



*Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière
et de la Lutte contre l'Erosion Côtière*

LIVRE BLANC DE POLITIQUE FONCIERE ET DOMANIALE

Juin 2011

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	8
Avant-propos	12
Introduction	17
PREMIÈRE PARTIE : ETAT DES LIEUX, ENJEUX ET DEFIS MAJEURS.....	21
1. Etat des lieux de la question foncière au Bénin	22
1.1 Rappel historique de la gestion foncière au Bénin.....	22
1.2 Principaux modes d'accès à la terre au Bénin	25
1.2.1 L'occupation primitive	25
1.2.2 La propriété communautaire.....	26
1.2.3 La succession	27
1.2.4 La donation	28
1.2.5 L'achat	29
1.2.6 La location ou le bail	30
1.2.7 Le gage.....	31
1.2.8 Le prêt	31
1.2.9 Le métayage.....	32
1.3 Situation foncière en milieu rural.....	33
1.3.1 La situation foncière en zone rurale aménagée.....	33
1.3.1.1 Les Coopératives d'Aménagement Rural (CAR)	33
1.3.1.2 Les aménagements hydro-agricoles.....	33
1.3.1.3 Les aménagements forestiers et fauniques	36
1.3.1.3.1 Les forêts classées	37
1.3.1.3.2 Les Parcs.....	39
1.3.1.4 Les Périmètres de Reboisement	40
1.3.2 La situation foncière en zone rurale non aménagée.....	41
1.3.2.1. L'évolution de la pression sur les terres.....	41
1.3.2.2. Un inégal accès à la terre	42
1.3.3. Les conflits fonciers en milieu rural	44

1.3.3.1 La typologie des conflits en milieu rural	44
1.3.3.1.1 Les conflits de limites	44
1.3.3.1.2 Les conflits liés à la contestation des droits de propriété	44
1.3.3.1.3 Les conflits liés aux partages successoraux	45
1.3.3.1.4 Les conflits entre agriculteurs et éleveurs	45
i. Les conflits entre agriculteurs et éleveurs fulbè sédentaires	45
ii. Les Conflits entre agriculteurs et éleveurs Fulbè transhumants.	46
1.3..1 1.3.3.1.5 Les conflits entre propriétaires et exploitants	47
1.3.3.2 Les structures de règlement des conflits en milieu rural	47
1.4 La situation foncière en milieu urbain et péri-urbain	47
1.4.1. Evolution de la population urbaine et péri-urbaine	47
1.4.2. Le développement des marchés fonciers urbains et péri-urbains	48
1.4.3 L'installation anarchique des populations.....	50
1.4.3. La planification spatiale et l'aménagement du territoire	51
1.4.5 Le lotissement	54
1.4.6 Les conflits fonciers en zone urbaine et péri-urbaine.....	55
1.4.6.1 La typologie des conflits en zones urbaine et péri-urbaine	56
1.3.3.2 Les structures de règlement des conflits en milieu urbain et péri-urbain ..	58
1.5 Expériences de sécurisation foncière	59
1.5.1 L'expérience d'établissement des Plans Fonciers Ruraux.....	59
1.5.2 Le Sous-programme sécurisation foncière et résidentielle	60
1.5.3 Les opérations de transformation du Permis d'Habiter (PH) en Titre Foncier (TF)	61
1.5.4 L'établissement des Registres Fonciers Urbains (RFU)	62
1.55 Projet de transformation des actifs en capitaux utilisables dans les pays les moins avancés	64
1.6 Appréciation de la réglementation foncière au Bénin	64
1.6.1 Un cadre juridique obsolète et inadéquat	64
1.6.2 L'absence d'une législation foncière appropriée	66
1.7 Appréciation du dispositif institutionnel de la gestion foncière	67
1.7.1 La régulation coutumière du foncier	67
1.7.2 La centralisation de l'administration de la conservation et de l'immatriculation foncières	69

1.7.3 La gestion foncière et la décentralisation	70
1.7.4 La pluralité des structures de gestion foncière	70
1.7.5 La mauvaise gouvernance foncière.....	71
1.8 Appréciation de la gestion de l'information foncière.....	73
1.8.1 Une gestion de l'information foncière inappropriée.....	73
1.8.2 Le réseau géodésique béninois	74
1.9 Evaluation du dispositif foncier actuel.....	77
1.9.1 Les forces.....	78
1.9.2 Les faiblesses	78
1.9.3 Les opportunités	79
1.9.4 Les menaces	81
1.10 Enjeux et défis majeurs	82

DEUXIEME PARTIE : VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS85

2.1 Vision de la Politique Foncière et Domaniale	86
2.2 Objectifs de la Politique Foncière et Domaniale	86
2.2.1 Objectif général	86
2.2.2 Objectifs spécifiques.....	86
2.3 Résultats attendus.....	87
2.3.1 La sécurité foncière.....	87
2.3.2 La promotion d'un marché foncier régulé et fonctionnel.....	88
2.3.3 L'amélioration de l'accès des femmes et autres groupes défavorisés à la terre.....	88
2.3.4 La relance du secteur agricole	89
2.3.5 La réduction de la pauvreté.....	89
2.4 Principes directeurs de la Politique Foncière et Domaniale.....	90
2.4.1 La bonne gouvernance dans la gestion du foncier	90
2.4.2 La décentralisation de la gestion du foncier	91
2.4.3 La prise en compte de l'environnement dans la gestion du foncier	92

TROISIEME PARTIE : ORIENTATIONS, AXES STRATEGIQUES ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE	93
3.1 Orientation 1 : La sécurisation de l'accès au foncier	94
3.1.1 Axe 1 : Elaboration d'une législation foncière et domaniale cohérente	94
3.1.2 Axe 2 : Elaboration de procédures de formalisation des droits de propriété simples et claires	96
3.1.3 Axe 3 : Mise en place d'un cadre approprié de prévention et de règlement des conflits, fiable et accessible à tous	97
3.2 Orientation 2 : Un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace	100
3.2.1 Axe 1 : Un cadre cohérent, crédible et opérationnel	100
3.2.2 Axe 2 : Un cadre institutionnel déconcentré	107
3.2.3 Axe 3 : Un cadre institutionnel jouissant d'une autonomie de gestion financière	109
3.3 Orientation 3 : Le développement d'un Système d'information foncière et domaniale performant	110
3.3.1 Axe 1 : Un système d'information foncière fiable, transparent, audité et accessible à tous	110
3.3.2 Axe 2 : Un système d'information foncière moderne utilisant les nouvelles technologies	111
3.4 Orientation 4 : Une facilitation de l'accès à la terre à tous et une bonne régulation foncière	116
3.4.1 Axe 1 : Un égal droit d'accès de tous les citoyens à la terre	116
3.4.2 Axe 2 : Un accès à la terre facilité à l'Etat et ses démembrements pour les besoins collectifs	118
3.4.3 Axe 3 : Accès à la terre amélioré pour les femmes	120
3.4.4 Axe 4 : Une meilleure régulation de l'accès au foncier	122
3.5 : Mécanismes de mise en œuvre	123
3.5.1 : L'amélioration et le renforcement du cadre juridique et institutionnel	123
3.5.2 : La mise en place d'un mécanisme de financement de la Politique Foncière et Domaniale	125

3.5.3 : La mise en place d'une stratégie opérationnelle de communication et d'éducation pour l'éveil des consciences et le changement de comportement	125
3.5.4 : Le développement d'un système d'information foncière et des outils techniques de gestion foncière	126
3.6 : Les Acteurs, rôles et responsabilités	126
3.6.1 : L'État	126
3.6.2 : Les Collectivités Territoriales	127
3.6.3 : Le Secteur Privé	128
3.6.4 : Les Partenaires Techniques et Financiers	129
Conclusion	132
ANNEXES	135
1. ESQUISSE DE PLAN D'ACTION	136
1.1 Pour la sécurisation foncière	137
1.2 Pour un cadre institutionnel approprié	137
1.2.1 Cadre global	137
1.2.2 Phase de Transition	137
1.2.3 Formation du personnel de l'Agence	139
1.3 Pour une information foncière et domaniale performante	140
1.4 Pour la facilitation de l'accès à de tous à la terre	141
4. BIBLIOGRAPHIE	149

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABE	Agence Béninoise pour l'Environnement
AGFR	Agence pour la Gestion du Foncier Rural
ANCB	Association Nationale des Communes du Bénin
ANDF	Agence Nationale du Domaine et du Foncier
BLDF	Bureaux Locaux du Domaine et du Foncier
CA	Cour d'Appel
CAI	Complexe Agro-Industriel
CAR	Coopérative d'Aménagement Rural
CATES	Centre d'Appui Technique et Social
CCC	Communication pour un Changement de Comportement
CENAGREF	Centre National de Gestion des Réserves de Faune
CENATEL	Centre National de Télédétection et du Suivi Ecologique
CFR	Certificat Foncier Rural
CNAD	Commission Nationale des Affaires Domaniales
CNAO-TF	Commission Nationale d'Appui à l'Obtention des Titres Fonciers
CNTPH-TF	Commission Nationale de Transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers
CS	Cour Suprême
DAT	Délégation à l'Aménagement du Territoire
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DDHU	Direction Départementale de l'Habitat et de l'Urbanisme
DDET	Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre
DGFRN	Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles
DGR	Direction du Génie Rural
DGURF	Direction Générale de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière
DPLR	Direction de la Promotion et de la Législation Rurales
DRFC	Direction de la Réforme Foncière et de la Cartographie
DTA	Directives Territoriales d'Arrondissement
DUA	Direction de l'Urbanisme et de l'Assainissement
FAO	Programme des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FC	Forêts Classées
FCFA	Franc de la Communauté Financière d'Afrique
FED	Fonds Européen de Développement
FFOM	Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
GSM	Global System for Mobile communication

GTZ	Coopération Technique Allemande
IBDS	Infrastructure Béninoise des Données Spatiales
IGN	Institut Géographique National
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
LBPFB	Livre Blanc de Politique Foncière du Bénin
LDT	Lignes Directrices Territoriales
LDS	Lignes Directrices Sectorielles
MCA	Millennium Challenge Account
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MDN	Ministère de la Défense Nationale
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEHU	Ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
MISP	Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique
MJLDH	Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme
MUHRFLEC	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
NLTPS/ENPLT	Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
OSC	Organisation de la Société Civile
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAES	Plan de Développement Economique et Social
PAGEFCOM	Projet d'Aménagement et de Gestion des Forêts Communales
PAMF	Projet d'Aménagement des Massifs Forestiers d'Agoua, des monts Kouffè et de Wari-Marô
PAPN	Programme d'Aménagement du Parc de la Pendjari
PAT	Plan d'Action Territorial intercommunal
PBF	Projets de plantations de Bois de Feu
PFR	Plan Foncier Rural
PR	Périmètre de Reboisement
Pro CGRN	Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
PGFTR	Projet de Gestion des Forêts et des Terroirs Riverains

Livre blanc de politique foncière et domaniale

PGRN	Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PGTRN	Projet de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles
PH	Permis d'Habiter
PIB	Produit Intérieur Brut
PRGU	Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine
PRRF	Projet de Restauration des Ressources Forestières
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
Projet PUB	Projet «Plan d'Urbanisme du Bénin»
RB	Réserves Botaniques
RDBMS	Systèmes de Gestion des Bases de Données Relationnelles
RFR	Régime Foncier Rural
RFU	Registre Foncier Urbain
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
RGB	Réseau Géodésique Béninois
RTK	Real Time Kinematic
SADF	Service des Affaires Domaniales et Foncières de la Commune
SCGFA	Sous- Commission de Gestion Foncière d'Arrondissement
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SDAC	Schéma Directeur d'Aménagement des Communes
SDAT	Schéma Départemental d'Aménagement Territorial ou Agenda Spatial
SNADT	Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STAD	Schéma Territorial Communal ou Intercommunal d'Aménagement et de Développement
S/E	Suivi-Evaluation
SGIF	Système de Gestion de l'Information Foncière
SIF	Système d'Information Foncière
SNGIF	Système National de Gestion de l'Information Foncière
SSC	Schéma des Services Collectifs
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces)
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TF	Titre Foncier
TPI	Tribunal de Première Instance
ZC	Zones Cynégétiques

NOTES

Ce document de politique foncière a été élaboré avec l'appui technique et scientifique de plusieurs experts béninois ainsi que des associations socio-professionnelles à qui il convient de rendre un hommage mérité.

AVANT-PROPOS

La terre est la première richesse de l'homme sur cette planète ; elle est le support de toutes les activités liées à l'existence humaine. En cela, elle constitue l'un des facteurs majeurs du développement d'une nation.

La garantie de la propriété et des droits qui lui sont attachés constitue le fondement des économies des sociétés modernes. A cet égard, il convient de souligner que la propriété foncière est l'une des formes majeures que prend la propriété dans une logique de développement durable et de préservation du patrimoine des générations futures.

De même, la réussite des politiques et stratégies publiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, de logement, d'agriculture, d'industrie, de transport, du tourisme dépend en grande partie, de la maîtrise du foncier par l'Etat et les Collectivités Locales.

Malheureusement, au Bénin, la gestion foncière est caractérisée par le défaut de maîtrise foncière et une insécurité foncière grandissante qui n'ont pas favorisé une politique soutenue des investissements et qui ont accru la paupérisation du grand nombre de nos populations, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, au détriment d'une minorité.

Pour remédier à cette situation qui handicape le développement du Bénin, l'Etat s'est engagé à instaurer dans notre pays une sécurité foncière optimale et une bonne gouvernance foncière.

En effet, les réalités du foncier au Bénin, méritaient qu'une approche nouvelle soit engagée avec la participation de tous les acteurs, afin d'assurer progressivement à notre pays une sécurité foncière par la mise en œuvre d'une stratégie efficace.

La mise en œuvre d'une telle stratégie passe par l'adoption d'une Politique Foncière et Domaniale ainsi que la réforme de la législation foncière et domaniale. Pour ce faire, l'Etat a montré sa volonté politique

par la création d'un Ministère en charge de la Réforme Foncière pour que soient de mieux cernés et mieux traités les problèmes fonciers qui entravent le développement économique et minent la paix sociale.

Ainsi, le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte Contre l'Erosion Côtière, qui a la mission d'élaborer et d'assurer la mise en œuvre de la politique et des stratégies nationales de l'Etat en matière de réforme foncière, s'est donc attelé à l'élaboration d'une politique et d'une législation foncière et domaniale adéquate.

Aussi, dans une première phase, mon département ministériel a-t-il initié avec la participation des acteurs du secteur foncier, la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière au Bénin, qui constitue aujourd'hui le socle d'appui de la réforme foncière adopté au cours du Forum National sur la Réforme Foncière et approuvé par décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009 du Gouvernement, pour orienter et coordonner toutes les actions à entreprendre pour la réussite de cette réforme.

En deuxième phase, le présent Livre Blanc de Politique Foncière a été élaboré avec l'appui du Projet Accès au Foncier du Millenium Challenge Account (MCA-Bénin), suivant une démarche participative impliquant tous les acteurs et les populations de la base au sommet.

Je voudrais ici saluer la coopération heureuse et fructueuse entre les Etats-Unis d'Amérique et le Bénin et remercier tout particulièrement le Millenium Challenge Corporation à travers le MCA-Bénin, dont les concours financier et technique soutenus ont permis de d'élaborer le présent Livre Blanc de Politique Foncière.

Mes remerciements vont également à tous les acteurs publics et privés du foncier, en particulier aux Elus locaux, aux Maires de nos Communes et aux Préfets des Départements pour leur inestimable contribution.

Le Livre Blanc de Politique Foncière fait un état des lieux de la problématique foncière au Bénin. Il définit le Fondement, la vision, les objectifs, les principes directeurs, les orientations ainsi que les axes stratégiques

de la Politique Foncière et Domaniale au Bénin. Fondée sur les stratégies nationales de développement, la Politique Foncière et Domaniale a pour vision globale « Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse ».

L'objectif général de la Politique Foncière et Domaniale est d'assurer un accès équitable et sécurisé au foncier et à la propriété foncière, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, une meilleure gestion du patrimoine foncier de l'Etat et des Collectivités Territoriales, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.

La Politique Foncière et Domaniale du Bénin repose sur les principes de gestion foncière que sont : la bonne gouvernance, la décentralisation et la prise en compte de l'environnement.

Elle définit quatre orientations déclinées en axes stratégiques: la sécurisation de l'accès au foncier, la mise en place d'un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace, le développement d'un Système National de Gestion de l'Information Foncière performant, une facilitation de l'accès au foncier à tous et une bonne régulation foncière.

La Politique Foncière et Domaniale nécessite pour sa mise en œuvre, des moyens essentiels tels que des réformes et des initiatives vigoureuses pour l'amélioration et le renforcement des cadres juridique et institutionnel, la mise en place d'un mécanisme viable de financement de cette politique, le développement d'un système de gestion de l'information foncière et des outils techniques de gestion foncière, la mise en place d'une stratégie opérationnelle de communication pour l'éveil des consciences et un changement de comportement par l'éclosion culturelle.

Pour ce faire, il faut assurer la conjugaison, la coordination et la convergence des initiatives des principaux acteurs que sont l'Etat, les Collectivités Territoriales, les acteurs privés et les Partenaires Techniques et Financiers, autour du guichet unique, l'Agence Nationale du Domaine et

du Foncier avec ses démembrements déconcentrés qui animeront le Système National d'Information Foncière et du Cadastre National plurifonctionnel ; l'Agence sera soutenue par le Fonds multi-bailleurs d'appui à la gestion foncière.

Pour faciliter cette convergence des initiatives des différents acteurs du foncier, la Politique Foncière et Domaniale devra s'appuyer sur les organes et instruments prévus par la Lettre de Cadrage de la Réforme foncière, à savoir :

- La Déclaration de Politique Foncière et Domaniale avec son Plan d'actions de mise en œuvre ;
- le Programme National d'Appui à la Gouvernance du Foncier (PAGoF) qui sera conçu et mis en œuvre avec le concours des Partenaires Techniques et Financiers tant bilatéraux que multilatéraux, qui devra intégrer et mettre en cohérence les différents projets fonciers en cours d'exécution à divers niveaux et qui sera suivi et évalué par la Commission Nationale de la Réforme Foncière ;
- la Commission Nationale de la Réforme Foncière qui est un cadre institutionnel de mobilisation, de concertation et de réflexion de l'ensemble des acteurs du foncier, de mise en cohérence et en synergie des actions en matière de réforme et de politique foncières, d'une part, et une instance nationale de pilotage, d'orientation, de validation, de coordination, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale, d'autre part.

Les rôles et responsabilités des différents acteurs sont ainsi définis :

L'Etat prendra et fera appliquer les décisions en matière de définition des normes, de constitution des bases de données, de planification, de fiscalité foncière, d'octroi des aides, de contrôle et de sanction des infractions.

Les Collectivités Territoriales devront : appliquer les textes sur le foncier, définir des mesures sociales incitatives en direction des structures locales de gestion foncière, identifier et mettre à disposition des terres en faveur des groupements féminins; soumettre les demandes d'affirmation de

conventions de vente à l'approbation préalable du Conseil Communal, réglementer et planifier l'occupation des terres et déterminer les besoins fonciers pour les intérêts publics ; faciliter les transactions et les mutations foncières au profit des groupes vulnérables ; concéder des terres pour exploitation aux groupements de femmes ; encourager la constitution d'associations d'appui à l'accès des femmes à la terre dans toutes les Communes.

Le Secteur Privé contribuera en matière de réformes législatives, de sensibilisation et de communication, de promotion agricole et industrielle.

Les Partenaires Techniques et Financiers apporteront leur appui pour soutenir les réformes législatives et réglementaires, la mise en place du nouveau cadre institutionnel (création de l'ANDF et ses structures déconcentrées, mise en place des structures locales de gestion foncière, etc.), le développement du Système National d'Information Foncière et du Cadastre, la généralisation des Plans Fonciers Ruraux, etc.

J'exhorte donc tous les acteurs du foncier, représentants à divers niveaux de l'Etat, des Collectivités Territoriales, du Secteur privé ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers à jouer tous ensemble et chacun pleinement sa partition, à travers les mécanismes de collaboration qui seront mis en place, pour assurer une bonne appropriation et une mise en œuvre efficiente de la Politique Foncière et Domaniale. Ainsi, avec une bonne gouvernance foncière, le foncier servira effectivement de base au développement économique et à la réduction de la pauvreté pour le plus grand bien des citoyens afin de faire du Bénin un pays émergent.

François G. NOUDEGBESSI
*Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat,
de la Réforme Foncière et de
la Lutte contre l'Erosion Côtière*

INTRODUCTION

Au Bénin, comme partout ailleurs en Afrique, la terre se trouve au centre des enjeux économiques, sociaux, culturels, environnementaux et politiques. Face à la compétition sans cesse croissante pour l'accès à la terre, la question foncière est devenue depuis quelques années, une préoccupation majeure aussi bien pour les populations que pour les autorités politico-administratives. Elle est d'autant plus importante qu'elle transparaît dans des stratégies nationales de développement dont les «Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme, Bénin 2025 ALAFIA» et la «Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté».

Seulement, depuis 1960, année de l'indépendance du Bénin, il n'existe aucun Document de Politique Foncière au Bénin, de sorte que la gestion foncière est l'œuvre de nombreux acteurs aux intérêts parfois contradictoires. Il en découle le dérèglement du foncier et une insécurité foncière chronique aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

C'est dans ce contexte que de nombreux acteurs de gestion du foncier se sont révélés. Ils ont rivalisé d'ingéniosité pour instaurer des pratiques diverses. L'émergence de ces nouveaux acteurs a été facilitée par le manque de coordination des structures de gestion foncière et la désuétude des textes législatifs et réglementaires, d'application difficile, hérités pour la plupart de la colonisation.

Les survivances d'une gestion foncière fondée sur les savoirs et savoir-faire endogènes aux côtés d'un cadre législatif moderne créent un dualisme juridique : le régime foncier coutumier et le régime foncier moderne.

Dès lors, l'Etat béninois a multiplié les initiatives de sécurisation foncière en vue de restaurer son autorité sur le foncier et d'établir de nouvelles règles favorables aux investissements à travers une réforme foncière en deux étapes.

Les initiatives de sécurisation foncière ont permis, en milieu rural, de collecter des données foncières et d'élaborer la loi n° 2007-03 du 16

octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin. Bien que cette loi soit une avancée notable, elle n'a pas été précédée par un document de politique foncière qui aurait du lui servir de boussole.

Le présent Livre Blanc de Politique Foncière s'est avéré plus que nécessaire en vue de clarifier les droits sur les terres et de mettre en place les outils appropriés de régulation foncière. Ce Document de Politique Foncière découle de la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière approuvée par décret du Gouvernement, des recommandations issues de sept (7) études thématiques¹, des travaux de recherche et des conclusions du «Forum National sur la Réforme Foncière». Il capitalise toutes les réflexions et expériences en cours au niveau des différents secteurs concernés par la gestion du patrimoine foncier national et reste un document d'orientations générales et d'axes stratégiques devant guider jusqu'à l'horizon 2025, la gestion du foncier au Bénin. Il s'enracine harmonieusement dans l'environnement politique, institutionnel, économique et juridique du Bénin et s'inscrit dans le cadre global des options politiques nationales et internationales notamment «Bénin 2025 ALAFIA», les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Son élaboration a privilégié l'approche participative qui s'est inscrite dans la dynamique de la décentralisation ; c'est pourquoi les Maires et les Conseils Communaux y ont joué un rôle de choix. Toutes les couches socio-professionnelles ont été représentées dans chaque Département du Bénin où l'avant-projet du Livre Blanc de Politique Foncière a été présenté, suivi de questions d'éclaircissement et de débats. Dans la plupart des localités, les interventions ont été traduites en langues locales pour faciliter et enrichir les échanges.

1 • les structures administratives et le fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées ;
• les procédures de mutation des titres de propriété et des méthodes d'enregistrement ;
• les conflits domaniaux et leurs modes de règlement ;
• les stratégies pour accroître l'accès des femmes à la terre ;
• l'étude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière ;
• l'analyse des modalités d'application de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural.
• Etude diagnostique et plan d'action national sur la sécurité foncière et résidentielle et la gouvernance urbaine

Un Comité de Pilotage a été mis en place pour le suivi du processus. Il est constitué de personnes ressources des secteurs public et privé compétentes en matière foncière et d'élaboration des stratégies et des politiques nationales. Des acteurs tels que des représentants des Organisations de la Société Civile, des Organisations Paysannes, des Chefs Traditionnels, Coutumiers et Religieux ont également pris part au processus.

La restitution de la version provisoire du Livre Blanc a été faite aux acteurs impliqués dans le foncier dans tous les Départements du Bénin, puis aux représentants des structures de l'Etat impliqués dans l'administration du foncier afin de recueillir leurs observations, amendements et contributions².

Cette étape a été suivie d'un atelier national de validation qui a réuni les représentants des Institutions nationales, des Ministères, des Collectivités Territoriales, du Patronat, des Organisations Professionnelles, des Organisations de la Société Civile, les Chefs Coutumiers et Religieux ainsi que des Partenaires Techniques et Financiers.

Le Livre Blanc de Politique Foncière comprend trois parties :

- Première partie : Etat des lieux, enjeux et défis majeurs ;
- Deuxième partie : Vision, objectifs et principes directeurs ;
- Troisième partie : Orientations et axes stratégiques.

² Il s'agit entre autres, notamment des différents institutions et services techniques et institutions suivants : Assemblée Nationale, MUHRFLEC, MDGLAAT, MAEP, MFE, MJLDH, DDET, DGURF, IGN, DPLR, CNAD, MDGLAAT, MUHRFLEC

PREMIÈRE PARTIE

ETAT DES LIEUX, ENJEUX ET DEFIS MAJEURS

1. Etat des lieux de la question foncière au Bénin

1.1 Rappel historique de la gestion foncière au Bénin

Avant la colonisation française au Dahomey³, les populations dites «indigènes» vivaient harmonieusement sous un ordre politique organisé notamment en royaumes, clans ou lignages.

Les terres occupées par plusieurs groupes socio-culturels étaient administrées, selon l'organisation en vigueur, par le souverain, le chef de terre, le chef religieux, le chef de clan, etc.

Ayant très tôt compris l'importance du foncier dans les colonies, l'administration coloniale a pris des mesures pour s'assurer son contrôle, désorganisant ainsi l'ordre établi. Elle a introduit des mécanismes⁴ techniques et juridiques qui visent à protéger ses intérêts. Dès lors, une série de textes juridiques⁵ a été prise pour réorganiser le droit foncier traditionnel. C'est dans ce contexte que le régime de l'immatriculation foncière fut introduit au Dahomey.

De même, la prescription acquisitive dont dispose le code civil⁶ constituant un gros handicap pour le colonisateur, il a pensé au système du livre foncier en s'inspirant de l'exemple australien (du système Torrens) supposé lui offrir de meilleures garanties. L'échec de ce système explique l'adoption en Afrique Occidentale Française (A.O.F) du décret du 20 juillet 1900⁷. Mais seuls les français de la métropole pouvaient profiter des dispositions de ce décret.

3 Il convient de noter que le Dahomey est devenu colonie française en 1890

4 Certaines dispositions du code civil ont été rendues applicables au Dahomey par la création du premier bureau de la conservation foncière à Porto-Novo en 1893 (Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière)

5 Par décret du 20 juillet 1900 en Afrique Occidentale (AOF), l'administration coloniale procède à la création d'un nouveau système dit livre foncier dans les colonies pour pallier les inconvénients du système de la conservation des hypothèques. Seuls les français de la métropole pouvaient en profiter

6 Ces dispositions du code civil ont été soustraites de l'arsenal juridique à dessein

7 Portant création d'un nouveau système dit du livre foncier dans les colonies pour pallier aux inconvénients du système de la conservation des hypothèques.

Il a fallu attendre le décret du 02 mai 1906 instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies en A.O.F. pour trouver, en dehors des dispositions du Code Civil en application, une procédure de constatation des conventions passées selon la coutume.

Ce texte fut la réponse à la résistance et à la survivance des usages et pratiques coutumiers. Ainsi, le colonisateur a dû se résoudre à l'acceptation de la coexistence de deux régimes fonciers opposés : le régime foncier dit de droit moderne et le régime foncier dit coutumier. De ce fait, on a assisté à l'introduction de nouvelles pratiques incompatibles avec les intérêts des populations locales. Dès lors, commence l'avènement d'un système foncier dualiste : le régime foncier de droit moderne fondé sur des textes écrits et le régime coutumier caractérisé par l'oralité.

Sur la base des textes juridiques et du mode de régulation totalement étrangers aux populations (Cubrilo, M. et Goislard, C., 1998), l'administration coloniale a immatriculé, au nom de l'Etat, des terres en se basant sur la théorie des «terres vacantes et sans maître». Par terres vacantes et sans maître, il faut entendre les terres non immatriculées qui entrent dans le domaine de l'Etat. Très tôt, une bonne partie du domaine privé de l'Etat ainsi constitué a été morcelée et cédée à quelques personnes qui étaient des privilégiés de la société. Un tel système dualiste qui a démarré depuis l'époque coloniale est toujours en vigueur au Bénin, et constitue l'une des sources des conflits fonciers dans le pays.

En milieu urbain la gestion foncière est essentiellement basée sur des opérations d'aménagement foncier notamment les opérations de lotissement.

Le lotissement a pris beaucoup d'ampleur au fil des années, dans la gestion du foncier au Bénin avec l'implication de la Société Civile et des Comités de Lotissement.

L'opération de lotissement fournit les premières documentations littérales et graphiques du morcellement des terres immatriculées au nom de l'Etat.

Le lotissement est parfois à l'origine des conflits fonciers, ou contribue à leur éclosion du fait de la mauvaise application des textes du droit moderne dont notamment :

- la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey ;
- la loi n° 65-25 du 14 août 1965, portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

La loi n° 60-20 relative aux Permis d'Habiter, dans son application, constitue un handicap sérieux pour la gestion du foncier. La loi n°65-25, quant à elle, offre une relative sécurité aux détenteurs de Titre Foncier (TF) qui reste inattaquable. Néanmoins, les procédures complexes et le coût élevé pour l'obtention du TF sont des handicaps majeurs pour accéder à la propriété foncière sécurisée. Dans ces conditions, les populations préfèrent se contenter des actes précaires : Permis d'Habiter, Certificat Administratif, Attestation de Recasement, Convention de Vente, etc.

En milieu rural, aussitôt après l'indépendance, une réforme foncière ambitieuse fut organisée au Sud du Bénin en vue de la promotion de l'économie du palmier à l'huile. Des Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) ont été créées par la loi n° 61-26 et la loi n° 61-27⁸.

Dès le début des années 90, des outils de sécurisation foncière ont été expérimentés avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers. C'est notamment le cas des Plans Fonciers Ruraux (PFR) élaborés sur des terres rurales avec pour finalité la délivrance de Certificat Foncier Rural (CFR) qui est un acte de constatation et de confirmation de droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Le CFR délivré au profit de son détenteur établit une présomption de droit de propriété faisant foi jusqu'à preuve du contraire devant le juge.

En outre, la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 pose le principe d'égalité entre l'homme et la femme en ce qui concerne le droit

⁸ Loi n°61-26 du 10 Août 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural
Loi n°61-27 du 10 Août 1961 portant statut de la Coopérative agricole.

d'accès à la propriété, et garantit aussi ce droit en cas d'expropriation (article 22 de la Constitution).

De même, les autres textes en vigueur comme le Code Civil et le Code des Personnes et de la Famille, ne font aucune distinction explicite entre l'homme et la femme en ce qui concerne le droit d'accession à la terre ainsi qu'aux ressources naturelles.

Cependant, le droit foncier coutumier reste un véritable handicap à l'accès des femmes à la terre. Dans la plupart des cas, elles n'ont pas droit à l'héritage. Les modes d'accès les plus utilisés restent le métayage et le prêt qui constituent des droits précaires et révocables. Dans certains milieux, la situation paraît différente. En effet, les femmes plus fortunées peuvent librement acheter des terres bien que dans certains cas, le consentement du mari reste requis.

1.2 Principaux modes d'accès à la terre au Bénin

Les principaux modes d'accès à la terre sont l'occupation primitive ou libre, la propriété communautaire, la succession, la donation, l'achat, la location, le gage, le prêt et le métayage.

1.2.1 L'occupation primitive

L'occupation primitive est le plus ancien mode d'accès à la terre. Elle est encore appelée « accès libre », acquisition par défrichement ou encore accès par occupation. C'est un mode d'accès à un domaine initialement « sans propriétaire », une terre supposée vacante et sans maître, un « res nullius⁹ ». Ce mode d'accès à la propriété foncière repose sur le principe selon lequel la terre appartient au premier occupant¹⁰. Ce sont les descendants de ces premiers occupants qui sont de nos jours les présumés propriétaires terriens parce qu'ayant travaillé aux côtés de leur père ou ayant acquis des terres sous forme d'héritage ou de don.

⁹ « Res Nullius » est un terme latin tiré de la loi romaine selon laquelle res (objets au sens légal, toute chose qui peut avoir un maître, toutefois pas un sujet au regard de la loi, tels que les citoyens) n'appartient pas à une personne spécifique. De tels biens sont considérés sans maîtres et sont généralement ouverts à une appropriation éventuelle.

¹⁰ Pour accéder à la terre, l'occupant doit donc être le premier à l'avoir défrichée

Il convient de noter que ce mode d'occupation primitive est aujourd'hui presque inexistant.

A une époque donnée, lorsque la pression démographique n'était pas aussi forte, que des terres étaient encore disponibles et pour diverses causes (épidémies, maladies incurables, invasions guerrières ou recherche d'une meilleure sécurité), il était fréquent de voir toute une communauté ayant des liens de parenté quitter son ancien lieu d'établissement pour s'installer sous la direction de son Chef dans un autre endroit plus sécurisé. Le nouveau site peut, par exemple, être estimé plus sécurisé parce qu'il s'y trouvent des terres généralement non occupées par d'autres personnes dont la présence constituerait plus tard une cause d'insécurité - voire d'hostilité - ou une entrave à l'épanouissement de la communauté. Immédiatement après l'installation, les terres occupées sont délimitées selon des procédés traditionnels, puis affectées aux membres du groupe selon leurs besoins. En aucun cas, les terres ne font l'objet d'appropriation individuelle.

En effet, la communauté fondée sur la lignée qui dispose d'un pouvoir d'exclusion et de désaffectation est dépositaire des terres délimitées et affectées aux membres de son groupe. Ladite communauté s'oppose farouchement aux groupes ou aux individus qui chercheraient à s'y installer.

Ainsi, on peut affirmer que le domaine dont la communauté lignagère est le premier occupant, et qui est effectivement mis en valeur par ses membres, peut être considéré comme une propriété communautaire. Ce mode présente les difficultés suivantes : l'oralité caractérisée par l'absence d'actes écrits, l'imprécision des limites, la difficulté liée au partage successoral (nombre de plus en plus élevé des ayants-droit).

1.2.2 La propriété communautaire

La propriété communautaire ou lignagère encore appelée attribution coutumière, s'oppose à l'appropriation privée individuelle. Les familles élargies et les ménages ne possèdent pas de droit de propriété sur le domaine occupé et mis en valeur par les membres de la communauté lignagère, mais ils exercent un droit d'usage et de jouissance (un droit

d'usufruit) sur les terres qui leur sont affectées.

Au Sud du Bénin, elle est aujourd'hui réduite à quelques reliques de forêts sacrées, de plantations déifiées, de marécages, de bras de cours d'eau ou d'étangs à poissons ou à des domaines hérités encore indivis. Globalement, les superficies de terres disponibles sous ce mode sont insignifiantes pour les exploitations agricoles.

Dans les Départements du Bénin où ce mode existe encore, il confère une sécurité relativement acceptable (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

Les propriétés communautaires sont souvent destinées aux réalisations d'intérêt communautaire : écoles, maisons des jeunes, centres de santé, équipements administratifs, etc.

Les conflits d'intérêts entre les ayants-droit, la contestation de la légitimité du gestionnaire ainsi que les abus de pouvoir de la part du gestionnaire, constituent les problèmes engendrés par ce type de propriété.

1.2.3 La succession

La succession est le mode d'accès par lequel un bien immobilier se transmet d'un parent réel ou adoptif à un individu ou un groupe d'individus après la mort de ce dernier.

En général, dans le droit coutumier, la succession de la terre n'est pas ouverte aux femmes d'après le principe d'exo-intransmissibilité renforcé par une tradition patrilinéaire et virilocale. Une terre héritée par une femme deviendrait la propriété du lignage de son mari ou d'un lignage tiers selon l'enfant qui en hériterait (Biaou, 1998).

L'influence de la modernité sur l'évolution de ce principe est lente car, la terre n'est pas seulement un facteur de production, mais de plus en plus un facteur de pouvoir et de spéculation. On constate dans certaines localités que des dons sont faits du vivant de certains parents à leurs enfants de sexe féminin pour éviter leur exclusion lors du partage de

l'héritage et leur permettre ainsi un héritage déguisé. Dans certaines localités notamment chez les Mahi¹¹, il existe une catégorie de femmes appelée « Gbononho¹²», qui héritent des terres du fait qu'elles demeurent chez leurs parents même après leur mariage¹³. De même, dans certaines zones du groupe yoruba, il arrive que la femme accède à la terre grâce à l'héritage. Il faut aussi noter le fait qu'au lieu de partager la terre entre les enfants, certaines personnes la partagent de leur vivant entre leurs épouses, faisant de celles-ci les «régisseurs» désignés des biens fonciers destinés en dernier ressort à leurs enfants. Malgré ces situations qui favorisent l'accès des femmes à l'héritage, la proportion de femmes propriétaires dans ce mode d'accès est encore faible.

Enfin, l'héritage donne lieu à un morcellement très poussé des terres agricoles, ce qui ne favorise pas l'utilisation efficace d'équipements agricoles. Il participe souvent à la mise à l'écart des enfants mineurs par leurs frères aînés ou tuteurs, ce qui est source d'insécurité foncière, puisque des contestations surviennent quand les ayants-droit ont la majorité (Biaou, 2008).

1.2.4 La donation

La donation au sens coutumier du terme, est le mode d'accès à la terre par lequel le bénéficiaire reçoit à titre gratuit, un bien immobilier. La différence fondamentale avec l'accès libre est qu'il y a ici un donateur. Généralement, le donataire est un descendant du donateur, un héritier potentiel selon Biaou (1994, 1995, 1996 et 1998). Du point de vue de Dissou (1992), il peut être un jeune marié, appelé à faire face à de nouvelles obligations familiales résultant de son nouveau statut social). Le donataire peut être aussi une épouse. Il existe aussi des cas rares de donations à des personnes étrangères au lignage, c'est le cas notamment des esclaves ou des ouvriers agricoles permanents et des enfants adoptifs.

Ce mode d'accès est observé dans les départements du Borgou (33 %),

11 La terminologie appropriée est « Maxi » (voir langue et politique de langues au Bénin, 2009, éd Ablodé, 194p, S/D TCHITCHI Toussaint et al)

12 Ibidem « Gbononxo »

13 Enquête, études diagnostiques Stewart, 2008

des Collines (17 %), du Couffo (25 %), de l'Ouémé (13 %) et du Zou (11 %). Il représente un mode d'accès à la terre important chez les femmes de l'Atlantique (16 %), des Collines (42 %), du Couffo (53 %) et du Zou (48 %) ¹⁴.

La donation est le plus souvent assortie de conditions qui ne la rendent pas définitive. Elle peut être révoquée par le donateur et constituer une source d'insécurité foncière, du fait des contestations des héritiers du donateur. En cas de litige, la preuve est difficile à établir du fait de l'absence en général de tout écrit.

En droit moderne, la donation est un contrat par lequel le donateur se dépouille irrévocablement de son vivant sans contrepartie et dans une intention libérale, la propriété foncière en faveur du donataire qui y consent.

1.2.5 L'achat

L'achat de terre est le mode par lequel le bénéficiaire accède à la propriété d'une portion de terre contre paiement. L'achat de terre permet le transfert de la propriété et confère un droit durable à l'acquéreur.

La vente de terre, naguère sacrilège et inexistante dans les sociétés traditionnelles, se généralise de plus en plus en raison de la forte démographie et de l'influence de l'économie marchande. Ces facteurs ont considérablement érodé l'autorité des chefs coutumiers, chefs de terre. Ainsi, «le principe de l'inaliénabilité de la terre, bien sacré légué par les ancêtres disparus aux vivants qui à leur tour le transmettront aux descendants, est devenu de nos jours et presque partout un mythe...» (Dissou 1992).

Dans certaines localités du Sud Bénin, l'achat de terre représente un mode particulièrement important d'accès à la propriété foncière (Stewart, 2008). Ainsi, il représente 21 % des terres disponibles dans l'Atlantique, 14 % dans le Couffo, 21 % dans le Mono et même 25% dans le Zou. Ce mode est surtout utilisé par les femmes dans l'Atlantique (29% des superficies) et dans le Mono (18 %) (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

¹⁴ Enquêtes MCA-Bénin/Stewart (2008),

Ce mode d'accès à la propriété paraît plus sécurisant. Il offre les avantages suivants :

- la sécurité par la détention d'actes administratifs ;
- la garantie de droits réels complets (plantation, construction, possibilité de jachère, accès aux produits) ;
- la liberté de gestion et de planification des activités agricoles ;
- les droits de transfert complets et garantis (héritage, vente) ;
- une bonne forme de capitalisation.

Il s'ensuit que dans tout le Sud du Bénin, il n'y a point de localité où l'achat de terre n'est pratiqué. De même au Nord, ce mode d'accès à la terre est déjà apparu et se généralise dans certaines localités. Il représente 2% des terres disponibles dans l'Alibori.

Ce mode d'accès pose un certain nombre de problèmes dus aux actes de vente mal rédigés, aux cas de ventes frauduleuses, à la mauvaise délimitation et identification des parcelles, à l'absence des formalités de publicité destinées à informer le public.

1.2.6 La location ou le bail

La location est un mode d'accès à la terre qui confère au bénéficiaire pendant une durée définie à l'avance le droit d'exploitation sur un domaine contre paiement au propriétaire d'une redevance (souvent monétaire) fixe, payée soit en totalité au début du contrat, soit au début ou à la fin de périodes définies ; généralement cette période correspond à la campagne agricole.

La location reste très accentuée dans les Départements du Sud où la pression foncière est élevée. Elle concerne 19 % des superficies disponibles dans l'Atlantique, 5 % dans le Couffo, 16 % dans les systèmes maraîchers du Littoral, 7 % au Mono et 17 % dans le Plateau. Elle est utilisée par les femmes de l'Atlantique (14 % des superficies), du Couffo (15 %), du Littoral (20 %), du Mono (16 %) et surtout du Plateau (53 %) (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

L'on notera que la location qui ne confère que l'usus, n'incite pas toujours les investissements dans les aménagements notamment ceux relatifs au reboisement et la fertilité des sols à cause de la précarité.

1.2.7 Le gage

Le gage est un mode d'accès à la terre par lequel le bénéficiaire (gagiste et créancier) exploite un domaine contre la satisfaction immédiate d'un besoin d'argent du propriétaire terrien (gageur et débiteur). Le contrat est résilié quand le gageur éteint sa dette. Dans certains cas, il y a une clause de durée minimale d'exploitation garantie au gagiste.

Le gage fonctionne alors comme si le gagiste avait prêté de l'argent au gageur avec la terre comme garantie. Mais, à la différence d'une garantie bancaire et de l'antichrèse¹⁵, la terre mise en gage est exploitée par le créancier, mais les revenus agricoles n'annulent pas sa créance.

Le gage résulte d'une interférence du marché foncier et du marché financier et il apparaît comme une solution au mauvais fonctionnement de ces deux marchés. Des études ont montré que ce mode se rencontre surtout dans les Départements de l'Atlantique, du Mono, du Plateau, du Zou et des Collines.

Il est souvent source de conflits fonciers, notamment pour les gages de longue durée où les principaux acteurs sont décédés sans laisser de preuve écrite constatant le gage.

1.2.8 Le prêt

Le prêt est un mode d'accès qui confère au bénéficiaire encore appelé emprunteur des droits d'usus et de fructus temporaires sans contrepartie formelle en argent ou en nature.

¹⁵ Contrat par lequel un débiteur transfère à son créancier la possession de son immeuble, pour en percevoir fruits et revenus jusqu'au remboursement de sa dette.

La terre faisant l'objet de prêt peut être une propriété individuelle ou lignagère. L'emprunt gratuit a disparu ou représente une part négligeable des exploitations dans les Départements du Borgou, des Collines et du Couffo. Mais il demeure un mode très important d'accès à la terre par les femmes dans tous les autres Départements et surtout dans le Littoral (41 %), le Mono (53 %), l'Ouémé (66%) et le Zou (41 %) (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

Ce mode peut être source de conflits fonciers, notamment lorsqu'il s'agit de prêt de longue durée où l'un ou les principaux acteurs décèdent. L'emprunteur de mauvaise foi peut prétendre avoir bénéficié d'une donation de la terre ou même de l'avoir acquise à titre onéreux.

1.2.9 Le métayage

Le métayage est un mode d'accès à la terre pour lequel la rente payée par le tenancier est un pourcentage contractuel de la production par période de temps. Il s'appelle «dè ma» dans les Départements du Mono et du Couffo qui signifie «cultive pour qu'on partage». C'est en fait un contrat d'exploitation où deux ou plusieurs individus combinent des facteurs de production privés pour réaliser une production dont la part revenant à chacune des parties est fixée de commun accord. En règle générale, le propriétaire fournit la terre et le tenancier le travail; les autres facteurs de production peuvent être fournis par l'une ou l'autre partie.

Le caractère oral de ce mode en constitue une source de problèmes car le métayer de mauvaise foi peut profiter de certaines situations conjoncturelles (décès, déplacement) pour cesser de remplir ses obligations et à terme prétendre à d'autres droits. Le propriétaire de terre peut également rompre à tout moment le contrat de métayage mettant ainsi le tenancier en insécurité foncière.

Au total, les différents modes d'accès à la terre permettent à certains groupes vulnérables notamment aux femmes d'utiliser la terre en faire valoir indirect. Néanmoins, ils présentent quelques insuffisances qui sont parfois source de conflits.

Ces modes caractérisent par ailleurs la situation foncière qui varie suivant que l'on se trouve en milieu rural ou en milieu urbain.

1.3 Situation foncière en milieu rural

1.3.1 La situation foncière en zone rurale aménagée

Les zones rurales aménagées sont essentiellement constituées des terres occupées par les anciennes coopératives agricoles, les aménagements hydro-agricoles, forestiers et fauniques.

1.3.1.1 Les Coopératives d'Aménagement Rural (CAR)

Les Coopératives d'Aménagement Rural (CAR) s'occupaient des cultures agricoles en deux volets : les cultures pérennes avec la palmeraie et les cultures annuelles comme le maïs et le manioc.

Dès les années 60, les coopératives étaient de nature plus étatique que communautaire à la différence des réserves forestières et zones cynégétiques qui sont des espaces assez vastes assortis de restrictions imposées par l'Etat. Le nombre de Coopératives d'Aménagement Rural, conformément aux lois n° 61-26 et n° 61-27 du 10 Août 1961, et dans le cadre de palmiers à huile et cocotiers sélectionnés n'a pas dépassé trente (30) et la superficie totale n'a atteint que 31.800 ha.

A tout ceci s'ajoutent, les Coopératives et Périmètres d'Aménagement Rizicoles qui couvrent une superficie de 5. 000 ha environ et les superficies des fermes d'Etat qui ne sont pas connues avec précision.

1.3.1.2 Les aménagements hydro-agricoles

Les ressources en eau douce du Bénin sont évaluées à 13 milliards de m³ pour les eaux superficielles et 2 milliards de m³ pour les eaux souterraines. Les puits artésiens sont surtout implantés dans les régions du Mono, du Couffo, de l'Ouémé, du Plateau et de l'Atlantique. Il est dénombré comme potentiel dans ce domaine 40 puits artésiens sous-exploités avec pour

corollaire le gaspillage. Très peu de puits artésiens ont fait l'objet d'aménagements appropriés. En effet, il existe de nombreux points d'eau gracieusement offerts par la nature mais qui restent non aménagés en vue de leur exploitation en toutes saisons.

Les terres irrigables hormis celles du Couffo et de la Pendjari sont estimées à 322.000 ha dont 117.000 ha de plaines inondables et 205.000 ha de bas-fonds. Sur les 205 000 ha de terres de bas-fonds, 19.700 ha sont formellement identifiés et seulement 1.266 ha ont déjà été aménagés¹⁶. Au niveau des plaines inondables, près de 10.000 ha ont été aménagées sur les 117.000 ha. Cependant, sur les 10 000 ha de nombreux périmètres sont abandonnés et de grandes superficies ne sont pas mises en valeur dans les parties aménagées.

Une des causes de cette situation réside dans la prise en compte insuffisante de la durabilité des aménagements dans les stratégies de développement de ce secteur. Il s'en est suivi la réalisation des études et les aménagements avec peu de participation des bénéficiaires et la négligence du renforcement des capacités pour la gestion des infrastructures hydrauliques, de l'organisation de la production, de l'accès au marché, etc.

Les problèmes fonciers sont des blocages sur certains périmètres d'aménagement à défaut d'une politique nationale clairement établie en la matière. Ainsi, c'est au cas par cas par périmètre que ces problèmes fonciers sont réglés¹⁷.

16 Direction du Génie Rural, 2003

17 Dans les aménagements de bas-fonds (5-15ha), dès que des financements sont acquis pour une zone donnée, les populations sont informées et sensibilisées. Elles peuvent alors adresser des demandes appuyées du procès verbal d'assemblée générale du village sollicitant l'aménagement de leur bas-fond. Le Génie Rural réceptionne les demandes et une étude socio-économique est faite. C'est au cours de ces études que les questions foncières sont abordées et les villageois doivent s'entendre sur le mode d'attribution des terres qui seront aménagées. Si aucun problème n'est soulevé, le village est pris en compte dans le programme de réalisation des aménagements. Dans le cas contraire où il existe des problèmes fonciers, il appartient au village de proposer une solution consensuelle sinon les Services Techniques du Génie Rural se retirent et le village n'est pas inscrit dans le programme.

Au niveau des grands périmètres, la situation n'est pas très différente. Au cours des études socio-économiques, les propriétaires sont recensés ainsi que ceux qui ne possèdent pas de terre dans la zone à aménager. Les discussions sont menées avec ces populations pour trouver le mode d'attribution des terres. Cette situation s'explique par l'absence d'une politique nationale claire pour la gestion de la question foncière dans les aménagements. Là où des solutions sont trouvées au cas par cas, des difficultés peuvent toujours survenir pour compromettre le bon fonctionnement du périmètre. Il est donc important que des axes d'orientation clairs soient définis en matière d'aménagement hydroagricole afin de sécuriser l'accès à la terre des producteurs.

Chaque Département du Bénin est traversé au moins par un cours d'eau. La surface totale des cours d'eau¹⁸ est estimée à 28 965 ha. Ces cours d'eau sont dans un état de dégradation avancée, à cause des fortes pressions exercées par les pêcheurs et l'utilisation des engins de pêche destructeurs.

Sur le lac Ahémé, l'utilisation de barrages appelés «xa» est généralisée malgré son interdiction par l'administration de la pêche.

Sur le lac Nokoué, les « akaja » continuent d'être le moyen par excellence de pêche alors que leur effet de comblement du lac est bien connu. En outre, sur ces lacs, les filets à mailles fines «mèdokpo konu»¹⁹ pourtant interdits sont aussi utilisés. Ces situations créent de nombreux problèmes qui handicapent une libre navigation sur les lacs en général. Or, le lac Nokoué sert à transporter les produits manufacturés, forestiers et autres. Il sert également de transport aux touristes qui vont visiter le village lacustre de Ganvié. Pour régler ces problèmes, plusieurs initiatives sont prises par l'Etat. Il s'agit notamment de :

- l'installation des Comités de Pêche, par plan d'eau, pour contrôler la pêche et saisir les engins de pêche prohibés par l'administration en charge des pêches dont l'action n'a pas porté.
- la mise en œuvre d'un Projet de Réorganisation des Pêcheries qui a tenté de régler deux problèmes majeurs, à savoir, faciliter la navigation sur les plans d'eau et faciliter l'accès au plan d'eau à tous les pêcheurs. Dans ce cadre, il a été tracé des couloirs de navigation sur le lac Nokoué

¹⁸ Le réseau hydrographique du Bénin est important et est tributaire de quatre (04) bassins versants, à savoir :

• le bassin du fleuve Niger comprend le fleuve Niger sur 120 km et ses affluents que sont le Mékrou sur 410 km, l'Alibori sur 338 km et la Sota sur 250 km ;

• le bassin de la Pendjari qui comprend le fleuve de la Pendjari sur 380 km ;

• le bassin de l'Ouémé avec le fleuve Ouémé sur 510 km, le plus long fleuve du Bénin, et ses affluents : l'Okpara sur 200 km et le Zou sur 150 km ;

• le Bassin des fleuves atlantiques faisant partie d'un bassin plus important qui commence au Togo. Il comprend le fleuve Mono sur 100 km en territoire béninois, le Couffo sur 190 km au Bénin.

Les disponibilités hydrologiques des quatre (04) bassins identifiés seraient de l'ordre de 10 milliards de mètres cubes dont seulement 350 millions de mètres cubes seraient exploités annuellement.

A ce réseau hydrographique, il faut ajouter de nombreux autres plans d'eau constitués de lacs couvrant environ 34.800 à 44.800 ha (en période de crue).

En plus de ces eaux de surface, les eaux souterraines sont estimées à 2 milliards de mètres cubes.

¹⁹ Cette terminologie est usitée en milieu fon et caractérise l'idée d'un comportement égoïste du pêcheur par opposition à Tokpo konu

avec des balises ; les superficies des akaja ont été réduites, mais très tôt les balises sont tombées et les limitations d'occupation des plans d'eau ne sont plus respectées ;

- la réhabilitation des mangroves le long des lacs Ahémé et Nokoué. Mais les résultats attendus ne sont pas atteints parce que ces mangroves n'ont pas bien poussé ;

- la mise en œuvre du Programme d'Appui au Développement Participatif de la Pêche Artisanale (PADPPA) depuis plus de cinq (05) ans, pour la réhabilitation des plans d'eau à travers l'élaboration des plans d'aménagement participatif, le développement des activités génératrices de revenus, le crédit et les infrastructures socio-communautaires. Le Programme présente quelques résultats mais, son impact en termes de réhabilitation des plans d'eau n'est pas encore perceptible.

En termes d'occupation, les plans d'eau sont soumis aux mêmes règles que le régime traditionnel d'accès à la terre. Les modes d'accès sont basés sur la succession, la location, le prêt, le gage et le métayage bien que la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 sur le foncier rural au Bénin reconnaît les plans d'eau comme relevant du domaine public de l'Etat.

1.3.1.3 Les aménagements forestiers et fauniques

Le Bénin dispose d'immenses potentialités forestières réparties de façon inégale sur le territoire. Les plus importantes forêts naturelles se retrouvent dans les régions du Centre, du Nord et de l'Est tandis que dans les régions du Sud et de l'Ouest il n'est noté que des reliques forestières fortement dégradées.

La monographie nationale de la diversité biologique élaborée en novembre 2001 dans le cadre de l'exécution du Projet BEN/97/G31 rend bien compte de ce dont le Bénin dispose en matière de potentialités forestières, halieutiques, pastorales, édaphiques, animales, éco-touristiques et agricoles pour soutenir son développement économique²⁰. Elle permet de présenter la situation actuelle. En effet, sur un total de terres

20 Stratégie nationale de développement durable, CNDD 2006

utilisables de 11.254.000 ha, les forêts et les terres boisées productives occupent une superficie de 6.186.000 ha, soit plus de la moitié des terres utilisables et les aires protégées légalement constituées (Parcs Nationaux et zones Cynégétiques), 2.664.000 ha soit près de 24%. A cela s'ajoutent 20.000 ha de teckeraies exploitables et 5.196 ha de plantations de bois de feu et de service²¹. La faune des formations végétales occupe une place de choix dans la promotion de l'écotourisme. Les habitats, diversifiés du Sud au Nord, expliquent la variété des espèces qu'on y rencontre.

La carte de végétation établie par le Centre National de Télédétection (CENATEL) et qui couvre la frange du Territoire National comprise entre la zone du village Akassato à partir du parallèle 6°30 de latitude Nord et du fleuve Niger indique que les formations végétales (forêts naturelles, plantations, mosaïques de cultures et jachères comprises) identifiées sont évaluées à 10.983.415 ha.

Ces statistiques rendent compte de l'effort fait par le secteur forestier pour classer et gérer les formations forestières dont dispose le pays.

Ces formations végétales sont l'objet de destruction et de prélèvements pour satisfaire les besoins de l'agriculture en sol, de l'élevage en pâturage et des populations en produits forestiers et dérivés. Tout ceci ne tient pas compte de la nécessité de préserver ces ressources dans l'optique d'un aménagement durable.

Les forêts sont regroupées en forêts classées, parcs nationaux et périmètres de reboisement.

1.3.1.3.1 Les forêts classées

Le Bénin souffre d'une dégradation rapide des forêts classées. Les causes principales de cette dégradation sont :

- les défrichements agricoles, du fait de pratiques culturelles basées sur une agriculture itinérante sur brûlis;

²¹ idem

- les feux de brousse, pratiqués par les chasseurs pour traquer le gibier, les cultivateurs pour nettoyer les champs de culture et les éleveurs pour renouveler le pâturage ;
- le surpâturage, avec un développement considérable de la technique de l'émondage des arbres ou leur coupe totale ;
- le développement de la carbonisation, notamment au Centre et au Nord du Bénin pour répondre à la demande croissante des centres urbains;
- l'exploitation abusive de bois d'œuvre et de bois de service ;
- la pression démographique toujours importante, avec un doublement de la population attendu en 2020. Cette situation suscitera une demande plus forte en bois d'œuvre, en bois de service, en bois d'énergie et en charbon de bois.

Dans le souci de conserver les forêts et de les valoriser afin d'en tirer le meilleur parti, le Gouvernement béninois a initié des plusieurs projets. Ce sont notamment les Projets de plantations de Bois de Feu (PBF), phase 1 et 2 dans les régions du Sud. Dans les régions du Nord, certaines forêts classées ont fait l'objet de plan d'aménagement participatif afin de permettre aux populations riveraines d'assurer leur responsabilité en matière de conservation et de valorisation des ressources. Cette approche qui a fait ses preuves a été adoptée par plusieurs autres projets.

Toutefois, cette approche nouvelle de gestion des forêts n'a pas empêché leurs dégradations par l'homme. La bonne approche de gestion durable des forêts reste donc à repenser.

Malgré tous les efforts de surveillance déployés par l'Etat à travers divers projets d'aménagement, les forêts sont toujours prises d'assaut par les populations riveraines qui y installent des exploitations agricoles, coupent des bois d'œuvre et de feu et fabriquent de charbon, etc. Les forêts sont alors dépouillées de leurs ressources.

L'aménagement des forêts par l'Etat, par les Coopératives ou par les particuliers est régi par les dispositions de la loi portant régime des forêts en République du Bénin. Il s'agit de la loi n° 93-009 du 02 juillet 1993 et

son décret d'application. On peut ajouter aussi la loi n°98-030 du 12 juillet 1999, portant loi- cadre sur l'environnement en République du Bénin.

1.3.1.3.2 Les Parcs

Le Bénin dispose de deux Parcs nationaux : le Parc National de la Pendjari et le Parc du W. La transhumance constitue l'un des phénomènes destructeurs des Parcs. Elle concerne les éleveurs fulbè béninois et les transhumants burkinabè et nigériens qui pénètrent dans les zones cynégétiques des Parcs et dont les troupeaux entrent en concurrence avec la faune sauvage sur les points d'eau et les pâturages. Leurs bovins entrent dans les territoires réservés aux faunes sauvages et détruisent leur habitat.

Selon les statistiques de la FAO, la transhumance transfrontalière constitue une menace pour le Parc du W où 40 000 bovins entrent chaque année

L'inefficacité du dispositif de surveillance des Parcs est liée à l'insuffisance du personnel des Services Forestiers affecté dans lesdits Parcs. Le personnel est en outre mal équipé et souvent démotivé.

Pour apporter des solutions durables à cette situation, il a été créé le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) dont la mission est la gestion rationnelle des réserves de faune dans l'ensemble des Parcs Nationaux, des zones cynégétiques et de leurs zones tampons, en liaison avec les populations riveraines et la Société Civile.

En termes d'intervention de l'Etat, il y a eu de nombreux projets dont les plus significatifs sont :

- le Programme d'Aménagement du Parc de la Pendjari (PAPN), exécuté sur financement FED et a permis de réaliser 250 kilomètres de pistes, 82 ouvrages d'art et divers bâtiments des brigades de surveillance dans le Parc ;
- le Programme de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) a couvert le Parc National de Pendjari, la zone cynégétique de la Pendjari et celle de la Djona ;

- le Programme Régional d'Aménagement du Parc du W, financé par l'Union Européenne, couvre le vaste complexe régional d'aires protégées qui s'étend entre le Parc National de la Pendjari dans le Sud-Ouest, les réserves d'Arly et de Singou (Burkina-Faso) à l'Ouest et le grand Parc National du W du fleuve Niger dans le Nord, et à cheval entre le Bénin, le Niger et le Burkina Faso.

Ces différentes actions menées ont eu des répercussions sur les ressources des Parcs et sur l'écotourisme. Seulement, toutes les attentes n'ont pas été comblées.

En effet, les différents problèmes évoqués plus haut n'ont pas encore connu des résultats probants.

A côté des Parcs nationaux, il est délimité des espaces dont l'accès bien que n'étant pas interdit, est limité. Il s'agit des zones cynégétiques. La superficie totale de ces zones au Bénin s'élève à 415 267,75 ha.

1.3.1.4 Les Périmètres de Reboisement

Les Périmètres de Reboisement font également partie des aires protégées. Le potentiel des périmètres de reboisement est de 981,51 ha.

Ils sont initiés par l'Etat. Ce sont des projets portant sur de vastes domaines reboisés en vue de la protection de la nature, leur finalité étant de procurer des bois de feu et des bois d'œuvre aux populations.

Au total, le domaine forestier de l'Etat est une aire géographiquement délimitée sur la base d'un arrêté de classement ; il est constitué de deux (02) grandes catégories²² à savoir :

- les Forêts Classées (FC), les Périmètres de Reboisement (PR) et les Réserves Botaniques (RB) répartis sur cinquante trois (53) massifs et couvrant une superficie totale de 1.307.025 ha ;
- les Aires Protégées constituées de deux (02) Parcs Nationaux et de trois (03) Zones Cynégétiques couvrant une superficie totale de 1.357.050 ha.

22 ibidem

Il s'agit d'un réseau d'Aires Protégées qui constituent des habitats privilégiés pour la faune.

Il se dégage de tout ce qui précède que la flore du Bénin est assez diversifiée. Mais le couvert forestier s'amenuise dangereusement d'année en année, raison pour laquelle des données fiables et actualisées doivent être périodiquement collectées sur l'évolution de la couverture végétale. Un état des lieux périodique de la situation foncière en zone rurale non aménagée devra être également fait.

1.3.2 La situation foncière en zone rurale non aménagée

En zone rurale non aménagée, la situation foncière est caractérisée par un accroissement de la pression sur les terres et un inégal accès à la terre.

1.3.2.1. L'évolution de la pression sur les terres

Le Bénin dispose d'une superficie estimée aujourd'hui à près de 114 763 km²²³. Cette superficie comprend des terres cultivées qui se sont accrues progressivement depuis 1961, d'après les indicateurs de développement en Afrique de la Banque mondiale 2008/2009 (voir figure 1).

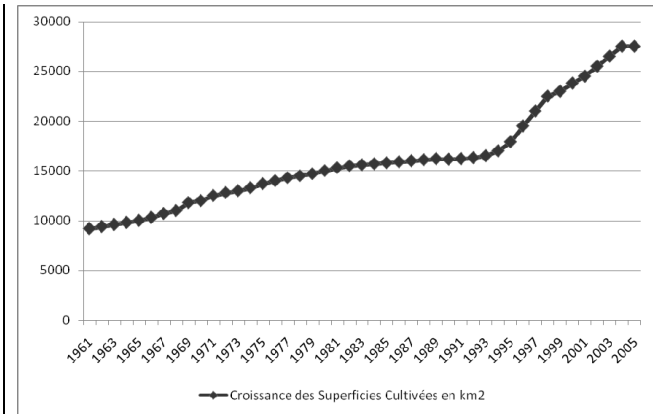


Figure 1: Accroissement des superficies cultivées au Bénin 1961 – 2005

Source : Indicateurs 2008/2009 de la Banque Mondiale sur le développement de l'Afrique

23 Cette estimation fait suite à la décision de la Cour Internationale de Justice de la Haye au sujet du différends de l'île de Lété avec le Niger. Le Bénin ayant perdu cette île a gagné par ailleurs de nombreux autres domaines. Autrefois, la superficie du Bénin était de 112622 km²

Comme le montre la figure 1, la superficie des terres cultivées du Bénin est passée de 14 420 km² en 1961 à 35 670 km² en 2005, soit un accroissement de 148%.

Dans les zones agricoles, la plus grande partie des terres est placée sous le régime coutumier. En effet, le milieu rural foncier est en général sous le contrôle des responsables coutumiers qui sont le plus souvent des chefs de terres chargés de faire respecter et perpétuer les règles traditionnelles. Ces règles, non écrites, sont pour la plupart des traditions héritées des ascendants, premiers occupants. La multiplicité des modes d'accès à la terre, l'absence d'acte de mutation formalisé, les conflits latents, les pesanteurs multiples qui limitent l'accès des femmes et des jeunes à la terre sont au nombre des raisons qui appellent une réforme foncière urgente.

Les acteurs du foncier à savoir les adultes, les jeunes et les femmes, participent aux activités agricoles dans les zones rurales non aménagées.

1.3.2.2. Un inégal accès à la terre

Dans le régime coutumier, on observe que certaines catégories sociales, en particulier les femmes et les jeunes, sont confrontées à des difficultés, voire l'exclusion totale pour l'accès au foncier ou à la propriété foncière.

On note également une inégale répartition des terres agricoles selon l'âge, le sexe et le statut de l'exploitant. De même, la différenciation sociale est de plus en plus marquée en ce qui concerne la propriété et l'accès à la terre dans les zones de forte pression démographique où se développent les modes de faire-valoir indirect des terres. Les paysans sans-terres ou marginalisés sont devenus plus nombreux tant dans les zones de forte pression démographique que dans les zones de fortes immigrations. Dans les rangs des sans terres propres, il faut compter aussi les femmes qui sont exclues de la succession, et les jeunes qui n'ont pas les moyens d'acheter la terre et dont les terres héritées sont insignifiantes. Les marginalisés sont contraints aux droits précaires et révoquables non compatibles avec le développement d'une agriculture moderne et intensive en capital.

Bien que les populations des zones d'accueil soient tolérantes vis-à-vis des immigrants, il arrive que des tensions sociales éclatent par endroits. Le taux d'accroissement démographique dans ces zones dépasse 7%, ce qui laisse à penser que les pressions seront très fortes sur les ressources naturelles dans les années à venir et que l'équilibre écologique sera rompu.

Dans la recherche de terre, les jeunes se heurtent à des difficultés. Certains détenteurs coutumiers de terres ayant des dizaines d'hectares à leur disposition refusent d'en concéder une partie aux jeunes, craignant de voir leur échapper leur patrimoine. Cette situation qui bloque l'accès des jeunes à la terre a pour corrolaire l'exode rural, le renforcement la pauvreté qui sévit dans ce milieu et la surpopulation au niveau des villes.

Malgré leurs performances, les femmes sont généralement marginalisées car leur accès à la terre est souvent difficile voir impossible à cause de leur statut qui reste subordonné à celui de leurs maris. Toutefois, elles peuvent acquérir par le mariage un droit d'usufruit sur les terres appartenant à leur époux (PSIA, 2006). Ce droit est en général assorti de restrictions importantes, pouvant aller jusqu'à l'interdiction de pratiquer des cultures pérennes.

Dans certaines zones rurales, ce droit reste précaire car il peut être retiré à la fin de la saison agricole, notamment en cas de divorce ou de décès du mari.

Il peut arriver que du vivant du présumé propriétaire, celui-ci instruisse ses frères à donner une partie de son domaine aux enfants filles qui se sont bien occupées de lui spécialement en cas de maladie chronique. Mieux, de leur vivant, certains hommes font une donation de parcelles à leur(s) épouse(s).

Au Sud du Bénin où les ventes de terres sont plus fréquentes, les femmes disposant de moyens peuvent en acquérir. A leur décès, les enfants filles peuvent purement et simplement être écartées lors du partage de l'héritage.

De tout ce qui précède, il ressort que diverses pesanteurs freinent l'accès de la femme à la terre surtout en milieu rural. Au nombre des pesanteurs on peut citer notamment: l'analphabétisme, la pauvreté, et la subordination de la femme à l'homme.

1.3.3. Les conflits fonciers en milieu rural

Le milieu rural, tout comme les zones urbaine et périurbaine, connaît une absence de procédures de prévention et une recrudescence de divers conflits fonciers. L'examen de la typologie et des structures de règlement des conflits permettent d'apprécier la situation en milieu rural.

1.3.3.1 La typologie des conflits en milieu rural

Les conflits fonciers les plus fréquents en milieu rural peuvent être catégorisés en conflits de limites, conflits liés à la contestation des droits de propriété ou aux partages successoraux, les conflits entre agriculteurs et éleveurs fulbè sédentaires ou transhumants ainsi que les conflits entre propriétaires et exploitants.

1.3.3.1.1 Les conflits de limites

Ce sont des conflits de voisinage qui naissent lorsque les repères servant de limites à deux domaines contigus disparaissent. L'un des propriétaires estime que lors du défrichement, l'autre a débordé sur son domaine. Les causes ici résultent du fait que les limites des terres agricoles sont mal définies. En attendant le règlement de ces conflits, les domaines litigieux sont frappés d'interdiction de toutes formes d'exploitation réduisant ainsi les superficies cultivables.

1.3.3.1.2 Les conflits liés à la contestation des droits de propriété

Les causes ici sont le fait des terres mises en gage, objet de succession, vendues ou ayant fait l'objet de donation selon la coutume. Pour les cas de gage, les descendants du créancier gagiste remettent en cause les paiements effectués pour dénier tout droit de propriété au débiteur. Pour

les ventes de terre, le conflit provient de l'absence de force probante attachée aux actes de vente, ou parfois des ventes multiples à plusieurs acquéreurs, des cas de stellionat ou vente frauduleuse de parcelle, etc. Ces conflits constituent des freins aux investissements car ils bloquent la valorisation des terres.

1.3.3.1.3 Les conflits liés aux partages successoraux

Les causes de ces conflits sont liées au mode peu transparent et discriminatoire de partage successoral des terres. Les contradictions apparaissent dès l'instant où certains héritiers se sentent lésés dans le partage. Les conflits naissent également dès que certains enfants considèrent que les grosses parts sont concédées aux enfants d'une des femmes du conjoint décédé et en particulier la première. C'est le cas également de l'héritage des arbres par les enfants filles, chose qui ne reçoit pas toujours l'assentiment des héritiers hommes qui se considèrent dépossédés par leurs sœurs. C'est souvent des conflits qui durent et se transmettent aux descendants des héritiers décédés.

1.3.3.1.4 Les conflits entre agriculteurs et éleveurs

Il existe deux types de conflit entre agriculteurs et éleveurs. On distingue les conflits entre agriculteurs et éleveurs fulbè sédentaires et ceux qui opposent les agriculteurs et les éleveurs fulbè transhumants.

i. Les conflits entre agriculteurs et éleveurs fulbè sédentaires

Ces conflits se rencontrent sur les espaces où cohabitent les agriculteurs et les éleveurs sédentaires. Les éleveurs fulbè sédentaires, même si leur installation date de longtemps, sont considérés comme des allochtones, c'est-à-dire de simples occupants ne disposant que d'un droit d'usage. C'est pour cette raison que dans le droit coutumier, il n'est pas fait cas des droits fonciers des éleveurs. Dans ces conditions, les agriculteurs se considèrent comme les seuls propriétaires de terre et se comportent comme tels. Ils cultivent leurs champs en ignorant le passage des animaux. Or, les éleveurs fulbè sédentaires ont souvent plus de moyens

financiers que les agriculteurs. De plus, ils rendent beaucoup de services aux agriculteurs. Ils gardent leurs bœufs, leur fournissent du lait, du fromage, des œufs, des volailles, et parfois des bœufs, etc. C'est pourquoi ils réclament le droit d'accès à la terre pour le passage ainsi que le parage de leurs animaux. Mais l'entente entre les deux acteurs a toujours été difficile bien que sur le plan agronomique, il soit démontré l'avantage partagé qui peut découler de leur cohabitation. Les agriculteurs installent leurs champs sans se soucier des éleveurs. Dès que ces champs sont saccagés par les troupeaux, des conflits naissent et conduisent parfois à des affrontements très violents.

ii. Les Conflits entre agriculteurs et éleveurs Fulbè transhumants.

La transhumance est un phénomène transfrontalier. Elle est également un mode de vie où les Fulbè se déplacent avec toute leur famille et leurs troupeaux de bœufs. Ces troupeaux sont conduits vers les points d'eau et les pâturages. Dans leur déplacement, les bœufs détruisent des champs de cultures et des plantations, ce qui crée des conflits parfois sanglants entre agriculteurs et Fulbè transhumants.

En raison de l'ampleur sans cesse grandissante de ces conflits, les Etats concernés ont pris des lois pour régler le phénomène. On peut citer notamment au Bénin la loi n°87-013 du 21 septembre 1987, portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance.

Dans le sens de l'apaisement des parties, des efforts sont faits pour délimiter les couloirs de passage des transhumants. Des associations de transhumants sont même créées, des retenues d'eau sont construites etc. Malgré tous ces efforts, ces conflits demeurent et conduisent à des affrontements et à des morts d'hommes ; ils constituent des problèmes qui peuvent dangereusement affecter les relations internationales si l'attention nécessaire ne leur est pas accordée.

1.3..1 1.3.3.1.5 Les conflits entre propriétaires et exploitants

Les conflits entre propriétaires et exploitants sont de divers ordres. Ils sont dus aux insuffisances liées à la formalisation des contrats de vente ou au caractère oral de ces contrats. En cas d'exploitation sous forme de faire-valoir indirect, les propriétaires ont l'habitude de rompre les contrats des exploitants mettant ainsi fin à l'usage continu de la terre en vue d'affirmer ou de confirmer leur droit de propriété. Si par exemple l'exploitant avait fertilisé ce sol, il ne peut plus continuer de bénéficier du fruit de ses investissements à cause de la rupture brutale du contrat. Une telle situation n'est pas souvent acceptée par les exploitants, ce qui engendre des conflits.

1.3.3.2 Les structures de règlement des conflits en milieu rural

En milieu rural, les différents conflits sont d'abord présentés devant les instances locales²⁴ de règlement des conflits. Les décisions rendues par les instances locales non formelles n'ont pas la même valeur contrairement à celles des instances formelles telles que les Tribunaux et les structures créées par la loi n°2007-03.

1.4 La situation foncière en milieu urbain et péri-urbain

1.4.1. Evolution de la population urbaine et péri-urbaine

La base de données des indicateurs de développement de l'Afrique 2008/2009 de la Banque Mondiale montre l'évolution de la croissance de la population totale du Bénin par rapport à la population urbaine sur la période allant de 1960 à 2007. Cette comparaison est illustrée dans la figure 2.

²⁴ Ces structures peuvent étre formelles comme c'est le cas des SVGF ou non formelles comme les cConseils de sSage.

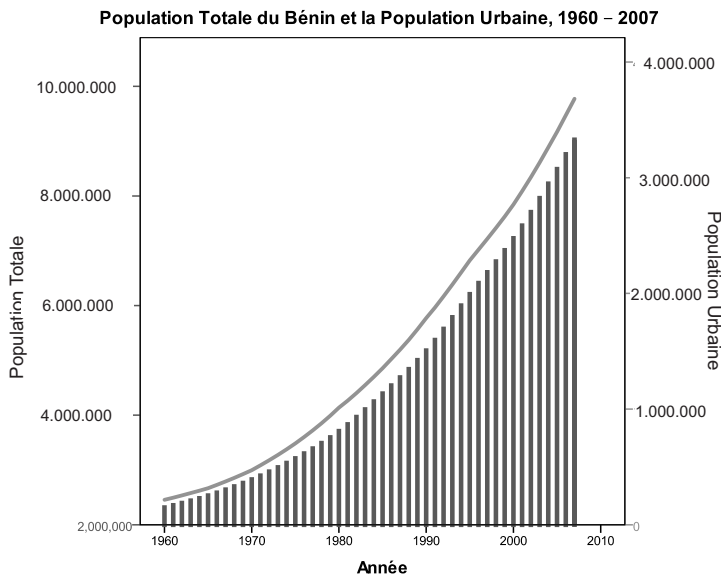


Figure 2 : Comparaison de la croissance de la population totale à la population urbaine du Bénin 1960 - 2007

Source : Indicateurs 2008/2009 de la Banque Mondiale sur le développement de l'Afrique

Les données montrent que sur ladite période la population totale du Bénin est passée de 2.316.078 à 9.025.402 habitants. Quant à la population urbaine, elle est passée de 215.395 à 3.682.364 habitants. Cet important accroissement de la population urbaine est dû à l'exode rural et à l'immigration des étrangers à la recherche de meilleures conditions d'existence.

Cette situation entraîne une forte pression sur les terres urbaines. C'est ce qui explique pourquoi ces terres prennent de la valeur en milieu urbain avec pour corollaire, le développement des marchés fonciers surtout informels, l'installation anarchique des populations même dans les zones déclarées impropres à l'habitation et les conflits fonciers multiples et complexes.

1.4.2. Le développement des marchés fonciers urbains et péri-urbains

Les marchés fonciers urbains et péri-urbains sont dynamiques, mais gangennés par des pratiques malsaines et répréhensibles.

Du fait de la forte croissance démographique en milieu urbain et péri-urbain le besoin grandissant de terres a donné lieu à l'émergence d'une multitude d'acteurs du foncier. Il s'agit notamment des intermédiaires dans les transactions des parcelles de terrain généralement appelés "démarcheurs". Leur rôle est de rechercher ou proposer des parcelles aux acquéreurs et de percevoir ainsi des commissions sur le coût des transactions. Ainsi, les marchés fonciers se sont développés dans les milieux urbains et péri-urbains. Les tenants du secteur se professionnalisent et font de la publicité à travers des enseignes ou des spots publicitaires.

Certains démarcheurs, bien qu'étant dans l'informel, réalisent des chiffres annuels avoisinant les dix millions (10.000.000) de francs CFA.

Des établissements de gestion immobilière sont également nés. Ces structures sont de plus en plus organisées dans la fourniture de leurs prestations. Leurs activités foncières varient de la simple médiation pour acquisition de terre à la spéculation foncière. Elles sont aussi des gestionnaires d'immeubles et des intermédiaires dans les locations.

Les activités de ces acteurs contribuent à augmenter exagérément les prix d'acquisition des terres. Par exemple, au cœur de la ville de Cotonou, 500 m² de parcelle de terre nue peut coûter jusqu'à deux cent millions (200.000.000) de francs CFA.

En général les prix ne cessent de grimper en milieu urbain en l'absence d'une régulation par les pouvoirs publics, d'un référentiel de prix actualisés sur le foncier ainsi que d'un cadre formel pour les transactions foncières .

L'informel se développe pour suppléer à la faiblesse du formel ou à son inexistence. Ainsi, le développement du marché foncier engendre des frais, pour la plupart non prévus, par la loi des finances. Leur paiement profite peu à la communauté mais aux individus. C'est le cas des certificats de non litige pour lesquels des frais sont perçus par les Chefs de Villages ou de Quartiers de ville et autres autorités locales pour leur légalisation à des coûts exorbitants.

L'exercice des professions de ces acteurs du foncier n'est pas organisée et leurs activités ne sont ni réglementées, ni contrôlées par les pouvoirs publics.

Le fait que ces nouveaux acteurs maîtrisant les marchés fonciers, ne sont pas contrôlés par les pouvoirs publics, engendre de fréquents cas d'abus au préjudice des citoyens. Par ailleurs, l'immobilisation de terres en zones péri-urbaines, par leur achat massif par des personnes nanties, empêchent de nombreuses personnes d'avoir accès à la terre.

La vente de parcelle à plusieurs personnes ou par des personnes sans titre de propriété sont des éléments caractéristiques de nombreux conflits fonciers, surtout en ce qui concerne la tenure coutumière. Cela s'explique, entre autres, par l'inexistence de cadastre, la non disponibilité de plan d'état des lieux au niveau des Mairies. Les autorités locales sont ainsi amenées à signer parfois des conventions de vente de parcelles litigieuses parce qu'elles ignorent tout de la véritable situation desdites parcelles.

Certains démarcheurs fonciers entretiennent une mafia foncière qui aboutit parfois à la contrefaçon des actes domaniaux avec la complicité des Services des Affaires Domaniales et Foncières des Mairies.

1.4.3 L'installation anarchique des populations

Dans la gestion foncière des zones urbaines et périurbaines, l'on observe une installation anarchique généralisée des populations sur les terres.

Cette situation très préoccupante, suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière est caractérisée par :

- le manque de constitution de réserves foncières et le morcellement anarchique des réserves existantes par les Communes et l'Etat ;
- des cessions et des occupations irrégulières et anarchiques par certaines Mairies, par l'administration publique et par les populations, des sols, même impropres à l'habitation, concernant des domaines publics, (espaces publics emprises de voie, rivages, berges, plages, cotes, plans

d'eau, exutoires naturels, etc.), des domaines privés (TF), ainsi que des réserves foncières administratives de l'Etat et des Communes.

L'afflux des populations vers les villes et le désir légitime des citoyens béninois d'avoir leur propre domicile font qu'il est difficile de discipliner l'installation des populations dans les zones urbaines et péri-urbaines. Ainsi, les bas-fonds, les abords des cours d'eau et les zones non viabilisées sont totalement occupés sans aucun respect des textes en vigueur et des documents de planification spatiale et d'aménagement urbain existants créant, non seulement des difficultés d'accès des populations aux services et infrastructures socio-communautaires, mais encore de graves nuisances à l'environnement. En effet, ces installations incontrôlées bloquent les passages d'eau et aggravent les risques d'inondations. En outre, l'absence des infrastructures d'évacuation de déchets liquides et solides est un facteur favorable l'expansion des maladies et autres épidémies.

Face à cette situation, un arrêté ministériel n° 0002/MEHU/DC/DUA du 7 février 1992, a été pris pour définir les zones impropres à l'habitation.

En outre, l'Etat a élaboré et met progressivement en œuvre une Politique Nationale de l'Habitat qui vise à faciliter l'accès du plus grand nombre à un logement décent et à moindre coût, à travers :

- l'encouragement de l'auto-construction ;
- le développement d'une culture de promotion immobilière ;
- la rentabilisation du financement de la voirie et des réseaux divers;
- la promotion de nouveaux axes de financement de l'immobilier et l'accroissement de la capacité d'accès au crédit immobilier ;

1.4.3. La planification spatiale et l'aménagement du territoire

La planification spatiale s'avère importante dans la mesure où elle contribue, par une à planification rationnelle du foncier, urbain, péri-urbain ou rural, à la sécurisation des investissements et à la régulation du marché foncier.

Les documents de planification spatiale et d'aménagement des

Communes tels que les Schémas Directeurs, les Plans Directeurs d'Urbanisme, les Plans d'Occupation des Sols, etc. définissent les différentes zones d'implantation (agricoles, d'habitation, industrielles, etc.).

A travers les documents de planification spatiale, l'Etat et ses démembrements fixent la localisation judicieuse des équipements socio-collectifs et des infrastructures. Les mesures d'affectation des différentes zones du territoire ou des sols à des usages déterminés ont l'avantage de pallier les désagréments liés aux déguerpissements des populations et au gaspillage de ressources pour indemniser les « sinistrés » déplacés pour en vue de l'installation des équipements, des infrastructures socio-communautaires et des divers réseaux utilitaires collectifs (eau, électricité, téléphone).

Depuis une quinzaine d'années, le Gouvernement béninois, a pris l'initiative de doter les Communes d'outils de planification spatiale et d'aménagement.

En matière de document de planification et d'aménagement urbain, tous les noyaux urbains des 77 communes ne sont pas couverts. Toutefois, à ce jour, plus d'une trentaine de Plans Directeurs d'Urbanisme et 18 Plans d'Aménagement ont été réalisés par l'Etat, avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers. Cependant, ces documents de planification ne prévoient ni le financement des actions identifiées, ni les mécanismes d'internalisation et de vulgarisation desdits plans. La majorité de ces documents ne sont pas opposables aux tiers et donc, n'ont aucune force juridique. Cette situation a pour conséquence le non respect de ces documents de planification qui, pour la plupart, ne sont pas mis en œuvre par les autorités communales.

Le cadre légal de planification spatiale, d'aménagement du territoire et des Communes est obsolète.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a adopté en 1995, la Déclaration de Politique Urbaine par décret 95-341 du 30 octobre 1995. De même, un Code de l'Aménagement et de l'Urbanisme a été initié, dont la procédure d'adoption est en cours.

Il s'agit d'un projet de loi pour fixer les règles et conditions d'utilisation du sol en milieu urbain et périurbain au Bénin, préciser les règles sur la maîtrise de l'espace à travers l'élaboration de différents documents de planification et d'aménagement et pallier aux insuffisances en matière de définition et de protection du domaine public.

Ce Code apportera plus de légitimité et d'opérationnalité aux instruments de planification et de maîtrise du développement urbain.

Par ailleurs, en novembre 2002, le Gouvernement a adopté la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). A travers cet acte, l'Etat affiche sa volonté de prendre en considération la dimension spatiale dans les politiques de développement. C'est ainsi que la Direction de l'Aménagement du Territoire a été restructurée sous la forme d'un Office à caractère social, culturel et scientifique et transformée en une Délégation à l'Aménagement du Territoire. La Délégation a conçu dès 2005, le Document de Stratégie Opérationnelle (DSO) qui préconise les instruments techniques, organisationnels et financiers requis pour la mise en œuvre efficace de la DEPONAT. Au nombre de ces instruments, il faut noter le Schéma Départemental d'Aménagement Territorial (SDAT) encore appelé Agenda Spatial. Il s'agit d'un document à caractère prospectif qui détermine au moins quinze (15) années plus tôt, les lieux d'implantation des grands équipements structurants (ports, aéroports, zones franches, échangeurs, autoroutes...). Les orientations de ce document de planification du développement territorial devraient être rendues opérationnelles par des directives du Gouvernement relativement aux actions d'aménagement à mener sur des territoires et par la création de conditions incitatives aux acteurs privés et publics en vue de l'atteinte de ses objectifs d'aménagement du territoire.

Au niveau local, les recommandations contenues dans l'Agenda Spatial sont prises en considération de façon plus précise à travers les Schémas d'Aménagement Communal ou Intercommunal.

Par ailleurs, un projet de loi sur l'aménagement du territoire a été élaboré et sera soumis à l'adoption du Gouvernement pour engager la

procédure de vote à l'Assemblée Nationale.

1.4.5 Le lotissement

Le lotissement²⁵ se définit comme une opération d'urbanisme qui consiste à diviser un terrain, une propriété foncière en plusieurs parcelles destinées à la construction de bâtiments à usage d'habitation, de bureau, commercial, artisanal ou industriel. Il vise à créer un tissu parcellaire, un morceau de ville. Pris dans le contexte du Bénin, il apparaît comme une opération de régularisation de l'occupation anarchique par les populations des zones périurbaines, une opération de remembrement et de restructuration du foncier en milieu urbain et périurbain.

Les opérations de lotissement devraient précéder l'installation des populations. Mais au Bénin, c'est le phénomène inverse qui est observé et généralement c'est après l'installation des populations que les travaux de lotissement sont initiés. Par ailleurs, la mauvaise pratique dans l'initiation, la réalisation et la gestion des opérations de lotissement est caractérisée par :

- un grand nombre de lotissements non justifiés par des besoins réels de logements ;
- les morcellements anarchiques des terrains «lotissements sauvages»
- le lotissement de plans d'eau ou de zones impropres à l'habitation;
- le non respect des règles d'attribution des marchés de lotissement ;
- le non respect de la feuille de route des opérations de lotissement ;
- le manque de transparence dans les opérations de lotissement donnant lieu à un grand nombre des personnes omises ou « sinistrées » pendant les travaux de recasement ;
- une pratique récurrente de « lotissement des sinistrés » consistant au recasement de présumés propriétaires omis, sinistrés ou fictifs dont la longue liste ne cesse d'augmenter d'année en année et dont l'installation s'impose sur les Titres Fonciers de l'Etat de grandes superficies ;

25 Conformément à l'arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996, cinq (05) phases sont prévues pour les travaux de lotissement à savoir: l'initiation; l'état des lieux; les études; l'application; le recasement (attribution).

- le non respect des normes techniques et des règles d'aménagement ;
- un mauvais dimensionnement des parcelles, souvent trop réduites en largeur ou en superficies et difficiles à aménager ;
- le non rattachement des levés topographiques au Système Géodésique National ;
- des difficultés ou le manque de financement des travaux de lotissement;
- l'inachèvement et le manque de clôture des lotissements ;
- la viabilisation tardive ou inexistante des zones loties ;
- le manque d'immatriculation des domaines abritant les équipements communautaires (éducatifs, sanitaires, administratifs, etc.) ;
- l'absence d'installation des Associations Foncières Urbaines (AFU) pour les opérations d'aménagement

Trois textes régissent les opérations de lotissement. Il s'agit :

- de la circulaire n°183 SE/4 du 17 octobre 1938 au sujet des lotissements des centres urbains ;
- du décret n° 55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les Territoires relevant de l'autorité du Ministère de la France d'Outre Mer ;
- de l'arrêté n° 0023/MEHU/DC/DUA du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

La Commission Nationale d'Urbanisme et les Commissions Départementales d'Urbanisme créées par les décrets n° 154 et 155 du 19 juin 1969 et complétés par l'arrêté du 26 octobre 1992 sont restées compétentes en matière d'adoption des documents d'urbanisme.

1.4.6 Les conflits fonciers en zone urbaine et péri-urbaine

En zone urbaine et périurbaine, on note une recrudescence de conflits fonciers et domaniaux et l'inexistence de procédures de prévention des conflits.

Le nombre total annuel de requêtes enregistrées par les Mairies et Préfectures sur les conflits fonciers approche les 1000²⁶. Pour 35% de ces structures, les conflits fonciers représentent entre 76 et 100% des requêtes totales.

En ce qui concerne les cabinets d'instructions, d'Avocats et d'Huissiers, les conflits fonciers représentent près de 25% des affaires qui leur sont soumises. Cette proportion est significative quand on sait que ces cabinets connaissent une large gamme de dossiers. Chaque cabinet/juridiction enregistre environ 120 requêtes sur les conflits fonciers par an.

En outre, l'évaluation du nombre de requêtes enregistrées annuellement par ces acteurs varie entre 1 et 2000 avec une moyenne de 120. Ceci suppose qu'au niveau national, chaque juridiction enregistre annuellement environ 120 requêtes sur les conflits fonciers.

1.4.6.1 La typologie des conflits en zones urbaine et péri-urbaine

Les conflits fonciers les plus fréquents en milieu urbain peuvent être catégorisés en conflits de limites entre des voisins, conflits liés à la contestation récurrente des droits de propriété ou aux partages successoraux, (parcelles vendues par les parents ou les petits fils), ainsi que les conflits entre bailleurs et locataires.

Les conflits de limites entre des propriétaires et leurs voisins sont souvent liés à l'empiètement sur la parcelle du voisin, soit lorsque les repères servant de limites à deux domaines contigus disparaissent, soit lors des opérations d'état des lieux.

Dans ce dernier cas, c'est après l'état des lieux et le lotissement, à la phase de recasement ou d'attribution des parcelles, que le propriétaire de la parcelle empiétée constate que la superficie a été réduite. Le propriétaire de la parcelle amputée porte ses accusations sur l'administration préfectorale.

²⁶ Enquêtes Stewart, 2008

rale ou communale qui a initié le lotissement et le Cabinet de géomètre-expert. Pour clarifier la situation, il est procédé alors à un levé contradictoire de l'état des lieux sur les parcelles des personnes en conflit.

Les conflits liés à la contestation récurrente des droits de propriété sont souvent dus à la vente multiple et successive d'une même parcelle, tandis que les conflits liés aux partages successoraux sont occasionnés, soit par les remises en cause de ventes postérieurement faites par les parents des ayants-droit ou par les petits-fils soit par la gestion dispendieuse de l'administrateur d'une parcelle destinée à un mineur.

Les conflits entre bailleur et locataire peuvent naître quand, en fin de bail, (bail emphytéotique ou bail à construction) le locataire qui a occupé une parcelle pendant une longue durée en réalisant des investissements importants, désire acquérir la parcelle auprès du propriétaire.

Les sources des conflits sont notamment :

- la remise en cause récurrente des droits de propriété acquis depuis des années ;
- le non respect des décisions conservatoires des juridictions entraînant, à terme, des opérations de déguerpissement aux coûts socio-économiques très élevés ;
- les lotissements mal exécutés et l'absence ou une mauvaise formalisation des transactions foncières.
- L'ignorance des procédures des opérations de lotissement par les populations,
- la non acceptation du coefficient de réduction de lotissement par les populations et surtout la mauvaise foi de certains géomètres et de certaines autorités administratives et politiques.

La signature parfois des conventions de vente de parcelles litigieuses par les autorités locales parce qu'elles ignorent tout de la véritable situation desdites parcelles.

Par ailleurs, certains démarcheurs fonciers entretiennent une mafia foncière qui aboutit parfois à la contrefaçon des actes domaniaux avec la

complicité de certains Services des Affaires Domaniales des Mairies.

Dans tous les cas, la mauvaise gestion du foncier par certaines autorités administratives qui se complaisent à délivrer illégalement des documents administratifs (Permis d'Habiter, certificat administratif, attestation de recasement, attestation de non litige, etc.) entraîne parfois des confusions. C'est ainsi que ces documents sont délivrés à la fois à plusieurs personnes sur la même parcelle, ce qui donne lieu à une multitude de conflits fonciers et domaniaux.

1.3.3.2 Les structures de règlement des conflits en milieu urbain et péri-urbain

A l'instar du milieu rural dont les réalités sont assez complexes, en milieu urbain, l'on note certaines particularités.

Les conflits fonciers en milieu urbain et périurbain sont pour la plupart réglés au Tribunal. Les Mairies sont aussi impliquées dans les règlements des conflits fonciers en raison de leur proximité avec la population et de leur responsabilité notamment dans les lotissements (délivrance de certificats administratifs, apposition de la formule d'affirmation sur les conventions de vente, recasement des parcelles).

Certaines structures ont aussi souvent sollicités et interviennent dans le règlement des conflits fonciers, avant qu'ils ne soient portés devant les Tribunaux, les Ministères suivants :

- le MUHRFLEC, à travers les Directions Techniques du (DGURF, IGN, DDHU) dont les rôles sont prépondérants dans l'élaboration et le contrôle de l'application des textes et des normes en matière de lotissement, ou de conservation de l'information foncière sur les lotissements ;
- le MDGLAAT, au niveau de la Commission Nationale des Affaires Domaniales (CNAD).

Au niveau des structures de règlement des conflits, on observe :

- une lenteur et une durée très longue des jugements des litiges fonciers par les Tribunaux ;
 - l'insuffisance de spécialisation des Tribunaux dans les affaires foncières et domaniales ;
 - le manque de force exécutoire de la chose jugée pour les règlements de conflits initiés par les instances locales notamment traditionnelles ;
- Les nombreux problèmes fonciers enregistrés aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural ont été à la base de plusieurs opérations pilotes initiées par l'Etat béninois pour juguler l'insécurité foncière.

1.5 Expériences de sécurisation foncière

De nombreuses initiatives ont été menées en vue de garantir la sécurité foncière aux populations et d'améliorer la gestion foncière et celle des ressources naturelles. L'accent sera mis sur les expériences menées ou actuellement en cours aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

1.5.1 L'expérience d'établissement des Plans Fonciers Ruraux

L'expérience pilote d'élaboration des Plans Fonciers Ruraux a démarré en 1993 dans le cadre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) comme réponse à l'insécurité foncière et aux diverses pratiques en matière de gestion foncière qui ne favorisaient pas les investissements et les aménagements durables.

L'objectif des PFR était alors la sécurisation foncière dans les bassins versants retenus par le PGRN en vue de leur aménagement. Dans ce cadre, il est établi un recensement des droits, des ayants-droit et des conflits ainsi que la cartographie des terres objets desdits droits. Les plans et archives des droits identifiés sont conservés dans le village et les données sont mises à jour de façon périodique.

Il a été réalisé lors de cette expérience, quarante-et-un (41) PFR dans six (06) Départements administratifs du Bénin à savoir : Atlantique, Couffo, Collines, Donga, Atacora et Borgou. Sur financement du MCA-Bénin, trois cent (300) PFR sont en cours de réalisation dans tous les Départements

administratifs à l'exception des Départements du Littoral, de l'Atacora et de la Donga. En raison de la synergie entre Partenaires Techniques et Financiers, les Départements de l'Atacora et de la Donga bénéficient de l'appui technique et financier de la coopération allemande (GTZ) pour la réalisation de 66 Plans Fonciers Ruraux.

Le Projet de Gestion des Forêts et Terroirs riverains s'est investi également dans l'élaboration des Plans Fonciers Ruraux dans les villages riverains des forêts classées.

1.5.2 Le Sous-programme sécurisation foncière et résidentielle

Ce Sous-programme dont l'objectif global est de contribuer à la sécurisation foncière et résidentielle conçu et exécuté en prélude à la réforme foncière en cours au Bénin est mis en œuvre par le Ministère chargé de la réforme foncière notamment par la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière. Son objectif global a été de contribuer à la sécurisation foncière et résidentielle. Il a permis :

- d'implanter 300 bornes géodésiques de second ordre (RGB2) couvrant 7 des 12 Départements du Bénin (Littoral, Atlantique, Ouémé, Plateau, Mono, Couffo, et Zou) et 44 Communes et d'élaborer un répertoire des fiches signalétiques, de la représentation graphique de tous les points sur des cartes topographiques, et des documents sur supports numériques ;
- d'élaborer des cadastres pilotes (plans cadastraux à l'échelle 1/1000 et registres fonciers sur supports papier et numérique (Fichiers Arcview) dans les zones de transformation des Permis d'Habiter en Titres Fonciers pour les villes de Cotonou (Gbégamey¹ et Ayélawadjè¹), de Porto-Novo (Agbokou 80ha) et de Parakou (Zone résidentielle et Tranza) ;
- d'élaborer une étude diagnostique et un plan d'action national sur la sécurité foncière et résidentielle et sur la gouvernance urbaine.

Les acquis de ce sous-programme sont capitalisés par le Projet «Accès au Foncier» du MCA-Bénin pour la généralisation de la transformation des

Permis d’Habiter en Titres Fonciers et la mise en place d’un Cadastre national.

1.5.3 Les opérations de transformation du Permis d’Habiter (PH) en Titre Foncier (TF)

Les opérations de transformation de PH en TF participent aussi à la sécurisation foncière. Elles ont commencé suite à une étude de faisabilité en 1998, commanditée par le Ministère de l’Environnement, de l’Habitat et de l’Urbanisme dans le cadre du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine (PRGU).

L’opération a été mise en œuvre par la Commission Nationale Chargée de la Transformation des Permis d’Habiter en Titres Fonciers créée par décret n° 2001-291 du 08 août 2001. Seulement, le programme de transformation des Permis d’Habiter en Titres Fonciers n’a pas atteint tous les objectifs visés pour les raisons principales suivantes :

- cadre institutionnel inapproprié;
- financement inadéquat
- budget alloué pour l’établissement des titres fonciers nettement en dessous du coût du programme;
- frais de retrait des Titres Fonciers jugés élevés par les bénéficiaires du programme dont la plupart n’ont pas accédé à leur Titre Foncier;
- fonds insuffisants alloués à la campagne de sensibilisation pour convaincre les bénéficiaires du programme.

Après l’évaluation de cette Commission, il a été procédé à sa réorganisation structurelle et fonctionnelle. Par décret n° 2009-30 du 16 février 2009, elle a été remplacée par une autre Commission dénommée Commission Nationale d’Appui à l’Obtention de Titre Foncier(CNAO-TF). La nouvelle Commission est chargée de la transformation des PH et autres actes de présomption de propriété (attestations de recasement, conventions de vente non contestées, décisions de justice devenues définitives) en TF.

1.5.4 L'établissement des Registres Fonciers Urbains (RFU)

Le RFU est un outil qui renforce le système de repérage des propriétés foncières, d'identification des contribuables et de mode d'évaluation des bases d'imposition.

Il est élaboré pour favoriser la création des bases d'une fiscalité locale plus performante. L'impact du RFU sur la fiscalité locale dans quelques villes du Bénin se présente dans le tableau suivant :

Ville	Revenu de l'année de base (en F CFA)	Revenu de l'année de comparaison (en F CFA)	Accroissement Augmentation (en F CFA)	Pourcentage de l'accroissement
Porto-Novo	107. 000. 000 (1994)	289. 055. 000 (2004)	182. 055. 000 (1994-2004)	170%
Cotonou	758. 000. 000 (1990)	5 010. 000. 000 (2004)	4. 252. 000. 000 (1990 – 2004)	561%
Parakou	24. 000. 000 (1989)	273. 623. 000 (2004)	249. 623. 000 (1989-2004)	1 040%

Tableau 1 : Accroissement des Revenus
Source : PSIA Bénin 2005-2006

Comme le montre le Tableau 1, l'accroissement des taxes collectées au niveau de chacune de ces trois villes est remarquable : 170% en 10 ans à Porto-Novo, 561% en 4 ans à Cotonou et 1040% en 5 ans à Parakou. D'autres Communes où le RFU a été introduit ont également connu une augmentation notable des revenus des taxes.

Malgré ce succès du RFU, il reste encore beaucoup à faire pour le transformer en un outil efficace de gestion de la fiscalité foncière dans nos Communes.

Premièrement, il faut noter que les inventaires disponibles au niveau des RFU ne sont pas basés sur des cartes. Par conséquent, les données du RFU ne peuvent pas être cartographiées ou analysées spatialement.

Deuxièmement, lorsque les bases de données ont été mises en place, elles n'ont pas connu une mise à jour, ce qui les rend obsolètes et diminue leur valeur.

Troisièmement, le RFU a été mis en place pour les principaux centres urbains dans 18 des 77 Communes du Bénin, soit dans 23 % des Communes seulement.

En outre, l'outil RFU doit être remanié et harmonisé afin de permettre :

- le transfert de sa gestion et de sa maintenance aux municipalités, suite aux lois sur la décentralisation, ce qui a commencé pour Cotonou, mais devra être renforcé par le projet à l'ensemble des Communes ;
- sa gestion, mise à jour et développement par les services municipaux, sans assistance technique ;
- son utilisation comme outil de gestion urbaine et non plus seulement comme logiciel de traitement fiscal ;
- l'intégration ou le lien avec la base de données du Plan Foncier Rural communal.

Afin que le RFU joue véritablement un important rôle dans l'administration de la fiscalité foncière, il est essentiel que toutes les Communes en disposent, qu'il soit régulièrement mis à jour et qu'il soit relié à une carte numérique pour la visualisation cartographique des données.

Plusieurs bailleurs de fonds, à savoir la Coopération Française (MAE et AFD), la Banque Mondiale à travers le Projet de Gestion Urbaine Décentralisée piloté par le Ministère en charge de l'Urbanisme, les Pays-Bas et la Coopération Allemande (KfW/GTZ) ont contribué à l'établissement du RFU dans les 18 Communes du Bénin.

1.55 Projet de transformation des actifs en capitaux utilisables dans les pays les moins avancés

C'est une initiative conjointe de la Coalition Internationale pour l'Accès à la terre et du Gouvernement béninois qui consiste à assister les propriétaires de terre aussi bien dans les zones urbaines que rurales, à les faire formellement enrégistrer en vue de leur permettre d'utiliser leurs droits fonciers auprès du système financier national et international pour l'obtention de ressources financières aux fins de production. Le Bénin a été retenu comme pays pilote pour expérimenter et faciliter la mise en oeuvre de ce projet qui, par manque d'accompagnement technique et financier de la part des partenaires impliqués, n'a pas connu une avancée notable. Néanmoins, la stratégie de mise en oeuvre de ce projet a été capitalisée dans l'élaboration du Programme MCA-Bénin.

1.6 Appréciation de la réglementation foncière au Bénin

1.6.1 Un cadre juridique obsolète et inadéquat

Il existe deux types de régimes juridiques, l'un fondé sur le droit moderne et l'autre sur le droit coutumier.

C'est en milieu urbain que le régime foncier moderne trouve essentiellement son champ d'action dans la gestion des terres avec pour cadre juridique la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 portant régime des permis d'habiter au Dahomey et la loi no 65-25 du 14 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey (Bénin).

Suivant les dispositions de la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des Permis d'Habiter au Dahomey et son décret d'application n° 64-276 p.c/M.F.A E.P/EDT du 02 décembre 1964, l'autorisation administrative dénommée "Permis d'Habiter" porte sur des terrains immatriculés au nom de l'Etat, donc sur des terrains appartenant au domaine privé de l'Etat dans des zones urbaines dotées d'un plan de lotissement ou d'un plan d'aménagement.

En principe, le Permis d’Habiter est un titre essentiellement précaire et révocable. Ce qui donne autorité à l’Etat de rapporter et de reprendre un bien immobilier qui lui appartient. Il n’emporte pas mutation de titre au profit du bénéficiaire.

Malheureusement, le champ d’application de la loi n° 60-20 ci-dessus précisé n’a pas été respecté. En effet, la loi a été étendue, du fait des usages, à toutes les terres urbaines et péri-urbaines. Certains Maires se permettent de délivrer les PH sur des terres non immatriculées au nom de l’Etat et ceci en contradiction avec l’esprit et les dispositions de la loi n° 60-20.

Le recours aux Permis d’Habiter par le citoyen béninois se justifie par la rapidité à l’obtenir. La procédure est moins rigoureuse que pour l’immatriculation et les autorités administratives ne font pratiquement pas recours à la Commission d’étude des dossiers de demande de Permis d’Habiter prévue cependant par la loi n° 60-20 en son article 2.

Il s’agit d’un moyen pour avoir l’onction de l’administration même s’il s’agit d’un titre précaire que de s’engager dans la procédure d’immatriculation classique prévue par les dispositions de la loi n°65-25 du 14 août 1965 et qui est plus longue et plus coûteuse.

Il faut dire que la loi n° 65-25 sacralise le droit à la propriété reconnu notamment par la Constitution du 11 décembre 1990. Mais elle consacre le dualisme juridique en matière foncière, puisque, au terme de l’article 5 de la loi 65-25, l’immatriculation est en principe facultative, car elle n’est obligatoire qu’à titre exceptionnel alors qu’elle débouche sur l’obtention d’un Titre Foncier «définitif et inattaquable».

Le principe selon lequel l’immatriculation est facultative a eu pour conséquence d’amener les Béninois à se contenter des Titres précaires. La procédure telle que prévue par la loi est complexe ; elle est longue et coûteuse.

Pour le Béninois moyen, elle est rébarbative.

Ainsi, très peu de Béninois s'engagent sur la voie du Titre Foncier. Par exemple le nombre cumulé des Titres Fonciers obtenu par les Béninois jusqu'en 2006 en dehors du Projet de Transformation des PH en TF est de 19972 pour les trente (30) Communes sélectionnées pour la phase de généralisation.

Au regard de tout ce qui précède, la révision de la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey s'impose comme une nécessité indispensable. Par ailleurs, elle contient encore quelques dispositions devenues inapplicables surtout du fait de l'avènement de la législation communautaire de l'OHADA.

La loi n° 60-20, quant à elle, est affaiblie avec la mise en œuvre des dispositions de l'OHADA qui rendent impossible l'utilisation du Permis d'Habiter comme garantie auprès des institutions financières et bancaires. En ses articles 246 et suivants, l'Acte Uniforme de l'OHADA du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution requiert désormais le Titre Foncier comme unique garantie hypothécaire.

1.6.2 L'absence d'une législation foncière appropriée

La législation foncière actuelle souffre d'un manque de cohérence. Ainsi, en ce qui concerne l'application de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, après la délivrance du Certificat Foncier Rural, on pourrait reprendre une bonne partie de la procédure d'immatriculation avant l'obtention du Titre Foncier.

La législation foncière doit être unique même s'il faut tenir compte des particularités des milieux rural et urbain. Dans le contexte actuel, les populations semblent être livrées à elles-mêmes quant au choix des outils de sécurisation: PFR ou immatriculation en milieu rural, Permis d'Habiter ou Titre Foncier en milieu urbain. L'absence d'un Code Foncier et Domanial unique est à l'origine des multiples procédures en vigueur et constitue la contrainte majeure à la codification de l'information foncière sur toute l'étendue du territoire de chaque Commune et, partant, du territoire national. Un Code Foncier et Domanial, prévu par la Lettre de Cadrage de la

Réforme Foncière, permettra de définir efficacement des normes cohérentes pour la gestion du foncier au Bénin.

1.7 Appréciation du dispositif institutionnel de la gestion foncière

1.7.1 La régulation coutumière du foncier

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

Cependant, le rôle contemporain dévolu au Chef du lignage est quelquefois religieux; ce dernier n'exerce pas nécessairement la fonction de Chef de terre. Parfois, lorsque la taille du lignage n'est pas trop grande, le Chef peut être appelé à arbitrer les conflits sociaux les plus importants entre les membres du lignage. Mais, le plus souvent, de tels problèmes sont résolus avec plus d'efficacité à un échelon inférieur au lignage, surtout au niveau de la famille élargie. La famille élargie est un ensemble de ménages polygamiques et monogamiques regroupés dans un espace matérialisé par un enclos sous la direction d'un Chef de famille.

Ainsi l'exercice des droits fonciers communs appartient à un groupe de personnes unies par le sang, c'est-à-dire une communauté parentale dirigée par un Chef à tous les niveaux hiérarchiques, et dont la désintégration progressive à travers le temps a conduit à un relâchement des liens entre ses membres et à l'émergence de l'individualisme.

Il était interdit à tout membre du groupe familial de faire sortir une parcelle de la terre du patrimoine foncier parental au profit d'un tiers appartenant à une autre communauté (Mensah, 1971). Le faible nombre de femmes susceptibles d'hériter des biens fonciers communautaires au niveau d'un ménage en a été un des résultats. Cela permet à la

communauté d'éviter tout risque de perte d'une parcelle au moment d'un mariage entre une femme autochtone et un homme allochtone.

De nos jours, quelques instances traditionnelles de gestion foncière existent encore et continuent de fonctionner. Les Chefs de terre ont la prérogative de gestion du foncier. Ils ont entre autres pour attributions essentielles de :

- veiller au respect des règles traditionnelles d'accès à la terre. Ce sont ces règles qui régissent l'héritage, le métayage, le don, le gage, les attributions coutumières, la gestion communautaire etc. Ils sanctionnent tous ceux qui enfreignent à ces règles transmises de génération en génération. Par exemple il est interdit à toutes personnes qui ne jouissent que des droits d'exploitation des terres (métayage, gage etc.) de planter des arbres. Dans le Département des Collines, lorsqu'un étranger ou allochtone recherche la terre pour créer une exploitation agricole, il prend contact avec le chef de terre ou une autre personne qui l'introduit auprès d'un propriétaire foncier. Il négocie la terre en présence de ces personnes de contact, paie les redevances nécessaires, accepte les conditions d'utilisation et s'engage à payer les rentes correspondantes. Ces accompagnateurs jouent deux rôles : le rôle d'intermédiaire ou de démarcheur, puis celui de témoin;

- offrir des sacrifices aux divinités de la terre. Périodiquement des sacrifices se font aux divinités qui représentent la terre. C'est le Chef de terre qui est chargé d'organiser ces cérémonies qui procurent la paix aux exploitants agricoles;

- sanctionner ceux qui enfreignent aux règles et rendre compte de ses activités au roi. Les règles traditionnelles ont prévu des sanctions à l'encontre des personnes indécoutes. Celles-ci peuvent aller jusqu'à l'exclusion du fautif du domaine exploité.

Le Chef de terre a l'obligation de compte-rendu au Roi. Ceci se fait régulièrement lors des réunions de la Cour royale.

1.7.2 La centralisation de l'administration de la conservation et de l'immatriculation foncières

En dehors du caractère prohibitif du coût du Titre Foncier, la difficulté d'accès au Titre Foncier est aussi liée à l'éloignement de la conservation foncière dont les Services sont essentiellement concentrés à Cotonou, principal centre économique du pays. Cette conservation des Titres Foncières à la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre impose non seulement un déplacement à Cotonou pour tout requérant du Titre Foncier mais aussi et surtout induit une charge financière supplémentaire pour le demandeur. Ainsi, il préfère s'abstenir et, de fait, se retrouve dans une insécurité foncière permanente.

L'exigence du service de proximité rend aujourd'hui indispensable, le rapprochement du Service d'enregistrement et de l'immatriculation des terres à immatriculer.

Par conséquent, tous les Béninois où qu'ils se trouvent sur l'étendue du territoire national, pourront facilement bénéficier ou accéder aux Services de l'Enregistrement et des Domaines.

La centralisation des Services de la Conservation et de l'immatriculation foncière à Cotonou a montré ses limites ; seuls les citoyens nantis ont recours à ces Services et le faible nombre de titres créés depuis 1960 est très illustratif. C'est le Projet de Transformation des Permis d'Habiter en Titres Foncières qui a amélioré quelque peu les résultats pour la période 2001–2008.

Toutefois, il convient de noter que l'Institut Géographique National (IGN), une des structures techniques qui joue un rôle prépondérant en amont et en aval dans le foncier, dispose des bureaux déconcentrés dans les Départements du Bénin, mais ses services les plus significatifs ne sont disponibles qu'à Cotonou. De même, les Cabinets privés de Géomètres-Experts sont pour la plupart concentrés dans Cotonou et environs.

1.7.3 La gestion foncière et la décentralisation

Avec les lois sur la décentralisation, la Commune est devenue un principal acteur de la gestion foncière. La Sous-Préfecture n'existe plus en tant que subdivision administrative et c'est le Département qui est à présent la circonscription administrative, sans personnalité juridique ni autonomie financière, contrairement à la commune. Les compétences foncières de la Préfecture ont été transférées à la Commune qui reprend aussi à son compte, la mise en place du Registre Foncier Urbain. Néanmoins, certaines Communes continuent de laisser leurs prérogatives à la Préfecture en raison du manque de moyens matériels adéquats et d'insuffisance de ressources humaines qualifiées.

La loi sur le foncier rural en vigueur depuis le 16 octobre 2007 dans son chapitre sur les Plans Fonciers Ruraux, attribue un rôle prépondérant au Maire et au Conseil Communal. Aux termes de cette loi, c'est la Commune qui décide de la mise en place d'un Plan Foncier Rural sur demande du Conseil de Village et qui sera dépositaire de la documentation foncière produite.

Il existe une étroite relation entre décentralisation et gestion de l'information foncière du fait de la place fondamentale des Communes dans le dispositif de gestion foncière prévue par la loi sur la décentralisation et plus récemment par la loi sur le foncier rural.

D'une manière générale, les compétences de la Commune sont très larges et vont de la protection des ressources naturelles à l'élaboration et l'adoption du plan de développement communal.

1.7.4 La pluralité des structures de gestion foncière

De nombreuses structures de l'administration publique ou territoriale interviennent dans la gestion du foncier au Bénin. Certaines jouent un rôle prépondérant et d'autres ont un impact direct ou indirect sur la gestion et l'administration du foncier. Ce sont entre autres :

- la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Réforme Foncière ;

- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre;
- la Direction de la Promotion et de la Législation Rurales ;
- la Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles ;
- la Direction des Mines ;
- la Délégation à l'Aménagement du Territoire ;
- l'Institut Géographique National ;
- la Commission Nationale des Affaires Domaniales ;
- les Communes.

Les responsabilités par rapport au foncier sont réparties entre ces nombreuses structures centrales, ou décentralisées, chacune contribuant selon ses compétences à la gestion et à l'administration du foncier.

L'environnement institutionnel du foncier, ainsi fragmenté par la pluralité des institutions, crée de multiples problèmes dont les plus importants sont :

- coordination inter et intra institutions inexistante;
- ressources financières, matérielles et humaines très limitées
- personnel démotivé;
- contrôle et audit des institutions impliquées quasi inexistante;
- administration très politisée.

En plus des structures de l'administration du foncier, il existe de nombreuses Commissions Nationales, Départementales ou Locales impliquées dans les procédures relatives au foncier. Elles sont souvent peu efficaces du fait de la limitation de leur action dans le temps, des ressources insuffisantes dont elles disposent, et enfin, de la portée limitée de leurs décisions.

1.7.5 La mauvaise gouvernance foncière

L'absence de coordination et de concertation entre les structures impliquées dans l'administration et de la gestion, le manque de transparence dans la gestion du foncier à tous les niveaux, le non respect ou la non application des textes en matière de gestion foncière et domaniale, des règles de gestion des

domaines publics et privés de l'Etat et des Communes ainsi que l'absence de contrôle de la gestion foncière et domaniale caractérisent la mauvaise gouvernance foncière.

Ainsi, le domaine privé de l'Etat hérité de la période coloniale n'a été ni recensé, ni reconstitué, ni agrandi et fait l'objet de bradage.

Le domaine privé de l'Etat est aujourd'hui tellement réduit que l'Etat ne dispose plus de terres pour la réalisation des travaux d'intérêt public.

En outre, le domaine public de l'Etat et des Collectivités territoriales est aussi mal géré et fait l'objet d'occupation anarchique irrationnelle et illégale, notamment dans les centres urbains.

Le diagnostic de la gestion du domaine privé et public de l'Etat et des Collectivités Territoriales, suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière, est loin d'être reluisant. On note une mauvaise gestion du domaine privé de l'Etat caractérisée par :

- le dépouillement progressif de l'Etat de sa propriété foncière ;
- la mise en place de pratiques illégales telles que l'Etat ne perçoit pas la substance, l'étendue et le contenu de la propriété foncière nationale ;
- le manque de constitution de réserves foncières par les Communes et l'Etat ;
- des difficultés de trouver des carrières pour les travaux de gros œuvre ;
- le manque de clarification du statut juridique des fermes d'Etat

En outre, la gestion du domaine public est irrationnelle, désordonnée et caractérisée par :

- Le manque de précision ou de délimitation, de matérialisation de protection ou d'aménagement du domaine public, des zones sensibles et des d'installations publiques ou des grands équipements ;
- L'attribution ou l'affectation de domaine public sans se référer à des documents de planification ou d'aménagement spatial existants ;
- Le manque de recensement, la non élaboration et de tenue à jour du tableau et la général des propriétés immobilières de l'Etat depuis 40 ans ;
- La cession du domaine public par les Mairies et l'Administration Publique

des populations ;

- Le non respect et l'occupation anarchique, irrégulière et illégale des sols, du domaine public même impropres à l'habitation (emprises de voie, espaces publics, plans d'eau, plages, côtes, rivages, berges, exutoires naturels, etc.) surtout dans les grands centres urbains ;
- le morcellement, la cession, par certaines Mairies et l'administration publique des réserves foncières administratives ainsi que leurs occupations anarchiques par les populations.

1.8 Appréciation de la gestion de l'information foncière

1.8.1 Une gestion de l'information foncière inappropriée

De grandes quantités de données foncières sont collectées et stockées par plusieurs structures gouvernementales. Il existe diverses structures et services au sein de l'administration publique béninoise dont le personnel dispose de compétences nécessaires requises pour mettre en œuvre, exploiter, appuyer et assurer la maintenance de l'information foncière. Il serait nécessaire d'acquérir des ressources humaines additionnelles. En effet, un grand nombre de structures n'ont que peu ou pas de personnel qualifié pour les travaux nécessaires à l'information foncière (systèmes, cadastre, registre, base de données, cartographie, etc.). A ce jour, aucune archive complète des données littérales et graphiques pour l'information foncière n'est disponible au Bénin.

L'information foncière légale est reliée à l'information foncière géographique (photographique et cartographique) qui en constitue une base objective et un élément de preuve. Le lien entre les actes juridiques et les supports topographiques est très variable et souvent très distendu. Ainsi, les conventions de vente validées par les autorités locales ne sont souvent pas accompagnées d'un plan parcellaire qui permette de localiser le fonds de terre concerné sans ambiguïté.

Malgré l'existence d'outils modernes et performants de gestion de l'information foncière, la conservation des Titres Fonciers procède toujours d'une gestion manuelle. Ce mode de gestion comporte des risques de perte des

informations due au mauvais état physique des documents. Dans ces conditions, le système de conservation foncière est peu efficace et insuffisamment sécurisé.

De plus, la mise à jour des mutations et des transactions n'est pas automatisée et ne s'effectue pas avec la célérité requise.

Toutefois, certaines Mairies comme celles de Cotonou et de Parakou ont créé des bases de données numériques d'informations foncières à l'aide de logiciels Microsoft Excel ou Microsoft Word. En outre, les Mairies qui disposent de Registres Fonciers Urbains (RFU) ont acquis des logiciels de cartographie de base tels que MapInfo, leur permettant ainsi de gérer les informations foncières au profit des populations.

Les Communes disposant de PFR pilotes²⁷ ont bénéficié de logiciels Autocad et ESRI's Arcviews qui leur permettent de gérer les données foncières. Les sites des projets pilotes du PFR disposent chacun d'un Système d'Information Foncière qui ne fonctionne pas partout.

Au niveau des villages qui ont participé au processus du PFR, il existe un registre en papier et un plan parcellaire sur papier mylar ou sur papier simple. Dans bon nombre de ces villages, le registre du Plan Foncier Rural est mis à jour. Toutefois, le plan parcellaire graphique n'a été que partiellement ou jamais mis à jour.

Les ONG, du fait de leur implication dans le processus du PFR, disposent de précieuses informations foncières et socio-anthropologiques qui n'existent qu'en version papier.

1.8.2 Le réseau géodésique béninois

Il comprend soixante (60) bornes géodésiques de premier ordre couvrant de façon homogène l'ensemble du territoire national et 300 bornes de deuxième ordre. Les coordonnées des bornes géodésiques de

27 Il s'agit des Communes de Djougou, Ouaké, Boukombé, Sinendé, Aplahoué, Klouékanmè, Allada, Ouèssèet Kpomassè

premier ordre sont publiées dans deux (02) Systèmes géodésiques :

- Système WGS 84 ou ITRF 93 (Epoch 95.9)
- Système DATUM 58 (calcul de 1981)

Les coordonnées des bornes sont connues et utilisées pour les rattachements. Ces bornes sont utilisées aussi bien par le GPS que par des techniques de mesure classiques.

Les difficultés liées au rattachement par les techniques de mesure classique (problème d'inter visibilité entre les bornes : distance de 30 km entre les bornes du premier ordre et 7 km entre les bornes du deuxième ordre) ne permettent pas aux acteurs aussi bien du secteur public que privé de travailler dans un système unique de référence dans le pays, d'où l'existence d'une multitude de systèmes avec ses conséquences.

Pour pallier ces difficultés et faciliter la réalisation de 300 Plans Fonciers Ruraux (PFR) et la transformation de 30 000 actes de présomption de propriété en Titres Fonciers, une infrastructure géodésique composée de 7 stations permanentes dite CORS / GNSS a été mise en place (voir figure 6).



Figure 3 : Carte du réseau des stations permanentes du Bénin

1.9 Evaluation du dispositif foncier actuel

Pour mieux apprécier le dispositif foncier, une évaluation en a été faite au moyen de l'outil SWOT (Analyse des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces).

L'analyse des forces et faiblesses ainsi que des opportunités et menaces a été menée séparément pour chacune des études foncières diagnostiques. Les résultats de ces analyses ont été combinés en un SWOT condensé.

Les forces et faiblesses identifiées sont regroupées dans cinq différentes catégories, à savoir les institutions, la législation, la technologie, les capacités humaines et l'économie.

La catégorie «Institutions» concerne aussi bien les structures gouvernementales et autres structures impliquées dans la gestion du foncier au Bénin que les pratiques et coutumes des citoyens.

La catégorie «Législation» concerne l'existence de lois spécifiques, l'application des lois en général et la tendance des fonctionnaires de l'Etat et des citoyens à obéir à ces lois.

La catégorie «technologie» concerne le déploiement d'outils d'informations, de communication et autres outils électroniques dans l'administration des archives foncières.

La catégorie «Capacités humaines» concerne le niveau d'éducation des acteurs par rapport à la complexité des exigences de l'administration foncière.

La catégorie «Economie» concerne le financement des opérations du gouvernement, le développement des entreprises privées et le fonctionnement de l'économie en général.

1.9.1 Les forces

L'environnement actuel du Bénin, qui favorise le développement et à la mise en oeuvre d'une politique et d'une législation foncières adéquates ainsi que des Plans Fonciers Ruraux (PFR) représente un grand atout.

Comme on peut le constater dans le Tableau 2²⁸, le Bénin a mis en place plusieurs structures pour gérer les questions foncières. Certaines lois relatives à l'administration foncière ont été votées, et un régime coutumier solide et de longue date régit les rapports fonciers en zone rurale. Certaines de ces structures ont commencé à acquérir la technologie de pointe nécessaire pour une administration foncière digne de l'ère du 21^{ème} siècle, et quelques employés des secteurs public et privé disposent des compétences nécessaires pour utiliser cette technologie. Le Bénin a des forces sur lesquelles on peut compter pour bâtir une administration foncière performante.

Ces forces sont toutefois inhibées, en grande partie, par les faiblesses identifiées dans l'analyse telles que présentées en annexe.

1.9.2 Les faiblesses

Le Tableau 3²⁹ présente des résultats qui sont en partie en contradiction avec les résultats du Tableau 2.

Alors que le Tableau 2 indique que le Bénin a institué un cadre légal et institutionnel sur lesquels on peut s'appuyer, les faiblesses figurant dans le tableau 3 révèlent que la mise en oeuvre de ces lois et le fonctionnement des institutions ne répondent pas au besoin du Bénin pour la modernisation et la rationalisation de son système d'administration foncière.

Une préoccupation particulière est l'importance des faiblesses relatives à l'applicabilité limitée des lois, à la tendance des citoyens, des groupes

28 Le Tableau 2 résume les forces identifiées par les études) Voir annexe

29 Le tableau 3 est intitulé Faiblesses identifiées relatives à la politique foncière et à l'administration foncière (voir annexe Y)

professionnels et des fonctionnaires de l'Etat à ignorer ou à contourner la loi, à l'absence relativement prononcée d'outils modernes, ainsi que de technologies et procédures pour l'administration foncière. Les capacités humaines, pour le bon fonctionnement de l'administration foncière en termes de technologie, d'éducation et des capacités des femmes, font aussi grand défaut.

Il est aussi important de souligner l'absence de financement pour certaines structures gouvernementales et le faible développement du secteur des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

Enfin, la pression sur les ressources foncières due à une forte croissance démographique au Bénin rompt progressivement l'équilibre entre les besoins fonciers urbains et la demande croissante de terre pour l'agriculture. Il est donc indispensable que le Livre Blanc de Politique Foncière ainsi que le Code Foncier et Domanial fixent les orientations de politique et du cadre juridique nécessaires pour assurer un développement harmonieux et une utilisation judicieuse des ressources foncières du Bénin.

1.9.3 Les opportunités

Le Bénin a un certain nombre d'opportunités qui peuvent faciliter l'élaboration d'une Politique Foncière adéquate et d'un Code Foncier et Domanial subséquent. L'une des opportunités les plus importantes est un environnement de partenaires techniques et financiers favorable.

Plusieurs Partenaires Techniques et Financiers internationaux, notamment les Gouvernements des Etats-Unis, de la France et de l'Allemagne ont octroyé des financements importants pour aider le Bénin à élaborer une bonne politique et des lois foncières adéquates.

De plus, les Partenaires Techniques et Financiers ont financé la réalisation des Plans Fonciers Ruraux (PFR) ainsi que la délivrance des Certificats Fonciers Ruraux (CFR). Les PFR et les CFR doivent donner aux titulaires de droits coutumiers sur des terres rurales du Bénin des droits plus sécurisés et l'opportunité d'utiliser ces droits fonciers pour obtenir

des financements pour des utilisations plus productives de leurs terres.

En plus de ce soutien des Partenaires, le Bénin a souscrit à un certain nombre de lois et traités internationaux. L'adhésion aux principes contenus dans ces lois et traités doit aider le Bénin à harmoniser ses lois et administration foncières avec les normes internationales en matière des droits de l'homme. Ces conventions, traités et lois internationaux sont entre autres, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels et la Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes.

Ces traités et conventions assurent la préservation du droit à la propriété ou les droits des femmes, ou les deux.

Par exemple, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples donne à tous les africains le droit à la propriété et préconise que toute expropriation de la propriété d'une personne doit faire l'objet d'un dédommagement préalable, juste et équitable. La Charte Africaine prévoit aussi l'application des droits de la femme et interdit la discrimination à l'égard des femmes.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme prévoit un traitement égal à l'égard de l'homme et de la femme, tout comme le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels.

La Convention sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des Femmes prévoit aussi un traitement égal à l'égard des hommes et des femmes en prescrivant notamment en son article 14(g) « un traitement égal [de l'homme et de la femme] en matière de réformes foncière et agraire ainsi qu'en matière de programme de réinstallation ».

Le Gouvernement béninois en adoptant une Politique Foncière et un Code Foncier et Domanial s'offre l'opportunité d'appliquer ces dispositions, auxquelles il est soumis du fait qu'il ait ratifié ces traités internationaux.

En plus de ces traités sur les Droits de l'Homme, le Bénin est signataire du traité de l'OHADA qui cherche à améliorer les lois commerciales des pays de l'Afrique de l'Ouest. En harmonisant les droits des affaires entre les pays signataires du traité de l'OHADA, les Etats souhaitent faciliter le commerce et les affaires en favorisant ainsi la croissance économique.

Outre ce traité qui fonde cette union commerciale, le Bénin a adopté un certain nombre de lois uniformes telles que la législation commerciale générale, la loi relative aux droits des sociétés, la loi réglementant les sûretés et plus importante encore qui porte sur les droits de propriété, la loi qui prévoit des procédures de récupération et d'exécution simplifiées aux crédateurs. Cela permet aux emprunteurs de sécuriser leurs prêts de manière plus efficace, facilitant ainsi une circulation libre des crédits pour développer l'industrie et le commerce.

Les diverses lois et le soutien des Partenaires Techniques et Financiers dans le processus du PFR sont décrits dans le Tableau 4³⁰.

1.9.4 Les menaces

Deux menaces pourraient faire obstacle à ce dispositif foncier au Bénin. Il s'agit entre autres, d'une instabilité institutionnelle, de la crise économique mondiale et du réchauffement climatique que connaît la terre au cours de ces dernières années.

Le Bénin est sous la menace des conditions économiques générales qui prévalent dans le monde. Malgré sa population relativement pauvre, l'accroissement du PIB du Bénin a été relativement stable au cours des dernières années. Toutefois, l'économie béninoise qui dépend en grande partie de l'agriculture et de la réexportation des biens dans le commerce international est vulnérable à la fluctuation des prix des produits agricoles et au volume des biens importés par les pays voisins.

30 Tableau intitulé «Opportunités Identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière»

Enfin, le réchauffement de la planète et le changement climatique combinés aux actions anthropiques affectent actuellement les ressources foncières du Bénin.

Les estimations montrent que la bande côtière du Bénin a été érodée de 400 mètres pendant les quarante dernières années, avec l'élévation du niveau de la mer qui menace les populations côtières ainsi que la ville de Cotonou qui est le plus grand pôle économique et la plus grande ville du pays.

En plus des problèmes d'érosion côtière, le réchauffement de la planète prédispose également le Bénin à la désertification et aux inondations. Aussi, les changements climatiques menacent-ils de perturber l'équilibre fragile des utilisations de la terre au Bénin. Le Tableau 5³¹ résume ces menaces.

Au regard de tout ce qui précède, il se dégage des enjeux non négligeables et des défis majeurs à relever.

1.10 Enjeux et défis majeurs

De nombreux enjeux et défis caractérisent le foncier béninois. S'agissant des enjeux, il s'agit notamment de :

- l'éveil des consciences des populations suscité et entretenu par l'écllosion culturelle ;
- l'éveil ascendant des Organisations de la Société Civile (OSC) ;
- la culture du domicile personnalisé ou du «chez soi» ;
- l'importance accordée à la terre par les différents rites coutumiers et/ou religieux au Bénin.

Quant aux défis, il convient de retenir :

- la disponibilité des ressources humaines de qualité par rapport aux différentes dimensions du foncier;

31 Tableau : Menaces Identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière

- la réforme de l'administration foncière ;
- la mise en place d'une structure d'administration foncière, décentralisée, crédible, accessible et efficace ;
- la capacité des Communes à gérer efficacement le foncier ;
- la mise en place d'infrastructures technologiques appropriées ;
- l'élaboration et la promotion d'une législation foncière adéquate ;
- l'accessibilité accrue et équitable des justiciables aux procédures judiciaires ;
- l'appropriation et le respect par les populations des règles relatives aux opérations de lotissement ;
- l'effectivité de l'accès des groupes marginalisés à la terre ;
- la généralisation des PFR sur l'ensemble du territoire national ;
- la mise en place systématique des structures locales de gestion foncière ;
- le développement des connaissances en matière foncière.

L'analyse SWOT montre les forces et les avantages dont dispose le Bénin en ce qui concerne l'administration foncière ainsi que les faiblesses et les problèmes auxquels il est confronté.

Il ressort du condensé des analyses SWOT qu'il y a plus de contraintes que d'atouts à la gestion efficiente du foncier au Bénin. Par contre, il y a moins de menaces ; ce qui laisse déduire que les variables qui entravent le foncier sont beaucoup plus internes au système.

Cette analyse met par ailleurs en relief les principaux enjeux et les défis majeurs à relever en vue d'une meilleure gouvernance foncière.

Dès lors, les stratégies à élaborer doivent viser les réformes internes pertinentes, qui se fondent sur des objectifs et des principes clairs et qui tiennent compte des différentes entraves identifiées, des atouts en mettant à profit, de façon particulière, l'environnement favorable tant du côté des autorités politiques que des citoyens sans oublier les partenaires techniques et financiers.

DEUXIEME PARTIE

VISION, OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS

2.1 Vision de la Politique Foncière et Domaniale

Se fondant sur le diagnostic fait dans l'état des lieux et les divers enjeux ainsi que les défis majeurs à relever pour une bonne régulation foncière, la vision formulée pour les quarante (40) prochaines années s'énonce comme suit :

«Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse».

2.2 Objectifs de la Politique Foncière et Domaniale

La vision de la Politique Foncière et Domaniale se décline en objectif général et en objectifs spécifiques.

2.2.1 Objectif général

L'objectif général de la Politique Foncière et Domaniale est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.

La Politique Foncière et Domaniale donne des orientations de l'action publique en matière de gestion foncière et de sécurisation des transactions foncières aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Elle définit les principes directeurs et décline les orientations et axes stratégiques.

2.2.2 Objectifs spécifiques

Plus spécifiquement, cette Politique Foncière et Domaniale vise à :

- définir un cadre institutionnel cohérent pour la gestion foncière;
- faciliter l'accès à la terre aux entreprises et aux particuliers porteurs de projets économiques et sociaux ;
- sécuriser l'accès au foncier et la propriété foncière;
- faciliter l'accès des pouvoirs publics, à la terre ;
- améliorer la gestion par l'Etat et les Collectivités décentralisés de leurs

domaines fonciers respectifs ;

- réguler les transactions et les mutations foncières ;
- renforcer les capacités des différents acteurs en matière foncière ;
- vulgariser les procédures applicables en matière foncière.

2.3 Résultats attendus

A travers la réalisation de ses objectifs, le Document de Politique Foncière du Bénin entend atteindre les résultats suivants :

- l'accès au foncier est sécurisé ;
- le marché foncier est régulé et est fonctionnel ;
- l'accès à la terre est amélioré pour les groupes défavorisés, en particulier les femmes ;
- le secteur agricole est relancé ;
- la pauvreté est réduite.

2.3.1 La sécurité foncière

Un des principes clés de la politique foncière est sans nul doute la sécurisation foncière. Cette sécurisation est essentielle pour les ambitions d'un Bénin paisible et prospère. Les différents documents de politique du Bénin posent la question de la sécurisation foncière comme une question centrale. Ainsi dans les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (Bénin 2025 ALAFIA), la sécurisation foncière est exprimée comme un besoin essentiel, en ce sens qu'elle « permet de stimuler, de garantir et de dynamiser les investissements sur les terres, d'une part, en matière d'intensification et de développement de l'agriculture durable et, d'autre part, dans un cadre plus formel le secteur des infrastructures industrielles, de la construction et de l'habitat dans les centres urbains et régionaux»³².

Dans le document de la SCRP il est indiqué qu'«avec 58,5 % de terre arable, le Bénin est propice au développement de l'agriculture. Mais une contrainte à la forte expansion de l'agriculture est l'accès difficile à la propriété foncière. Dans les autres secteurs de production, et même pour l'habitat, l'insécurité foncière demeure un frein à l'investissement. L'invest-

32 Ministère chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement et de la Promotion de l'Emploi

tissement public, l'épargne et les initiatives privées restent en suspens, dans l'attente de la régularisation des droits de propriété, mais également à cause d'une méfiance envers les détenteurs coutumiers».

2.3.2 La promotion d'un marché foncier régulé et fonctionnel

Le marché foncier béninois très dynamique n'est pas structuré et connaît une anarchie. Cette anarchie qui règne au niveau de ce marché foncier n'est pas porteuse d'un développement économique viable. Les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales en charge de la collecte des impôts ne perçoivent pas les recettes fiscales indispensables pour les investissements sociaux. La vie économique dans son ensemble ainsi que les initiatives privées sont freinées. C'est pourquoi, la mise en place de règles transparentes pour un marché foncier régulé et fonctionnel est essentiel pour la promotion d'une économie forte, facteur important pour le bien être des citoyens.

2.3.3 L'amélioration de l'accès des femmes et autres groupes défavorisés à la terre

Toute stratégie de développement qui ne se préoccupe pas de la question de la femme ne peut aboutir à de bons résultats. En effet, les femmes constituent plus de la moitié de la population du Bénin. Elles sont très actives dans tous les secteurs de la vie nationale même si leur nombre est restreint dans les instances de prise de décision. D'où la nécessité d'imaginer des options concrètes particulières d'amélioration de la sécurité foncière en faveur des femmes.

En théorie, les femmes ont les mêmes droits que les hommes. Mais les réalités sont liées aux pesanteurs diverses qui sont complexes et donc difficiles à éliminer. Tous les acteurs et l'Etat doivent travailler de façon volontariste à lever ces obstacles en mettant l'accent sur la Communication pour un Changement de Comportement (CCC). C'est à ce prix que la politique foncière entamera un des importants changements nécessaires pour en faire un véritable outil au service d'un développement durable.

2.3.4 La relance du secteur agricole

Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) du Bénin, initié par le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, note que la réglementation en place, caractérisée par le dualisme impliquant la coexistence du régime foncier de droit moderne et le régime de droit coutumier, a montré une incapacité à résoudre les sérieux problèmes posés au monde rural. Par conséquent, cette réglementation est considérée comme un handicap de taille à la promotion des investissements dans l'agriculture au Bénin. Par ailleurs, l'urbanisation, avec pour conséquence la disparition progressive des terres de production agricole et des aires de pâturage au profit des habitations, constitue une préoccupation majeure.

Le PSRSA conclut que le foncier rural constitue un facteur essentiel pour la relance de l'agriculture au Bénin, et qu'il s'avère nécessaire de prendre des mesures pour compléter l'arsenal juridique par des textes d'application appropriés.

Le besoin de relance du secteur agricole est par conséquent un important résultat à atteindre.

2.3.5 La réduction de la pauvreté

En septembre 2000, l'Organisation des Nations Unies adoptait les Objectifs du Millénaire pour le Développement avec comme premier objectif, la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim. Cet engagement fort des nations et du Bénin oblige à mettre au centre de toutes les politiques foncières, la question de la réduction de la pauvreté.

Ainsi, avec l'appui de la Banque Mondiale et d'autres Partenaires Techniques et Financiers, le Bénin a d'abord défini une Stratégie Intérimaire de Réduction de la Pauvreté (SRP, 2000), puis une stratégie triennale (2003-2005).

C'est par la suite qu'a été définie la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (2007-2009) dont la démarche participative comporte plusieurs étapes parmi lesquelles la définition des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) 2006-2011. Afin de permettre la

mise en application de ces orientations, la SCRP a clairement fait le lien entre la pauvreté et la sécurisation foncière au point 258. C'est pourquoi, la Politique Foncière et Domaniale du Bénin ne saurait occulter la question de la réduction de la pauvreté et bien au contraire doit en faire un résultat important à atteindre.

2.4 Principes directeurs de la Politique Foncière et Domaniale

La Politique Foncière du Bénin repose sur les principes de gestion foncière suivants : la bonne gouvernance, la décentralisation et la prise en compte de l'environnement.

2.4.1 La bonne gouvernance dans la gestion du foncier

Dans les Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme (Bénin 2025 ALAFIA), la bonne gouvernance a été considérée comme la première variable déterminant l'évolution de tout le système de gestion et d'administration au Bénin, pour le développement de l'économie nationale et l'amélioration des conditions de vie des populations.

La bonne gouvernance dans la gestion du foncier est constamment considérée comme condition essentielle pour le développement du Bénin par les différents interlocuteurs de toutes les régions du pays.

Enfin, tout le chapitre 7 du document de la SCRP est consacré à la bonne gouvernance.

Dans la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière approuvée par décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009, la gouvernance foncière est définie comme étant «l'ensemble des processus de coordination d'acteurs, groupes sociaux et institutions visant la réalisation de projets fonciers collectivement négociés dont les dispositifs cherchent à valoriser les initiatives locales, les partenariats publics et privés et la cohérence de leurs actions».

En outre, dans la Lettre de Cadrage, le principe de la bonne gouvernance foncière au Bénin est clairement affirmé dans l'objectif global de

la réforme foncière qui vise à « améliorer la gouvernance foncière au Bénin ainsi que les conditions de fonctionnement du marché foncier national en vue d'accroître les investissements et contribuer à la réduction de la pauvreté aussi bien en milieu rural qu'urbain ».

Dans le souci d'assurer une bonne gouvernance foncière, il est prévu de mettre en place un Programme National d'Appui à la Gouvernance du Foncier (PAGoF) qui sera mis en œuvre avec le concours des Partenaires Techniques et Financiers bilatéraux ou multilatéraux, le suivi-évaluation devant être fait par la Commission Nationale de la Réforme Foncière.

On peut ainsi conclure que la bonne gouvernance dans la gestion du foncier devra constituer un des principes directeurs majeurs d'une gestion foncière pour le développement du Bénin et le bien être des citoyens.

2. 4.2 La décentralisation de la gestion du foncier

La décentralisation est très importante pour satisfaire pleinement les besoins de développement économique, social et politique. Aussi, la loi n°2007-03 du 16 Octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin, la gestion foncière dispose-t-elle clairement que la gestion foncière est du ressort de la Commune.

C'est pourquoi, la décentralisation de la gestion foncière constitue aujourd'hui un des principes directeurs de la Politique Foncière et Domaniale du Bénin.

Mais la décentralisation, ne peut être effective ou efficiente sans un contrôle par les autorités locales sur les ressources de la localité. En effet, les institutions décentralisées ont besoin de ressources nécessaires pour impulser le développement local. C'est fort de cette réalité que les documents de politique tels que la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRp) ainsi que les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) ont tous pris en compte cette nécessité de la gestion décentralisée des ressources.

2.4. 3 La prise en compte de l'environnement dans la gestion du foncier

L'état des lieux de la situation foncière a révélé beaucoup de nuisances à l'environnement dues à la mauvaise gestion du foncier au Bénin, à savoir notamment :

- l'érosion des sols par les eaux de ruissellement ;
- la création anarchique de carrières ;
- l'aggravation de l'érosion côtière marine par le prélèvement anarchique du sable marin ;
- le comblement des lacs et la dégradation avancée des plans d'eau par l'utilisation d'engins de pêche prohibés ;
- la regression du couvert végétal par l'absence d'une approche de gestion durable des forêts ;
- la dégradation des terres par :
 - des pratiques culturales basées sur une agriculture itinérante sur brûlis, les feux de brousses;
 - le surpâturage ;
 - le développement de la carbonisation ;
 - le phénomène destructeur de la transhumance ;
 - les inondations liées aux installations anarchiques et incontrôlées des populations sur les passages d'eau, les bas-fonds, les abords des cours d'eau et les zones non viabilisées ;
 - l'absence des infrastructures d'évacuation de déchets liquides et solides entraînant l'expansion des maladies et autres épidémies.

La santé de l'écosystème est un reflet du bien-être humain. C'est pourquoi l'ensemble des actions de développement ne doit pas prendre la question de la protection de l'environnement comme un luxe réservé aux seuls pays développés.

Le développement n'est véritablement assuré que s'il est durable et équitable. La Politique Foncière et Domaniale, par conséquent, doit intégrer cette nécessité de préserver et d'utiliser les ressources de façon durable.

Au regard de tout ce qui précède, un accent particulier est porté sur les orientations, les axes stratégiques et les mécanismes de mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale.

TROISIEME PARTIE

ORIENTATIONS, AXES STRATEGIQUES ET MECANISMES
DE MISE EN ŒUVRE

3.1 Orientation1 : La sécurisation de l'accès au foncier

La sécurisation foncière est au cœur de la réforme foncière au Bénin. En effet, la sécurisation foncière est une préoccupation cruciale aussi bien pour les propriétaires fonciers, les sans terres, l'Etat, ses démembrements, que pour les investisseurs et le secteur privé. Les axes stratégiques de cette orientation sont :

- (i) définition d'un cadre de règlement des conflits accessible à tous, fonctionnel et fiable;
- (ii) élaboration d'une législation foncière et domaniale cohérente, à jour et appropriée ; et
- (iii) formulation de procédures de formalisation des droits de propriété règlementées, simples et claires.

3.1.1 Axe 1 : Elaboration d'une législation foncière et domaniale cohérente

Les textes de lois applicables au Bénin en matière foncière et domaniale sont multiples et d'interprétation difficile. Dans leur mise en œuvre, ces textes donnent lieu à d'énormes difficultés surtout pour les couches pauvres ou défavorisés, tels que les femmes et les jeunes. Il importe donc de procéder à de profondes réformes législatives.

En outre, en dehors des Traités internationaux ratifiés dont certains n'ont même pas été publiés au Journal Officiel, une nouvelle loi foncière doit être adoptée. Elle devra être favorable à l'accélération de la croissance économique et à l'utilisation durable et équitable des ressources foncières.

La mise à jour de la législation pour la rendre appropriée et cohérente à travers un Code Foncier et Domanial est en conséquence indispensable pour la sécurisation foncière.

Stratégie

Pour permettre à l'Etat béninois d'assainir son environnement foncier, l'élaboration du Code Foncier et Domanial s'avère urgente. Dans ce code, seront traités de façon unifiée le foncier urbain, péri urbain et rural.

Le Code Foncier et Domanial du Bénin permettra la mise en cohérence de la législation foncière et domaniale du pays et prendra en compte, tous les textes régissant le foncier en vigueur au Bénin, afin d'améliorer le cadre juridique du foncier.

Les dispositions du Code seront simples avec des principes clairement définis. Les aspects techniques et les procédures seront détaillés selon des normes spécifiques (techniques et méthodologiques).

Le Code Foncier et Domanial visera essentiellement l'élaboration de textes fonciers favorables aux investissements, à l'accroissement de la productivité, à l'accélération de la croissance économique et à l'utilisation durable et équitable des terres.

De façon spécifique, les actions ci-dessous seront entreprises afin d'assainir le cadre législatif :

- mettre en place un nouveau régime foncier
- abroger la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des Permis d'Habiter au Dahomey et mettre fin à la délivrance des Permis d'Habiter;
- actualiser les dispositions de la loi n°65-25 du 14 Août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey afin de les intégrer dans un Code Foncier et Domanial; cette loi contient quelques dispositions devenues inapplicables ou inadaptées aux réalités actuelles ; les formalités d'immatriculation des terres sont lourdes, chères, et pratiquement inaccessibles aux citoyens pauvres et plus particulièrement à ceux en milieu rural, décourageant ainsi la majorité des citoyens qui veulent s'y engager;
- parvenir à l'unification de la législation foncière par le développement des Plans Fonciers Ruraux pour l'immatriculation à terme ;
- mettre en place des mécanismes d'accélération de la procédure des textes d'application du Code Foncier et Domanial.

La loi n° 2007-03 portant régime foncier rural est une profonde innovation dans le droit positif foncier béninois. Elle a procédé à une meilleure articulation avec la décentralisation en donnant aux instances communales et locales d'importantes prérogatives en matière de gestion du foncier rural. Elle a surtout renforcé la passerelle entre le droit coutumier et le droit moderne et a juridiquement validé le Plan Foncier Rural. Cette loi devra être intégrée dans un Code Foncier et Domanial unique. Toutefois, certaines dispositions doivent être améliorées au regard des recommandations formulées dans le cadre de l'étude diagnostique portant sur l'«Analyse des modalités d'application de la loi n° 2007-03 portant régime foncier rural par les communes en zone rurale et leur besoin de financement ».

3.1.2 Axe 2 : Elaboration de procédures de formalisation des droits de propriété simples et claires

Les procédures constituent les facteurs clés de formalisation des droits de propriété foncière. C'est pourquoi elles représentent un des axes importants pour la sécurisation foncière des citoyens et plus particulièrement celle des couches vulnérables.

Stratégie

Plus les procédures d'établissement des documents ou actes fonciers sont simples, claires, à coûts raisonnables, plus elles sont attrayantes et accessibles au plus grand nombre, y compris les couches pauvres. Les actes qui en sont issus les sécurisent.

En milieu rural, la procédure d'établissement des PFR devra être revue et allégée.

Le Code Foncier et Domanial du Bénin permettra la mise en cohérence de la législation foncière et domaniale du pays et prendra en compte, tous les textes régissant le foncier en vigueur au Bénin, afin d'améliorer le cadre juridique du foncier.

Les dispositions du Code seront simples avec des principes clairement

définis. Les aspects techniques et les procédures seront détaillés selon des normes spécifiques (techniques et méthodologiques).

3.1.3 Axe 3 : Mise en place d'un cadre approprié de prévention et de règlement des conflits, fiable et accessible à tous

Aujourd'hui, on observe une recrudescence de conflits fonciers dans tous les Départements du Bénin. Cette situation est préoccupante car elle constitue un danger pour la paix sociale et un frein pour l'accélération de la croissance économique, pour la réduction de la pauvreté et pour un développement durable.

Outre l'existence des structures de règlements des conflits qui sont peu efficaces, il manque des mécanismes de prévention ou de limitation des conflits fonciers.

La prévention et la résolution des conflits fonciers constituent une préoccupation majeure de la gestion du foncier au Bénin.

C'est pourquoi, pour les populations, de toutes les couches et catégories sociales, il s'avère capital d'asseoir un cadre approprié de prévention et de règlement des conflits accessible à tous, fonctionnel et fiable.

Stratégie

La stratégie consiste d'abord à mettre en place des mécanismes appropriés prévention des conflits, d'une part, et les structures opérationnelles de règlement des conflits, d'autre part.

Les solutions apportées aux conflits fonciers sont insuffisantes. Leurs modes de règlement doivent être retenus en tenant compte de l'environnement juridique et judiciaire général et du contexte socio-culturel du Bénin. Le mode de règlement juridictionnel apparaît comme le mode le plus efficace pour la résolution des conflits. Ainsi, il s'agira :

- d'améliorer le cadre juridique de règlement des conflits fonciers;
- de prendre les mesures favorisant l'accès à la justice et la célérité des

procédures de règlement des conflits;

- d'initier toutes actions pour le respect par tous de l'autorité de la loi;
- de prendre des mesures de limitation des conflits par la sécurisation du foncier ;
- de renforcer la capacité des tribunaux de conciliation et des structures locales de gestion foncière.

La loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin, pose comme condition préalable au recours en contentieux judiciaire pour les conflits fonciers ruraux, la tentative de conciliation ou de règlement amiable.

Pour une application plus aisée des dispositions relatives aux contentieux ruraux, il eût été souhaitable de faire établir par les autorités locales la liste des instances ou des personnes pouvant procéder à une tentative de règlement amiable dont le procès verbal en cas d'aboutissement est signé par le Maire, puis homologué par le Tribunal de Première Instance territorialement compétent.

D'autres mesures favorisant l'accès à la justice et la célérité des procédures sont les suivantes :

- rendre effective la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire par l'installation progressive des Tribunaux prévus par ladite loi;
- renforcer périodiquement les capacités de tous les acteurs de la justice;
- instituer et mettre en place des structures de prévention et de gestion des conflits fonciers (assistants judiciaires, para-juristes etc.). Il s'agira d'instituer, de régler et d'organiser un corps de para-juristes et de juristes capables d'assister les populations rurales notamment en matière judiciaire;
- prévoir une procédure rapide d'homologation des procès-verbaux de conciliation;
- régler et organiser l'assistance judiciaire et la rendre effective pour permettre aux justiciables d'accéder aux juridictions sans frais ou à moindre coût;
- réduire les coûts des procédures : frais d'enrôlement, d'actes, de greffe,

d'enregistrement des décisions, etc.;

- reprendre la tenue des audiences foraines en appui aux tribunaux de règlement amiable ;
- susciter et concourir à la réorganisation du barreau dans le sens de l'accès facile à la défense et l'assistance de l'Avocat à tout citoyen quel que soit son lieu de résidence;
- doter tous les magistrats de mallette juridique sur le foncier à leur prise de service;
- envisager la spécialisation des magistrats en matière foncière y compris ceux de la Cour Suprême.

Pour favoriser un cadre de résolution des conflits fonciers favorables aux citoyens, des actions pour le respect par tous de l'autorité de la loi sont indispensables dont les plus importantes sont :

- sensibiliser les autorités politiques et administratives sur les dispositions constitutionnelles et les traités internationaux relatifs à la séparation des pouvoirs (séminaires gouvernementaux, séminaires de sensibilisation des Députés, Maires, Cadres, Partis politiques, Société Civile et autres);
- sensibiliser les citoyens sur leurs droits et devoirs grâce à l'implication de l'Etat et de ses Partenaires aux côtés des Organisations de la Société Civile suivant des règles bien définies;
- faire une large diffusion des principes généraux de l'Etat de droit;
- respecter à tout prix l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- promouvoir l'exécution des décisions de justice sans conditions et éviter des immixtions politiques, administratives d'où qu'elles viennent;
- entreprendre des actions de communication en vue de l'appropriation du dispositif législatif et réglementaire en matière foncière par tous.

Plus les procédures d'établissement des documents ou actes fonciers sont simples, claires, à coûts raisonnables, plus elles sont attrayantes et accessibles au plus grand nombre, y compris les couches pauvres, les actes qui en sont issus les sécurisent.

3.2 Orientation 2 : Un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace

Le cadre institutionnel doit être cohérent, crédible et efficace et en même temps prendre en compte l'organisation de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) ; cette Agence est assortie d'un paysage institutionnel avant et après sa création, ses grandes missions et ses principes de fonctionnement seront connus de tous. Il s'agit d'un cadre déconcentré jouissant de l'autonomie de gestion financière.

Quelles que soient les lois votées, elles n'apportent aucun changement significatif si le cadre institutionnel de la gestion du foncier demeure inchangé. Au Bénin, plusieurs structures interviennent dans le foncier sans coordination et synergie alors qu'aucune de ces structures ne peut, à elle seule, faire face aux défis posés pour une gestion efficace du foncier. Peu de ces structures sont assujetties à l'obligation de résultats audités et disposant d'un personnel recruté, pour leurs compétences avérées, par appel à candidature avec des lettres de mission. C'est pourquoi la recherche d'un cadre efficace de gestion du foncier constitue un des maillons essentiels des objectifs de la réforme foncière.

Cette orientation comporte trois axes :

- (i) un cadre cohérent, crédible et opérationnel ;
- (ii) un cadre institutionnel décentralisé et déconcentré ;
- (iii) un cadre institutionnel jouissant d'une autonomie de gestion financière.

3.2.1 Axe 1 : Un cadre cohérent, crédible et opérationnel

L'état des lieux portant sur l'analyse des structures administratives et du fonctionnement des structures en charge de la gestion foncière révèle de profonds dysfonctionnements, une absence de coordination et une forte dispersion desdites structures. C'est pourquoi, la création d'un guichet unique dénommée Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) est envisagée.

Cette option vise à mettre fin à la dispersion de l'information foncière en mettant sous la même et unique structure les Services en charge de la gestion du foncier. Elle permet de réduire considérablement les incohérences, de rapprocher les usagers des services de la gestion foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain, de réduire les coûts de l'immatriculation et des transactions, foncières et d'accéder à une information foncière transparente, actualisée et fiable.

Stratégie

L'ANDF est un Office, ayant des démembrements au niveau local. En tant que structure technique jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion financière dotée d'un statut et d'un règlement intérieur l'ANDF assure les fonctions opérationnelles et des opérations relatives au foncier présentement déléguées à des Services techniques des Directions suivantes : DDET (MEF), DGURF (MUHRFLEC), IGN (MUHRFLEC), DPLR (MAEP) et CNAD (MDGLAAT). Cependant, les fonctions régaliennes de ces Directions leur seront conservées.

L'ANDF sera donc un nouveau dispositif institutionnel et un regroupement d'activités de différents services techniques qui ont en charge des activités opérationnelles pour une plus grande efficacité.

Cette option fusionne en une structure cohérente des Services de cartographie, de l'information foncière, du cadastre, de l'évaluation et de l'immatriculation foncière avec un support technologique de gestion de l'information foncière.

L'organisation de l'ANDF

L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) comprend une Direction Générale et trois (03) Directions Techniques subdivisées en Services spécialisés qui se présentent comme suit :

La Direction des Affaires Administratives et Financières comportant le Service Administratif et Financier et le Service Juridique et du Contentieux ;

La Direction Technique comportant le Service du Cadastre et des Plans Fonciers Ruraux (Bureau du Cadastre, Bureau des Plans Fonciers Ruraux et des Terres Coutumières), et le Service des Domaines et de l'Immatriculation Foncière (Bureau des Domaines, Bureau de la formalisation et de Gestion des documents fonciers, Bureau de l'Archivage), ainsi que le Service des Technologies de l'Information Foncière ;

La Direction de l'Audit, du Suivi et de l'Évaluation qui comprend le Service des Audits, le Service du Suivi et de l'Évaluation.

L'ANDF est dirigée par un Directeur Général qui assure, la gestion opérationnelle de la structure et traduit en actions les décisions du Conseil d'Administration. Le Directeur Général est nommé par décret sur proposition du Conseil d'Administration, suite à un recrutement par appel à candidatures. La Direction Générale est appuyée au plan fonctionnel par un Comité de Direction qui se prononce sur le programme prévisionnel d'activités annuel, le budget correspondant et la politique générale de l'ANDF. Il est composé des Directeurs Techniques et de deux représentants du personnel.

L'ANDF sera dotée d'un Conseil d'Administration. La loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, fixe la composition du Conseil d'Administration entre sept (07) et quinze (15) membres. Organe de décision, le Conseil d'Administration de l'ANDF aura une configuration qui assure une large participation de l'ensemble des acteurs du foncier.

Paysage institutionnel avant et après la création de l'ANDF

La restructuration institutionnelle est résumée, à titre indicatif, dans le tableau 6.

Tableau 2 : Paysage institutionnel avant et après la création de l'ANDF

STRUCTURES ACTUELLES	DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ANDF	STRUCTURES PROPOSEES (Services de la Direction Technique de l'ANDF)
<p>JORB/DNA/PR</p> <p>DDET/MEF Service de la conservation foncière/DDET/MEF</p> <p>Service de la Gestion du Domaine Privé de l'Etat</p> <p>IGN/MUHRFLEC Direction de la Production Service de la Topographie et du Cadastre (STC) Division des Travaux Fonciers de la Conservation Foncière et du Cadastre (DTFCC) Cellule Interne d'Exécution/MCA/IGN</p> <p>Mairies</p> <p>Tribunaux/MJLDH</p>	<p>Immatriculation et gestion des titres fonciers/Publicité foncière/Archives</p>	<p>Service des Domaines et de l'Immatriculation Foncière</p>
<p>CNAD/MDGLAAT</p> <p>DRFC/MUHRFLEC Service de la Réforme, de Sécurisation et la Maîtrise du Foncier (SRSMF) Cellule d'exécution du Sous-Programme Sécurisation Foncière</p> <p>IGN/MUHRFLEC Direction de la Production Service de la Topographie et du Cadastre (STC) Division des Travaux Fonciers de la Conservation Foncière et du Cadastre (DTFCC) Service de la Photogrammétrie et de la Cartographie Numérique (SPCN) Service des Systèmes d'Information Géographique et de la Télédétection (SSIGT) Service de la Coordination et du Contrôle Technique (SCCT) Cellule Interne d'Exécution/MCA/IGN</p>	<p>Cadastre/Cartographie</p>	<p>Service du Cadastre et des Plans Fonciers Ruraux</p> <p>Service des Technologies de l'Information Foncière</p>

STRUCTURES ACTUELLES	DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ANDF	STRUCTURES PROPOSEES (Services de la Direction Technique de l'ANDF)
<p>DDET/MEF</p> <hr/> <p>DPLR/MAEP</p> <hr/> <p>Cabinets de Géomètres-experts</p>		
<p>DDET/MEF</p> <p>IGN/DDPS/MUHRFLEC</p> <p>Direction de la Diffusion des Produits et Services</p> <p>Service des Archives, de l'Information Documentaire et Bibliothèque (SAIDB)</p> <p>Direction de la Production</p> <p>Service de la Topographie et du Cadastre (STC)</p> <p>Division des Travaux Fonciers de la Conservation Foncière et du Cadastre (DTFCC)</p> <p>Service de la Photogrammétrie et de la Cartographie Numérique (SPCN)</p> <p>Service des Systèmes d'Information Géographique et de la Télédétection (SSIGT)</p> <p>Mairies</p>	<p>Gestion de l'information foncière</p>	<p>Service des Technologies de l'Information Foncière</p>

Le tableau 6 indique la répartition de certains domaines d'intervention des structures actuelles aux services de l'ANDF.

En matière de formalisation des droits fonciers et de gestion des documents Fonciers, de publicité foncière et de conservation des archives, le Service des Domaines et de l'immatriculation Foncière de l'ANDF reprendra les prérogatives exercées jusqu'ici par le Service de la Conservation Foncière de la DDET. La publicité foncière faite par le biais du JORB, des Mairies et des Tribunaux y sera maintenue.

En ce qui concerne le cadastre et la cartographie, le Service du Cadastre et des Plans Fonciers Ruraux et le Service des Technologies de l'Information foncière de l'ANDF qui interviendront pour des activités opérationnelles précises qui ne seront plus exécutées par la CNAD, de la

DRFC, de l'IGN et de la DDET. Les Cabinets de Géomètres demeurent toujours compétents.

La gestion de l'information foncière précédemment située au niveau de la DDET, de l'IGN (en dehors de la Cartographie de base et de l'équipement géographique de base) et des Mairies sera reprise par le Service des Technologies de l'Information Foncière de l'ANDF.

Les grandes missions de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) L'ANDF aura notamment les responsabilités suivantes :

- contribuer à la mise en œuvre de la nouvelle législation foncière et domaniale (Code Foncier et Domanial et ses décrets d'application) et à la révision des textes concernés ;
- contribuer à l'élaboration et à révision des normes et procédures techniques de réalisation des documents graphiques et littéraires sur le foncier ; apporter un appui technique aux Communes dans la mise en œuvre de la Politique foncière et Domaniale en milieu rural ;
- capitaliser et coordonner les acquis des expériences de gestion foncière (RFU, PFR, cadastres pilotes, etc.) pour mettre en place un Cadastre National ;
- assurer la maîtrise d'œuvre et la coordination de l'élaboration des Plans Fonciers Ruraux ;
- apporter un appui technique aux Communes dans le processus de réalisation des Plans Fonciers Ruraux ;
- fournir des services d'enregistrement et d'immatriculation foncière ;
- créer, gérer et rendre accessible les archives publiques relatives à l'information foncière, en dehors de la cartographie de base et de l'équipement géographique de base ;
- assurer avec l'appui des services techniques compétents, le contrôle de tous les prestataires de services intervenant dans le domaine du cadastre, de l'immatriculation foncière et de l'enregistrement des droits de propriété foncière ;

Ainsi, l'ANDF est un guichet unique, au niveau national avec des démembrements déconcentrés sur l'ensemble du territoire national, pour l'immatriculation foncière, le cadastre, la gestion de l'information foncière et l'appui technique des Communes pour l'établissement des Plans Fonciers Ruraux.

Ce guichet unique aura essentiellement pour mission de faciliter et de simplifier les formalités foncières en offrant aux usagers la possibilité d'effectuer à un même endroit des opérations d'immatriculation et d'information sur le foncier à savoir : l'accueil et l'information de toute personne sur les textes en matière foncière et domaniale, la communication de la liste des pièces à fournir, la réception de toute demande, la liquidation et la perception des droits et taxes y relatives, le traitement de toute demande en liaison avec les administrations concernées, le respect des délais légaux de traitement des dossiers et d'exécution des formalités administratives.

Principes de fonctionnement

L'ANDF fonctionnera suivant les principes clés ci-dessous :

- **efficacité et transparence** : l'ANDF mettra l'accent sur la définition des objectifs, l'élaboration des stratégies et le choix judicieux des moyens et des acteurs à impliquer dans la transparence, le respect, la saine émulation de manière à garantir sa légitimité et sa crédibilité;
- **une approche pluridisciplinaire et multisectorielle** : l'ANDF va promouvoir la collaboration et le partenariat entre les acteurs sectoriels. Cette concertation pluridisciplinaire (droit, agronomie, urbanisme, carto-topographie, SIG, socio-anthropologie, économie, etc) répond bien à sa mission interministérielle et transversale. L'ANDF établira des liens étroits de collaboration avec les différentes institutions existantes impliquées dans le foncier (Directions, Agences Commissions, Conseils, etc.) ;
- **une approche concertée pluri-acteurs** : il s'agit pour l'ANDF de créer un champ ouvert de concertation entre les acteurs et les bénéficiaires, de manière à garantir de meilleurs résultats à la satisfaction de toutes les parties prenantes ;
- **une démarche d'expérimentation et d'apprentissage** : l'ANDF prenant en compte le foncier rural et urbain est investie d'une mission

de sécurisation foncière rurale et urbaine, tâche innovatrice et complexe ; ce qui requiert une démarche d'expérimentation et d'apprentissage dans la mise en place et le fonctionnement de l'ANDF ;

- définir et valider en collaboration avec les acteurs concernés, les outils et procédures de travail nécessaires (méthodes PFR, registres, modèle de certificat, supports cartographiques, etc.); ces outils et procédures nécessaires à la gestion foncière devront être pertinents, simples, opératoires, et cohérents, entre eux et par rapport à toutes les dimensions de la gestion foncière.

Somme toute, l'ANDF est une structure pérenne et stable. Elle fait aux Directions Centrales compétentes, des propositions de projets de politiques, de normes et de procédures. Elle établit le programme de développement, de mise en œuvre, d'accès, et de maintenance des archives foncières du Bénin en matière de foncier et de cadastre. Elle privilégie les expériences acquises dans une logique d'apprentissage et d'internalisation afin d'assurer une culture appropriée de gestion et de promotion du foncier pour le bien-être des populations et le développement national. Son champ d'intervention couvre toute l'étendue du territoire du Bénin.

3.2.2 Axe 2 : Un cadre institutionnel déconcentré

Conformément aux dispositions de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, la Commune est une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrée par un Conseil élu (présidé par la Maire). La loi a fait de ce Conseil le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Pour permettre à la Commune d'exercer cette autonomie, la loi lui a conféré des prérogatives dans un certain nombre de secteurs dont l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Avec la promulgation de la loi n° 2007-03, les prérogatives de la Commune en matière domaniale et foncière sont mieux précisées concernant l'attribution et la gestion des concessions ainsi que la prise de décision en matière de gestion des terres rurales privées, des propriétés foncières de la Commune, de la passation des actes de vente, d'échange, de partage, etc.

En matière foncière et domaniale, la loi portant régime foncier rural confère au Maire d'importantes prérogatives dans la gestion des terres du domaine privé rural de la Commune et des terres rurales des particuliers. Cette loi a institué des organes de gestion foncière, à savoir la Commission de Gestion Foncière (CoGeF) qui a pour démembrements déconcentrés : la Sous-Commission de Gestion Foncière d'Arrondissement (SCGFA) et la Section Villageoise de Gestion Foncière (CVGF). Toutefois, leur mission reste limitée au foncier rural.

Il paraît alors nécessaire d'étendre la mission de la CoGeF et de la SCGFA à la gestion du foncier urbain. Cette disposition sera prise dans le cadre de la révision de la législation foncière (Code Foncier et Domanial). Cela permettra d'éviter le gaspillage de ressources financières, humaines et matérielles lié à une multiplicité de commissions différentes et disparates voire divergentes ou conflictuelles sur le foncier urbain et rural, d'une part, et d'assurer la coordination rationnelle nécessaire pour une gestion unique et efficiente du foncier, qu'il soit rural, urbain ou périurbain, d'autre part.

Stratégie

L'éloignement des populations de l'administration de la conservation et de l'immatriculation foncière est un des facteurs d'insécurité foncière relevé par l'analyse diagnostique. C'est pourquoi, l'ANDF aura des démembrements tant au niveau départemental qu'au niveau communal.

A cet effet, des démembrements de l'ANDF dénommés Bureaux Locaux du Domaine et du Foncier (BLDF) seront créés au niveau local. Les BLDF seront initialement déployés au niveau départemental, puis selon le besoin, une augmentation progressive du nombre de bureaux locaux se fera au niveau communal, jusqu'à ce que l'ensemble des Communes soit couvert par les BLDF afin de rapprocher l'ANDF des usagers et de faciliter l'accès aux activités foncières à toutes les populations au Bénin. Les BLDF pourront ainsi appuyer efficacement les Communes, représentées par les Maires assistés des organes déconcentrés de gestion foncière ; ils devront bénéficier en retour d'une franche collaboration des dites Communes qui leur fourniront les données foncières sur les différentes opérations et transactions foncières.

3.2.3 Axe 3 : Un cadre institutionnel jouissant d'une autonomie de gestion financière

Les grandes missions de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) sont, de par leur nature, incompatibles avec une gestion de type privé et celle de type totalement public.

La loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique, permet de conférer à une telle structure le statut juridique d'un office, à savoir un établissement public à caractère technique et scientifique jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion financière et doté d'un statut et d'un règlement intérieur.

Stratégie

L'ANDF, en étant une Agence dans sa composition et son fonctionnement, est placée sous une tutelle qui lui assure l'autorité et la flexibilité nécessaires pour accomplir sa mission.

La viabilité financière d'un système de cadastre et de gestion des propriétés foncières est essentielle. La volonté politique est un préalable dans la recherche de sources multiples de financement nécessaires à l'Agence. Ainsi les subventions de l'Etat doivent constituer la source principale de financement. Les sources propres de l'Agence viennent en seconde position. Elles sont générées par les multiples services de l'Agence telles que la distribution des données de l'immatriculation et du cadastre, les abonnements des institutions de prêts bancaires, etc.

Par ailleurs, il est indispensable de créer un Fonds multi-bailleurs d'appui à la gestion foncière pour financer, entre autres, certaines opérations relatives à la formalisation des droits de propriété (PFR, immatriculation collective, etc.). Ce Fonds sera constitué entre autre de financements reçus auprès des Partenaires Techniques et Financiers sur la base d'une convention qui sera passée entre les différents Partenaires intéressés et l'Agence.

L'étude d'opérationnalisation de l'Agence se penchera sur les détails du financement des activités. Une liste des sources potentielles est donnée ci-dessous :

- Impôts fonciers annuels ;
- Pourcentage des frais d'immatriculation au cadastre et au livre foncier;
- Frais d'extraits de registre foncier et de plan cadastral;
- Produits de la vente d'un bien immeuble de l'Etat;
- Frais d'abonnement ou frais d'accès en ligne à la base de données foncières par le secteur privé (institutions de prêt, Notaires et Géomètres);
- Subventions du Gouvernement et/ou des institutions multilatérales;
- Fonds multi-bailleurs d'appui à la gestion foncière.

3.3 Orientation 3 : Le développement d'un Système d'information foncière et domaniale performant

Il s'agit d'un Système National de Gestion de l'Information Foncière (SNGIF), fiable, transparent, audité, associé à une modernisation de l'infrastructure géodésique béninoise, qui propose un mécanisme d'accès de tous à l'information foncière et une information d'assistance à la clientèle.

Grâce à ce système, les données foncières au niveau central et déconcentré seront mises en réseau. Cette orientation comporte les axes suivants :

- (i) une information fiable, transparente et auditée ;
- (ii) une information accessible à tous et de service à la clientèle ;
- (iii) une information foncière et domaniale moderne utilisant les nouvelles technologies.

3.3.1 Axe 1 : Un système d'information foncière fiable, transparent, audité et accessible à tous

Il ne suffit pas de disposer d'un système d'information, mais encore faut-il en assurer la fiabilité et la mise à jour pour en faire un outil véritablement crédible et surtout transparent pour les différents utilisateurs. Pour ce faire, il faut prévoir un système de suivi-évaluation et d'audit de

l'ensemble du système. C'est à ce prix que le Système National de Gestion de l'Information Foncière jouera son rôle essentiel de sécurisation foncière, de prévention et de résolution des conflits fonciers qui constituent un problème majeur de la gestion du foncier au Bénin.

Stratégie

L'ANDF sera le lieu du dépôt et de l'archive nationale officielle pour les données et les informations foncières. Toutes les données, informations et archives accumulées et exécutées par les Bureaux Locaux du Domaine et du Foncier seront reproduites du niveau local au niveau national dans le Système de Gestion de l'Information Foncière suivant un calendrier régulier.

Le nouveau système automatisé intégré de l'information foncière, nécessitera le déploiement d'un cadre technique approprié (Intranet et Internet) pour faciliter l'accès du grand public au système d'informations sur le foncier.

Le cadre technique est important mais le cadre légal l'est également. En effet, des textes qui légaliseront les fichiers numériques et autres signatures électroniques doivent être pris. De telles dispositions crédibiliseront le système et augmenteront sa viabilité.

Ceux qui désirent accéder à l'information et ne disposent pas de l'outil informatique seront accueillis à des postes d'assistance à la clientèle situés aux niveaux central, et local de l'Agence. Ainsi, toutes les informations disponibles sollicitées à travers le Web seront mises à la disposition du demandeur sous format numérique ou sur papier. Pour faciliter l'accès à tous, les coûts devront être raisonnables.

3.3.2 Axe 2 : Un système d'information foncière moderne utilisant les nouvelles technologies

L'accès à l'information étant un droit du citoyen, il doit être aussi effectif en matière foncière. Pour une transparence dans la gestion et une bonne gouvernance foncière, l'information doit être, en la matière, accessible à tous. Pour garantir et faciliter la jouissance de ce droit, le Service en

charge de l'information doit alors traiter ses usagers comme des clients qu'il doit conquérir, satisfaire et maintenir. Il s'agit-là d'opérer un changement de mentalité qui n'est pas chose aisée. Cet important axe est un des plus délicats et difficiles à mettre en œuvre. Par conséquent, une attention particulière doit être consacrée pour réaliser cette ambition.

La performance recherchée, la transparence et l'accès facilité à l'information foncière requièrent l'utilisation des nouvelles technologies appropriées que sont les Systèmes d'Information Géographique, les TIC et des outils modernes pour la cartographie tels que les GPS, Bluetooth, etc. qui sont aujourd'hui beaucoup plus performants et à un coût raisonnable.

Stratégie 1

Pour réaliser les ambitions d'une information foncière accessible à tous et de service à la clientèle, ceci requiert une équipe de communication et de marketing expérimentée, responsable du développement et de la coordination de toutes les annonces, publicités, promotions et événements de relations publiques.

Il est nécessaire que l'ANDF crée ses propres capacités informatiques, afin de faciliter les besoins fonctionnels immédiats, l'assistance à la clientèle, et le programme de mise en œuvre de l'ANDF. Toutefois, dès qu'une unité TIC nationale inter-institution sera créée, il serait important que le groupe TIC de l'ANDF s'y intègre comme partenaire afin de faciliter l'accès, la maintenance, l'intégration et l'utilisation des bases de données de l'ANDF.

Le cœur du Système National de Gestion de l'Information Foncière (SNGIF) est la base de données du cadastre et de l'immatriculation foncière au Bénin. Organisé en base de données relationnelle, l'élément principal est le Numéro d'Identification de la Parcelle (NIP). La base de données nationale au niveau central est alimentée par les bases de données locales des bureaux Locaux alimentées elles aussi par les informations provenant essentiellement des Communes.

L'architecture du SNGIF est typique et à trois niveaux correspondant chacun à un objectif précis, à savoir :

- une base de données nationales ;
- un logiciel d'application locale ;
- une base de données locales.

L'intranet (zone sécurisée) définit les connexions nécessaires pour assurer les communications entre les composants majeurs du système. L'accès externe au système se fera à travers le Portail WEB conformément aux règles de sécurité établies par les administrateurs du système.

Stratégie 2

Le SNGIF est un système d'information sur le foncier et la propriété foncière. C'est aussi une documentation publique sur le foncier et les droits fonciers comprenant la technologie appropriée au niveau de l'ANDF et de chaque BLDF pour permettre un accès facile au public.

L'utilisation de l'infrastructure géodésique dite CORS/GNSS, envisagée par le gouvernement béninois et composée de stations permanentes, vise essentiellement au renforcement des capacités cartographiques et topographiques des professionnels des secteurs public et privé. L'utilisation de la technologie de stations permanentes vise également la mise à disposition des professionnels des secteurs public et privé d'instruments efficaces dans le but de faciliter l'enregistrement rapide des droits de propriété et d'établir des bases de données fiables pour les BLDF pour les Communes et pour les Départements du Bénin.

La mise en service des sept (07) stations permanentes installées au Bénin permet de :

- diminuer l'investissement des professionnels des secteurs public et privé en les épargnant de l'acquisition d'un récepteur supplémentaire comme station de référence ;
- apporter aux utilisateurs un système de référence unique pour le Bénin : « ITRF 2008 » ;
- augmenter la précision et la fiabilité du positionnement grâce au modèle de corrections différentielles de meilleure qualité disponible ;
- diminuer le temps d'initialisation des récepteurs mobiles ;

- faciliter la diffusion des corrections différentielles par le biais « d'abonnements GPRS » disponibles actuellement avec les réseaux GSM installés au Bénin ;
- améliorer le rendement des professionnels des secteurs public et privé ;
- faciliter l'utilisation de ces nouvelles technologies en simplifiant les configurations, l'acquisition des données et les calculs ;
- améliorer la surveillance et la maintenance des équipements formant l'ossature du réseau : moniteur de qualité, alarmes, etc.

Les services proposés par le réseau de stations permanentes CORS/GNSS au Bénin sont accessibles à distance par Internet à tout utilisateur préalablement enregistré.

Cette inscription est possible grâce à une demande en vue de l'obtention d'un nom utilisateur « login » et d'un mot de passe « password ».

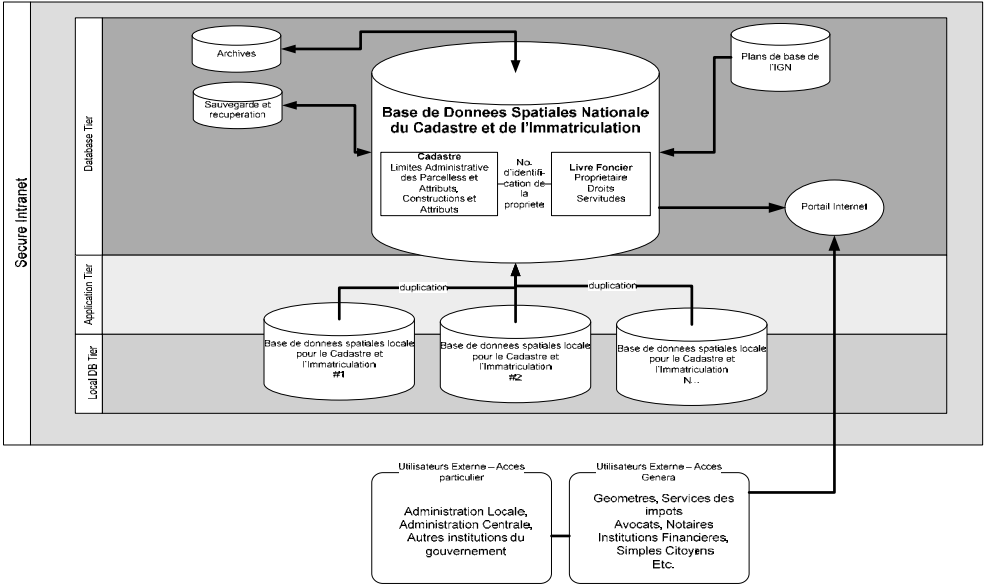
A moyen terme, il est envisagé un réseau géodésique dynamique RTK ou « cinématique » au Bénin permettant d'obtenir en temps réel des précisions centimétriques.

L'infrastructure d'un réseau RTK sera constituée par un ensemble de stations permanentes CORS/GNSS distantes de 60 km environ les unes des autres d'où la nécessité à moyen et à long terme de la densification de l'actuel réseau des stations permanentes CORS/GNSS du Bénin composé pour le moment de sept (07) stations permanentes.

Par ailleurs, le système cadastral soutiendra l'objectif d'identification des immeubles via un numéro d'identification unique, standardisé et d'envergure nationale (le numéro cadastral). Il donne une description technique de toutes les terres avec ou sans constructions. L'enregistrement des propriétaires et de leurs droits, réalisé selon des procédures établies, constitueront le livre foncier basé sur le cadastre via un numéro cadastral unique.

Un schéma général qui montre la logique de l'architecture du SNGIF est présenté ci-dessous :

Figure 4. Aperçu de la configuration du Système National de Gestion de l'Information Foncière proposé



La suite de l'application du système du Bénin peut être mise en œuvre sur plusieurs systèmes de gestion de bases de données relationnelles (RDBMS). Cela inclut le serveur Microsoft SQL ou Oracle.

Différents facteurs sont utilisés pour déterminer la plateforme particulière pour un déploiement donné. Cela inclut la quantité totale des données qui seront traitées par jour, le nombre d'utilisateurs qui feront usage du système, la disponibilité de techniciens qualifiés pour la gestion du système et l'interopérabilité nécessaire avec le matériel et logiciel qui exploitent les autres systèmes du Bénin.

Il est important que ce soit les exigences du système foncier qui déterminent la conception de la solution matérielle et non l'inverse. Pour cela, il faudra que l'achat de matériels informatiques n'intervienne que lorsque les spécifications détaillées des utilisateurs pour la solution de cadastre foncière intégrés sont définies, afin que le matériel approprié soit acheté.

3.4 Orientation 4 : Une facilitation de l'accès à la terre à tous et une bonne régulation foncière

Cette orientation suppose un égal droit d'accès de tous les citoyens à la terre facilité à l'Etat et à ses démembrements, et aux couches défavorisées notamment aux femmes.

L'accès à la terre doit être garanti pour tous les citoyens. En effet, propriétaire fonciers, sans terre, ou investisseur, tous ont besoin d'accéder et de façon sécurisée à la terre : les uns pour vivre dans la quiétude, les autres pour produire sans angoisse d'être déguerpis avec pour conséquence le gel ou l'arrêt des activités.

Les axes, stratégie de cette orientation sont les suivants :

- (i) égal droit d'accès de tous les citoyens à la terre ;
- (ii) accès à la terre facilité à l'Etat pour les besoins collectifs ;
- (iii) accès à la terre amélioré pour les femmes ; et
- (iv) une meilleure régulation du foncier.

Il s'agira, suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière, d'élaborer et faire appliquer les instruments juridiques, techniques et financiers susceptibles de faciliter l'accès des pouvoirs publics, des opérateurs économiques et des citoyens à la terre (superficie, localisation, topographie), au bon moment et à un coût raisonnable pour la réalisation de leurs projets.

3.4 .1 Axe 1 : Un égal droit d'accès de tous les citoyens à la terre

L'égal droit d'accès à la terre est un principe conforme à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples à laquelle le Bénin a adhéré et à la loi fondamentale béninoise qui prône l'égalité de tous en droits et en devoirs sans distinction de sexe, de religion, d'appartenance sociale. Cependant, force est de reconnaître la marginalisation de certains groupes dans l'accès à la terre tels que les jeunes, les femmes, les groupes minoritaires, etc.

L'égal droit d'accès à la terre exige par ailleurs, de protéger les plus pauvres par la prise de mesures concrètes visant à empêcher le «pillage»

des terres par certains spéculateurs nationaux et étrangers.

Prenant en compte les réalités sociologiques, la détention foncière coutumière sera reconnue et protégée.

Par la possession foncière, l'exploitant d'une terre non immatriculée et non enregistrée au Plan Foncier Rural, pourra accéder à la propriété en vertu des dispositions législatives et réglementaires.

Stratégie

S'agissant de l'égalité du droit d'accès de tous les Béninois à la terre, il y a lieu de tenir compte des pesanteurs sociologiques qui obligent à faire une application de la loi avec tact et doigté et de façon progressive. La Communication pour un Changement de Comportement (CCC) constitue une stratégie indispensable à mettre en œuvre de façon continue pour assurer l'égal accès de tous à la terre.

La CCC aidera à la prise de conscience de tous, et en particulier des femmes, des jeunes, des pauvres et des autres groupes défavorisés, que la sécurisation de la terre est un facteur important de développement.

La CCC permettra d'éduquer et de sensibiliser à grande échelle et d'améliorer la connaissance générale des textes de loi en matière foncière et domaniale. Par le canal de la sensibilisation et de l'information, « l'analphabétisme juridique » sera enrayé, la lutte contre la spéculation foncière et l'exclusion des femmes et autres groupes marginalisés seront efficacement menées.

Pour une sensibilisation réussie, l'implication de tous s'avère nécessaire notamment celle des Autorités religieuses, des Chefs traditionnels qui ont une influence certaine sur leur public, des Leaders d'opinions et des Organisations Non Gouvernementales qui serviront d'interface entre les administrations foncières et les populations. La Société Civile, la Presse, qui servent d'interface entre les administrations et les populations, le personnel de l'Administration foncière ne sauraient être du reste dans cette campagne de sensibilisation et d'information.

Par ailleurs, il est important de noter que la question de la réduction des coûts et du financement de l'accès au foncier pour les besoins d'habitation ou de production est essentielle pour satisfaire non seulement les couches défavorisées, mais un grand nombre de la population. C'est pourquoi, il est essentiel de trouver les mécanismes nécessaires à l'accès aux services financiers (mise en place de crédits fonciers et immobiliers avec des avantages spécifiques etc.). Les agences financières et les banques doivent être encouragées dans ce sens.

3.4.2 Axe 2 : Un accès à la terre facilité à l'Etat et ses démembrements pour les besoins collectifs

Pour les besoins collectifs (écoles, infrastructures sanitaires, infrastructures sportives, autres centres sociaux, services administratifs, etc.), et la mise en oeuvre de projets, l'Etat ou ses démembrements a de multiples besoins de terres.

Or, la mauvaise gestion du patrimoine foncier (domaines public et privé et autres réserves foncières) de l'Etat et des Collectivité Territoriales a fait que, non seulement ces derniers sont dépouillés de propriété foncière et n'ont pratiquement pas de ressources foncières disponibles, mais encore, ils ne peuvent identifier facilement leur patrimoine foncier ; ils éprouvent donc d'énormes difficultés d'accès au foncier. D'où la nécessité de faciliter l'accès à la terre à l'Etat et à ses démembrements pour les besoins collectifs.

Stratégie

Suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière, des mesures doivent être prises pour :

- élaborer et faire appliquer les instruments juridiques, techniques et financiers susceptibles de faciliter l'accès des pouvoirs publics, des opérateurs économiques et des citoyens à la terre (superficie, localisation, topographie), au bon moment et à un coût raisonnable pour la réalisation de leurs projets ;
- doter l'Etat des moyens de s'approprier de nouvelles terres en revalorisant la théorie des biens vacants et sans maître ;

- enregistrer systématiquement au nom de l'Etat et intégrer dans le patrimoine de l'Etat toutes les terres naturelles (terrains nus, forêts, etc.,) qui ne relèvent pas de la propriété foncière privée et ne peuvent être identifiés comme patrimoine privés des individus;
- recenser et reconstituer les biens immatriculés au nom de l'Etat et des Communes ;
- consigner les réserves foncières de l'Etat et des Communes dans un répertoire pour la mise en œuvre des programmes de base ;
- améliorer et rationaliser la gestion par l'Etat et les Communes de leurs patrimoines fonciers respectifs

Il s'agira d'utiliser tous les moyens légaux pour reconstituer progressivement le patrimoine foncier de l'Etat et des Collectivité territoriales, en se référant aux documents de planification et d'aménagement lorsqu'ils existent, et/ou par la planification de l'occupation des sols, de prendre les mesures conservatoires et de sécurisation et d'assurer la gestion rationnelle des réserves foncières pour permettre à l'Etat et aux Collectivités Territoriales de disposer du bon sol sécurisé, au bon endroit et au bon moment pour leurs projets.

Un recensement exhaustif doit être établi de toutes les terres des domaines public et privé de l'Etat ainsi que ses démembrements notamment les Collectivités Territoriales. Ces terres doivent être toutes immatriculées au nom de l'Etat ou ses démembrements. Des Titres Fonciers au nom de l'Etat ou ses démembrements doivent être établis pour toutes les aires protégées publiques (forêts, parcs, plans d'eau).

Tous les démembrements de l'Etat aux niveaux national et communal doivent s'engager dans une planification systématique de l'occupation des terres et déterminer les besoins fonciers pour les intérêts publics à court et moyen termes.

Ils doivent élaborer et faire appliquer les instruments juridiques, techniques et financiers susceptibles de faciliter l'accès des pouvoirs publics, des opérateurs économiques et des citoyens à la terre (superficie, localisation, topographie), au bon moment et à un coût raisonnable pour la réalisation de leurs projets. Le droit de préemption doit être reconnu à

l'Etat et ses démembrements. La mise en œuvre de ce droit suppose que l'Etat et ses démembrements aient identifié des zones à aménager. Ainsi tout propriétaire se trouvant dans l'emprise de la zone à aménager et désirant vendre sa parcelle sera tenu de faire l'offre de vente prioritairement à l'Etat et ses démembrements, lesquels disposent d'un délai pour réagir. Passé ce délai, le propriétaire est libre de vendre à qui il veut. En revanche si l'Etat ou ses démembrements manifestent le désir d'acquérir et que les deux parties ne s'entendent pas sur le prix, la juridiction compétente pourra être saisie pour l'arbitrage. Cette technique permet à l'Etat et à ses démembrements de se constituer des réserves foncières dans les zones de futurs projets d'aménagement sans recourir à l'expropriation.

Dans le cadre des lotissements, les démembrements de l'Etat doivent identifier clairement les besoins de terres pour les usages collectifs afin de constituer les réserves nécessaires à ces fins.

Pour d'autres besoins occasionnels de l'Etat et ses démembrements, d'autres moyens peuvent être utilisés, à savoir :

- la sensibilisation et la négociation des terres auprès des propriétaires au sein de la communauté bénéficiaire d'un projet précis en purgeant ou non les droits coutumiers ;
- la location de terres ;
- l'achat de terres ;
- la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Elle est subordonnée à une juste et préalable indemnisation du propriétaire. A cet effet, les textes seront révisés dans le cadre du Code Foncier et Domanial pour tenir compte des réalités actuelles.

3.4.3 Axe 3 : Accès à la terre amélioré pour les femmes

Au Bénin, 80% des pauvres se trouvent dans les zones rurales et périurbaines. Près de 61,3 % des femmes vivent dans des zones rurales où elles fournissent 60 à 80% de la main-d'œuvre agricole (INSAE, RGPH 2002). Ce qui fait dire qu'au Bénin, la pauvreté a un visage féminin.

La Constitution du Bénin, le Code Civil, le Code des Personnes et de la Famille, de même que tous les autres textes du droit positif béninois ne font aucune distinction entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'acquisition de terre, toutes les transactions y afférentes et, d'une façon générale, leur accès aux ressources naturelles. Ils interdisent par ailleurs, toute discrimination sur la base du sexe. Cependant, l'analyse de la situation a révélé qu'une série de facteurs socio-anthropologiques et culturels empêche considérablement les femmes d'exercer et de jouir de ce droit légal.

Ainsi donc, l'amélioration de l'accès à la terre des femmes et d'une façon plus globale, la sécurisation foncière des femmes est une question qui interpelle de façon cruciale tous les citoyens et le Gouvernement du Bénin.

La Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière précise bien que l'accès au foncier des femmes et de certaines catégories sociales défavorisées doit être réglé, assuré et bien régulé.

Stratégie

En plus de la stratégie globale d'accès de tous à la terre, pour le cas spécifique des femmes, il importe de trouver d'autres stratégies déclinées en résultats au triple plan juridique, politique et social en prenant en compte l'approche genre dans le foncier.

- Il s'agira : de procéder à des réformes législatives et réglementaires ;
- d'informer, d'éduquer et de communiquer sur les textes de lois en faveur des femmes en vue de briser les pesanteurs sociologiques, anthropologiques et culturels ;
- d'inciter les institutions de microfinance et les banques à développer de produits adaptés aux besoins des ruraux en général et à ceux des femmes en particulier pour faciliter leur accès à la terre pour réaliser des investissements productifs. Il s'agira précisément de mettre en place une épargne foncière attrayante et un crédit foncier à des taux d'intérêt réduits.

D'autres mesures sociales d'incitation devront être prises pour accroître l'accès des femmes à la terre, à savoir :

- amener les autorités locales, communales et départementales à faciliter les transactions et les mutations foncières au profit des femmes ;
- favoriser la constitution et la redynamisation des groupements de femmes, à qui des terres seront concédées en vue de leur exploitation ;
- d'encourager la constitution d'associations d'appui à l'accès des femmes à la terre dans toutes les Communes.

Ces mesures favoriseront la valorisation de la femme sur le plan professionnel, par sa promotion dans les organes de prise de décisions et dans le domaine de l'immobilier.

3.4.4 Axe 4 : Une meilleure régulation de l'accès au foncier

L'accès des citoyens et des non nationaux à la terre devra être mieux contrôlé afin d'éviter que des individus s'approprient de grandes superficies à des fins spéculatives ou de thésaurisation.

Stratégie

Suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière, un meilleur contrôle de l'accès au foncier nécessite de prendre des textes législatifs et réglementaires pour :

- la fixation d'un cadre formel obligatoire afin d'assainir les transactions foncières ;
- la réglementation de la vente et la location des terres afin de lutter contre la mafia des démarcheurs fonciers et permettre la réalisation de cultures pérennes ;
- la mise en place et l'actualisation d'un référentiel de prix actualisé sur le foncier ;
- l'imposition des plus-values foncières et pour décourager la thésaurisation et le gel du foncier à des fins spéculatives.

En outre, d'une part, les seuils de superficies de parcelles cessibles doivent être fixés pour limiter l'acquisition anarchique des terres par une seule personne et d'autre part, les conditions de rachat et d'exploitation de terrains par des privilégiés ou des étrangers doivent être définies et réglementées pour éviter le gel du foncier.

Pour mieux contrôler la thésaurisation et la spéculation foncière, il devra être procédé à la limitation de la superficie de terre à acquérir. Au-delà d'un certain seuil à fixer par la loi, l'acquisition d'une terre devra être conditionnée par la présentation et l'approbation d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, industrielle, artisanale, de conservation, sociale et culturelle, etc.

En tout état de cause, les non nationaux ne peuvent accéder au foncier rural que par le biais des baux.

D'autres mesures à prendre pour la régulation de l'accès au foncier concernent aussi la détermination et la matérialisation des zones de pâturage et des couloirs de passage des animaux des transhumants dans les Communes, le recensement des sites adéquats à la création des carrières.

3.5 : Mécanismes de mise en œuvre

La mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale nécessite des réformes et la conjugaison des initiatives des principaux acteurs que sont l'Etat, les Collectivités Territoriales, les acteurs privés et les Partenaires Techniques et Financiers. Ces réformes et initiatives s'articulent autour de :

- l'amélioration et le renforcement des cadres juridique et institutionnel ;
- la mise en place d'un mécanisme viable de financement de la Politique Foncière et Domaniale ;
- le développement d'un Système de Gestion de l'Information Foncière et des outils techniques de gestion foncière ;
- la mise en place d'une stratégie opérationnelle de communication pour l'éveil des consciences par l'éclosion culturelle.

3.5.1 : L'amélioration et le renforcement du cadre juridique et institutionnel

Il s'agira de :

- réformer et renforcer le cadre juridique pour une meilleure régulation du foncier ;
- renforcer le cadre institutionnel à travers une amélioration de la qualité des services rendus par l'administration foncière aussi bien au niveau

central, régional que local ;

- organiser, assainir et contrôler l'exercice des professions des corps de métiers et acteurs intervenant directement dans le secteur foncier ;
- établir la synergie nécessaire entre toutes les structures et acteurs intervenant dans le secteur foncier.

Pour ce faire, il faut assurer la conjugaison, la coordination et la convergence des initiatives des principaux acteurs que sont l'Etat, les Collectivités Territoriales, les acteurs privés et les Partenaires Techniques et Financiers, autour du guichet unique, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier et ses démembrements qui animeront le Système National d'Information Foncière et du Cadastre National à buts multiples ; l'Agence sera soutenue par le Fonds multi bailleurs d'appui à la gestion foncière .

Pour faciliter cette convergence des initiatives, la Politique Foncière devra s'appuyer sur les organes et instruments prévus par la Lettre de Cadrage de la Réforme foncière, à savoir :

- la Déclaration de Politique foncière et domaniale avec son Plan d'actions de mise en œuvre ;
- le Programme National d'Appui à la Gouvernance du Foncier (PAGoF) qui sera conçu et mis en œuvre avec le concours des Partenaires Techniques et Financiers tant bilatéraux que multilatéraux, qui devra intégrer et mettre en cohérence les différents projets fonciers en cours d'exécution à divers niveaux et qui sera suivi et évalué par la Commission Nationale de la Réforme Foncière ;
- la Commission Nationale de la Réforme Foncière qui est un cadre institutionnel de mobilisation, de concertation et de réflexion de l'ensemble des acteurs du foncier, de mise en cohérence et en synergie des actions en matière de réforme et de politique foncières, d'une part, et une instance nationale d'orientation, de validation, de coordination, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale foncière et domaniale, d'autre part.

3.5.2 : La mise en place d'un mécanisme de financement de la Politique Foncière et Domaniale

La mise en place des moyens financiers est très importante pour l'effectivité de la Politique Foncière et Domaniale.

Il s'agira d'élaborer un mécanisme pertinent et durable de financement de la mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale qui s'appuiera sur l'engagement de l'Etat, des Collectivités Territoriales, du Secteur Privé ainsi que des PTF. Dans ce cadre, un Fonds multi bailleurs d'appui à la gestion foncière sera créé.

La Politique Foncière et Domaniale sera opérationnalisée par l'élaboration d'un programme d'actions de mise en œuvre suivie d'une évaluation financière conséquente.

3.5.3 : La mise en place d'une stratégie opérationnelle de communication et d'éducation pour l'éveil des consciences et le changement de comportement

Il s'agira de mettre en œuvre un plan de communication et d'éducation permanente et efficace utilisant les divers canaux (média, œuvres artistiques et culturelles à thème, etc.) permettant l'accès des populations à l'information fiable sur le foncier.

Tous les acteurs seront impliqués et notamment les Autorités Religieuses, les Chefs Traditionnels et Coutumiers, les Leaders d'opinions et les ONG qui serviront d'interface entre les administrations foncières et les populations.

Les acteurs seront formés et leurs capacités renforcées en vue d'assurer à grande échelle l'éveil de conscience de tous, et en particulier des propriétaires terriens et des groupes vulnérables pour un véritable changement de comportement indispensable à une bonne gouvernance foncière.

3.5.4 : Le développement d'un système d'information foncière et des outils techniques de gestion foncière

Le développement d'un système d'information foncière sera effectué à travers la mise en place d'un Système National de Gestion de l'Information Foncière (SNGIF). Dans ce cadre, il convient de :

- doter les Mairies de progiciels de gestion du foncier ;
- mettre en place un Système d'Information Géographique avec une base de données unique au niveau de toutes les Communes afin de sécuriser les terres ;
- élaborer un cadastre national plurifonctionnel.

3.6 : Les Acteurs, rôles et responsabilités

La mise en œuvre efficiente de la Politique Foncière et Domaniale ne peut se faire sans une implication effective et un engagement de l'Etat, des Collectivités Territoriales, du Secteur Privé ainsi que l'appui des Partenaires Techniques et Financiers dont les rôles et responsabilités doivent être clairement définis.

3.6.1 : L'Etat

L'Etat prendra et fera appliquer les décisions en matière de définition des normes, de constitution des bases de données, de planification, de fiscalité foncière, d'octroi des aides, de contrôle et de sanction des infractions. A ce titre, il devra :

- prendre des textes législatifs et réglementaires pour la mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale et veiller à leur application ;
- encourager et encadrer les initiatives privées en matière foncière et immobilière ;
- sanctionner toute violation des textes en vigueur en matière foncière et domaniale ;
- procéder ou faire procéder au recensement exhaustif de toutes les terres du domaine public et du domaine privé de l'Etat ;
- immatriculer en son nom les réserves foncières et les aires protégées ;

- mettre en œuvre le principe du droit de préemption pour se constituer des réserves foncières sans recourir à l'expropriation ;
- adopter des mécanismes nécessaires à l'accès aux services financiers et aux crédits immobiliers et accorder des subventions pour la promotion immobilière ;
- réaliser un audit sur l'état du foncier au Bénin en vue d'améliorer la gestion par l'Etat et les Communes de leurs patrimoines fonciers respectifs ;
- assurer une gestion rationnelle et économe de son patrimoine foncier, des domaine public et privé
- enregistrer systématiquement au nom de l'Etat et intégrer dans le patrimoine de l'Etat toutes les terres naturelles (terrains nus, forêts, etc.,) qui ne relèvent pas de la propriété foncière privée et ne peuvent être identifiés comme patrimoine privés des individus ;
- adopter de nouvelles procédures de formalisation des droits de propriété foncière ;
- mettre en place des mécanismes pour un accès facile à la terre des femmes ;
- procéder à une meilleure régulation de l'accès au foncier notamment des non nationaux.

3.6.2 : Les Collectivités Territoriales

Les Collectivités Territoriales constituent un principal levier dans la gestion foncière. Aussi ont-elles un important rôle à jouer dans la mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale. Elles devront notamment :

- faire appliquer les textes sur le foncier et particulièrement les dispositions sur la limitation des superficies «acquérables» ;
- définir des mesures sociales incitatives en direction des structures locales de gestion foncière ;
- soumettre les demandes d'affirmation de conventions de vente portant sur des superficies supérieures à deux (02) hectares à l'approbation préalable du Conseil Communal ;
- régler et planifier l'occupation des terres et déterminer les besoins fonciers pour les intérêts publics, à court et moyen termes ;
- identifier et mettre à disposition des terres en faveur des Groupements féminins ;

- faciliter les transactions et les mutations foncières au profit des groupes vulnérables notamment des femmes ;
- favoriser la constitution et la redynamisation des Groupements de femmes, et leur concéder des terres pour exploitation ;
- encourager la constitution d'Associations d'appui à l'accès des femmes à la terre dans toutes les Communes.

3.6.3 : Le Secteur Privé

Les acteurs privés à savoir les ordres et associations socio professionnelles (Architectes, Urbanistes, Géomètres-experts, Notaires, Huissiers, Avocats, Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), etc) ainsi que les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les Cabinets ou Bureaux d'études et autres Experts spécialisés jouent un rôle prépondérant dans la gestion du foncier au Bénin.

Il en est ainsi des Autorités Religieuses, des Chefs Traditionnels et Coutumiers, des Leaders d'opinions qui seront mis à contribution en vue de briser les pesanteurs sociologiques, anthropologiques et culturelles et freiner les mauvaises pratiques en matière foncière et domaniale.

La Société Civile ayant compétence en matière foncière constituera un Partenaire privilégié de l'ensemble des acteurs du foncier.

- En matière de réformes législatives

Les Cabinets ou Bureaux d'études, les Ordres et Associations Professionnelles et autres Experts spécialisés dans le foncier peuvent intervenir dans le processus, en participant à l'élaboration des projets de textes législatifs notamment le projet de Code Foncier et Domanial.

- En matière de sensibilisation et de communication

Les ONG et Associations Socio-Professionnelles peuvent contribuer à l'élaboration et à la vulgarisation des textes législatifs et réglementaires par la sensibilisation.

- En matière de promotion agricole et industrielle

Les opérateurs économiques et les porteurs de projets de développement agricole et industriel pourront accroître leurs investissements en bénéficiant de concessions domaniales.

3.6.4 : Les Partenaires Techniques et Financiers

Depuis les années 90, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) appuient le processus de réforme foncière au Bénin. Cet accompagnement se traduit par la formulation et la mise en œuvre de divers projets et programmes de développement aussi bien en milieu urbain, péri-urbain qu'en zone rurale et l'accompagnement technique et financier. Cet appui mérite d'être renforcé par la définition d'objectifs clairs, de nouvelles orientations et missions ainsi que la mise en place de mécanismes appropriés conformément aux principes d'alignement et d'appropriation consacrés par la Déclaration de Paris.

La nécessité de mise en synergie de ces interventions et la recherche d'efficacité et d'impact des actions initient la répartition judicieuse des responsabilités et rôles.

Les Partenaires devront conjuguer leurs efforts à travers des appuis financiers, intensifier le lobbying institutionnel et renforcer l'accompagnement technique.

• En matière de réforme législative

Dans le cadre de la réforme législative, les Partenaires Techniques et Financiers auront d'abord à apporter un appui au Ministère en charge de la réforme foncière en vue de l'élaboration d'un avant-projet du Code foncier et Domanial à travers la mobilisation d'experts nationaux et internationaux. Ensuite, ils appuieront la finalisation du document ainsi que tout le processus législatif en vue de l'adoption dudit Code. Enfin, ils contribueront au financement et à la vulgarisation de la nouvelle législation foncière et domaniale.

• **Pour la mise en place du nouveau cadre institutionnel**

Pendant longtemps, les diverses interventions des PTF n'étaient pas coordonnées et se basaient sur leurs axes prioritaires d'intervention et leurs procédures spécifiques. Cette situation a entraîné une absence de réelle synergie, l'éparpillement des énergies, l'apparition des doublons, l'application de différentes approches pour les mêmes cibles.

Pour remédier à cette situation, il sera mis en place un nouveau cadre institutionnel qui englobe le foncier rural, péri-urbain et urbain. Aussi, les PTF conjugueront-ils leurs efforts pour la création de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) et de ses structures déconcentrées ainsi que la mise en place des structures locales de gestion foncière.

• **Pour la création de l'ANDF et ses structures déconcentrées**

Les Partenaires Techniques et Financiers pourront accompagner la mise en place de cette Agence par :

- la constitution d'une Coordination des PTF ;
- l'élaboration d'un programme (feuille de route) pour la mise en place de l'ANDF ;
- l'appