Les implications négatives de ces mécanismes informels sont multiples. Si une personne a les moyens financiers de payer le défrichement de nouvelles terres agricoles, il peut accéder à de grandes parcelles, indépendamment de la taille maximale des parcelles agricoles par ménage stipulée dans le plan d'aménagement forestier (2,5 ha). En outre, de plus en plus de parcelles agricoles sont maintenant installées dans d'autres zones forestières, où la culture est interdite par les dispositions du plan de gestion forestière (voir fig. 13).

Catégories	Paiement selon le PAPP	Mécanismes informels
Culture sur ses propres jachères ou sur d'anciens champs	2500 FCFA (3,81€)/ ha/ an	20000FCFA (30,49€)/ ha/ an
Défrichement de nouvelles terres agricoles pour la culture	5000 FCFA (7,62€) / ha/ an	40000FCFA (61€)/ ha/ an
Contre-signature des reçus payés	N'existe pas	10000FCFA (15,25€)/ ha/ an
Accès aux ressources de pâturage par les communautés locales	200 FCFA (0,30€)/ an par tête de bétail Pas de paiement pour les petits ruminants	1000FCFA (1,52€)/ an par tête de bétail et 1000 FCFA (1,52€) supplémentaire pour la signature
Contre-signature des reçus payés	N'existe pas	1000 FCFA (1,52€)/ an par tête de bétail
Accès aux ressources de pâturage par d'autres éleveurs béninois	200 FCFA (0,30€)/ an par tête de bétail 100 FCFA (0,15€)/ an par tête de petit ruminant	Aucune information
Accès aux ressources de pâturage par des éleveurs transhumants	300 FCFA (0,46€) / an par tête de bétail 100 FCFA (0,15€)/ an par tête de petit ruminant	Aucune information

Tableau 2: Systèmes de paiement (mécanismes formels et informels) observés dans le village de Kabanou (Données de terrain, avril 2021)

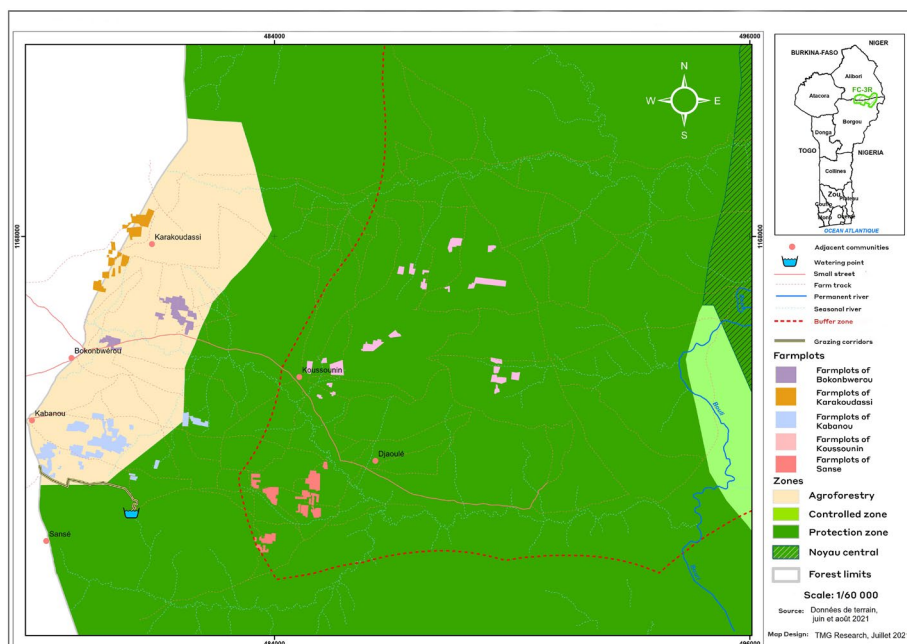


Figure 13: Distribution spatiale des parcelles agricoles des communautés du village de Kabanou dans la forêt classée des Trois Rivières (TMG Research, 2021)

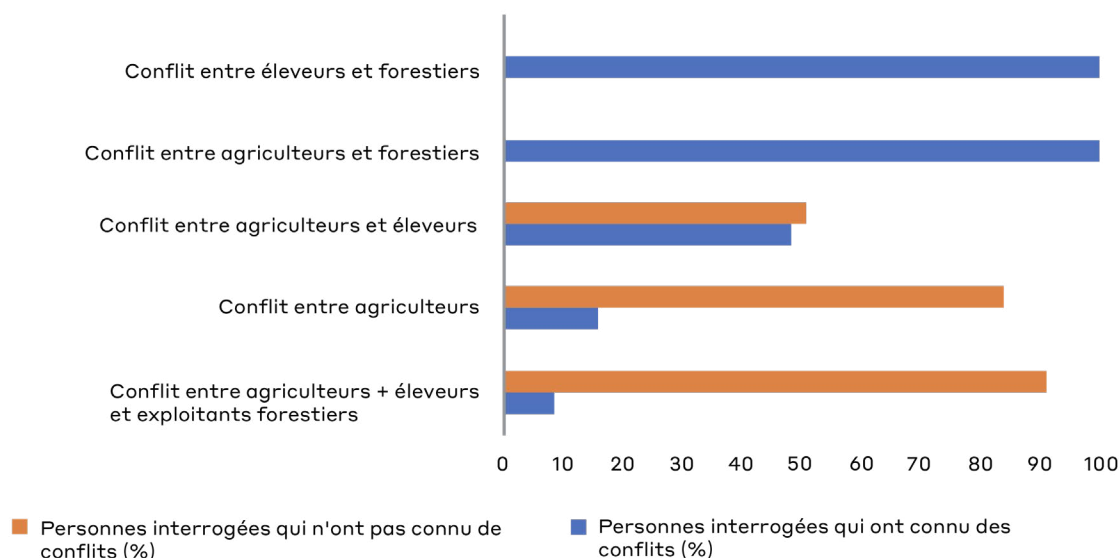


Figure 14: Types de conflits sur les terres et les ressources forestières signalés par les communautés villageoises de Kabanou (Enquête ménages, février 2021).

Les frustrations susmentionnées et l'incapacité financière des petits exploitants à se conformer aux règles informelles entraînent des conflits, notamment au début de la saison des cultures, lorsque les agents forestiers multiplient les contrôles et les mesures coercitives à l'égard des agriculteurs. Malheureusement, le début des saisons des cultures, lorsque les agents forestiers obligent les agriculteurs à payer les contributions aux frais d'aménagement (formels et informels), correspond également à la période où la plupart des agriculteurs manquent de ressources financières ou ont besoin des ressources disponibles pour la préparation des champs ou pour acheter des intrants agricoles. Ces questions mettent en évidence les dilemmes auxquels sont confrontées les communautés dépendantes de la forêt, ainsi que les facteurs sous-jacents des fréquents conflits entre les agriculteurs et les agents forestiers (voir fig. 14). Ces conflits, exacerbés par un manque de

confiance croissant entre les principales parties prenantes locales de la forêt, compromettent la capacité de l'État à concilier les objectifs de conservation de la forêt et les besoins des communautés en termes de moyens de subsistance, ce qui met en péril l'atteinte des cibles de NDT du Bénin (figure 15).

En conclusion, le plan de gestion participative de la forêt classée des Trois Rivières offre des possibilités de prévenir les conflits entre les parties prenantes, de légitimer l'accès et l'utilisation des terres et des ressources forestières par les communautés, et de garantir la protection de la forêt contre une exploitation non durable. Cependant, les mécanismes informels introduits unilatéralement mettent en péril les fondements de la participation communautaire à la gestion et à la conservation des forêts.



Figure 15: Exemple d'une maison marquée de deux croix rouges par le forestier à Kabanou pour menacer les membres du foyer s'ils ne respectent pas les règles imposées. © Kader Baba, 2019

7. Implications des mesures de NDT sur les droits fonciers des communautés et possibilités de concilier les deux agendas

La protection et la conservation des forêts sont au cœur des engagements du Bénin au regard des accords internationaux sur l'environnement, y compris les cibles ambitieuses de la NDT. Toutefois, les mesures politiques proposées dans le programme de définition des cibles de NDT du Bénin, associées aux stratégies et instruments actuels utilisés pour faire appliquer les dispositions du plan de gestion participative de la forêt classée des Trois Rivières, sont préoccupantes. L'énoncé de différents mécanismes coercitifs à l'encontre des communautés riveraines de la forêt risque de violer leurs droits à la terre et aux ressources forestières et d'exacerber la pauvreté et l'insécurité alimentaire chez les plus vulnérables. Ces craintes ont été clairement exprimées par les communautés. Des données de l'enquête menée dans le village de Kabanou, il ressort que près de 70 % des personnes interrogées considèrent qu'il est très probable (46 %) ou assez probable (24 %) qu'elles soient dépossédées des terres qu'elles occupent actuellement contre leur gré dans les cinq prochaines années. Seuls 5 % considèrent qu'il est peu ou très peu probable qu'ils perdent leurs terres. Interrogés sur les raisons de leurs inquiétudes, 82 % des personnes interrogées craignent d'être expulsées des terres qu'elles utilisent actuellement par les agents forestiers.

L'appel à une politique de tolérance zéro pour l'extension de l'agriculture dans les forêts et les zones protégées, y compris l'expulsion des cultivateurs et autres utilisateurs des zones forestières et des zones protégées non autorisées, qui a été énoncé dans le rapport sur les engagements nationaux du Bénin en ce qui concerne la NDT, est de nature à renforcer les craintes et le sentiment d'insécurité susmentionnés. Mieux, il pourrait augmenter le risque d'insécurité alimentaire parmi les petits exploitants agricoles si de telles mesures formulées pour atteindre la NDT devraient être mises en application. Au regard des conflits et atmosphère de suspicion observés à Kabanou, on déduit que de telles mesures ne favorisent pas la création d'un environnement propice à la participation et à l'engagement des parties prenantes dans la cogestion durable de la forêt, et violent les droits légitimes des communautés à la terre et aux ressources forestières qui sont pourtant prévus par les dispositions du plan d'aménagement participatif de la forêt.

Cependant, il existe des possibilités de concilier les objectifs de conservation de la forêt avec les droits légitimes des communautés à la terre et aux ressources forestières. Le plan d'aménagement participatif de la forêt a jeté les bases de la participation des communautés à la gestion de la forêt et souligne le rôle de la direction des forêts dans le renforcement des capacités des communautés et la création d'un environnement favorable. En outre, le paiement actuel effectué par les communautés pour accéder aux terres et ressources forestières, dans le cadre de leur contribution financière à la gestion de la forêt, jette les bases d'une collaboration basée sur la confiance avec les agences de l'Etat. La formalisation de ces arrangements dans un contrat écrit qui garantit les droits et obligations d'utilisation à long terme des communautés riveraines de la forêt est donc une nécessité cruciale. Un tel contrat sur l'occupation et l'utilisation des terres forestières ne serait pas nouveau en soi, puisqu'il est également prévu dans le plan d'aménagement participatif de la forêt. Garantir l'accès des communautés aux terres et aux ressources forestières par le biais de tels contrats, à condition que les conditions aient été acceptées par toutes les parties, peut également stimuler l'investissement des communautés dans des pratiques de gestion durable des terres. Par exemple, jusqu'à 70 % des personnes interrogées à Kabanou se sont déclarées clairement disposées à appliquer des mesures de GDT sur leurs parcelles agricoles si elles étaient assurées de ne pas être expulsées de la forêt de manière inattendue. L'insécurité foncière sur les terres actuellement occupées, ainsi que les restrictions des agents forestiers, sont les principales raisons pour lesquelles les communautés sont réticentes à appliquer l'agroforesterie, notamment la plantation d'arbres ou d'arbustes fixant l'azote comme le pois d'Angole. C'est pourquoi la formalisation et la sécurisation de l'accès des communautés aux terres et aux ressources forestières par le biais de documents officiels tels qu'un contrat d'utilisation des terres pourrait non seulement répondre aux préoccupations et aux craintes actuelles des agents forestiers et des communautés, mais aussi fournir une base pour concilier les objectifs de conservation des forêts avec les droits des communautés dépendantes de la forêt.

8. Conclusion et recommandations

Ces dernières années, la Neutralité en matière de Dégradation des Terres (NDT) a été promue comme étant un mécanisme efficace pour inverser la dégradation des terres. Au Bénin, comme dans plusieurs autres pays qui dépendent des forêts pour respecter leurs engagements envers les accords et programmes environnementaux internationaux, les actions politiques et les mesures de gestion forestière proposées pour atteindre les cibles de la NDT impliquent souvent de renforcer les priorités de conservation et considèrent les communautés riveraines des forêts comme la seule cause de la dégradation des forêts. Les résultats de la recherche pilote visant à soutenir la mise en œuvre de la [décision 26/COP14](#) de la CNULCD sur le régime foncier mettent en évidence le besoin crucial d'intégrer les droits légitimes des communautés sur les terres et les ressources forestières dans les cibles de la NDT. En outre, les résultats de cette étude soulignent l'urgence de soutenir l'accès des femmes aux terres et aux ressources forestières afin de minimiser les effets négatifs de la mise en œuvre de la NDT sur la réalisation d'autres ODD (objectifs de développement durable).

Pour atteindre les cibles de NDT du Bénin tout en respectant les droits des communautés à la terre et aux ressources forestières, il est important de considérer et de reconnaître que :

► **Les efforts actuels pour atteindre la NDT au Bénin risquent de violer les droits légitimes des communautés qui dépendent des terres et des ressources forestières.**

Les mesures politiques formulées dans le document de définition des cibles de NDT du Bénin appellent explicitement à une application stricte des lois et réglementations forestières, y compris l'expulsion des agriculteurs et autres utilisateurs des zones forestières non autorisées et des zones protégées. Même si de telles mesures font progresser les objectifs immédiats de conservation des forêts, elles risquent de n'être efficaces qu'à court terme. Pire, elles pourraient contribuer à une exacerbation des conflits actuels autour des ressources, à une augmentation de l'insécurité alimentaire et à la hausse des risques d'empiètement sur les forêts. L'application de telles mesures politiques contredisent également les principes mis en avant dans les directives volontaires de la FAO (VGGT).

► **L'engagement en faveur de la responsabilité démocratique est essentiel pour réussir à concilier les programmes de conservation des forêts avec les droits des communautés à la terre et aux ressources forestières.**

Le plan d'aménagement participatif de la forêt classée des Trois Rivières constitue une base solide pour la participation des communautés à la gestion forestière et aux activités de restauration des

terres. Il ouvre également la voie à la légitimation de l'accès des communautés aux ressources forestières et à leur utilisation, tout en assurant la protection de la forêt contre une exploitation non durable. Les règles et mécanismes informels, souvent introduits unilatéralement par les agents du département des forêts, mettent en péril la participation des communautés à la gestion et à la conservation des forêts. L'engagement de chacun des groupes de parties prenantes à respecter et faire respecter les règles démocratiques définies dans le PAPF est une nécessité cruciale pour concilier les objectifs de conservation des forêts avec les besoins et les droits des communautés.

► **Les communautés dépendantes de la forêt ont besoin de mécanismes formalisés et sécurisés qui garantissent l'accès et l'utilisation à long terme des terres et des ressources forestières afin de mieux s'investir dans des pratiques de gestion durable des terres.**

Le PAPF fournit un cadre pour formaliser l'accès des communautés aux terres et ressources forestières et leur utilisation. Il prévoit un mécanisme de sécurisation des terres agricoles occupées par les communautés par le biais de contrats entre la direction des forêts et les utilisateurs. Bien que ces mécanismes contractuels puissent aider à surmonter la méfiance et les conflits entre les agents forestiers et les communautés locales, leur mise en œuvre au niveau opérationnel est actuellement entravée par diverses préoccupations et craintes des agents forestiers (par exemple, la crainte que les agriculteurs considèrent le contrat comme une preuve de droits de propriété sur la terre, qu'ils plantent des arbres pour en revendiquer la propriété, etc.)

Pour conclure, il est urgent de rappeler la nécessité de s'attaquer à la dégradation croissante des ressources forestières. Cependant, les données de terrain attirent l'attention sur le fait qu'expulser les communautés dépendantes de la forêt ou limiter drastiquement leur accès aux ressources forestières n'est pas une solution efficace contre la dégradation des forêts, au regard des lourdes conséquences sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire. Le faire ne fera qu'amplifier les conflits sur les ressources qui sont observés actuellement sur le terrain et exacerber la crise de confiance entre les principaux groupes de parties prenantes qui devraient travailler ensemble pour une meilleure gestion de la forêt. À terme, cette situation va non seulement compromettre les fondements pour concilier efficacement les objectifs de conservation de la forêt et les besoins des communautés en matière de moyens de subsistance, mais aussi mettre en péril l'atteinte des cibles de la NDT du Bénin.

Références

- Dallimer, M., & Stringer, L. C. (2018). Informing investments in land degradation neutrality efforts: A triage approach to decision making. *Environmental Science and Policy*, 89(February), 198–205. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.004>
- DFRN. (2010). Plan d'Aménagement Participatif de la Forêt Classée des Trois Rivières (2010-2019). Description du Plan & Manuel des Procédures. (Volume 1).
- FAO and ITPS. (2015). Status of the World's Soil Resources (SWSR) – Main Report. In Food and Agriculture Organization of the United Nations and Intergovernmental Technical Panel on Soils. <http://www.fao.org/3/a-i5199e.pdf>
- Feenstra, J. F., Burton, I., Smith, J. B., & Tol, R. S. J. (1998). Handbook on Methods for Climate Change Impact Assessment and Adaptation Strategies. Institute for Environmental Studies IVM Vrije Universiteit Amsterdam, 464. <https://doi.org/10.1111/gcb.12365>
- Global Mechanism of the UNCCD. (2018). Country Profile of Benin. Investing in Land Degradation Neutrality: Making the Case. An Overview of Indicators and Assessments.
- INSAE. (2016). Effectifs de la population des villages et quartiers de ville du Benin (RGPH-4, 2013).
- IPBES. (2018). The assessment report on Land Degradation and Restoration. Summary for Policymakers (A. L., Scholes, R., and Brainich (ed.)). Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Kramer, A. K., Klümper, F., Müller, A., & Thornberry, F. (2021). Strengthening Accountability for Responsible Land Governance : Linking Governance of Tenure to Human Rights. *Sustainability*, 13(11113), 18. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/su131911113>
- MCVDD. (2017). Neutralité de la Dégradation des Terres (NDT). Note Politique sur les Cibles et Mesures NDT. Un moyen de mise en oeuvre des conventions de Rio et des ODD au Bénin. <https://www.unccd.int/actions/ldn-target-setting-programme>
- Monti, B., Orou N'gobi, S., Gibigaye, M., Assani Seidou, A., Sabi, A., Boni, Y. O., & Sonsonna Ouorou N'gobi, A. (2020). Bio Monti Sika OROU N'GOBI et al. Dynamique de l'occupation du sol dans la forêt classée des trois rivières au Nord Bénin dans un contexte de variabilité climatique. *Afrique SCIENCE*, 17(3), 1–15. <http://www.afriquescience.net>
- UNCCD. (2021a). Land and Sustainable Development Goals | UNCCD. <https://www.unccd.int/issues/land-and-sustainable-development-goals>
- UNCCD. (2021b). UN reaffirms achieving LDN has the potential to act as SDG accelerator and integrator | UNCCD. <https://www.unccd.int/news-events/un-reaffirms-achieving-ldn-has-potential-act-sdg-accelerator-and-integrator-0>
- World Bank. (2020). Benin Country Forest Note. Report No: AUS0001346. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/438941599117826833/pdf/Benin-Country-Forest-Note.pdf>



TMG Research

TMG – Think Tank for Sustainability
TMG Research gGmbH
EUREF-Campus 6–9
10829 Berlin, GERMANY
Phone: +49 30 92 10 74 07 00
Email: info@tmg-thinktank.com
Website: www.tmg-thinktank.com

Cette publication a été rendue possible avec la contribution financière du Ministère fédéral Allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ) et de l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ).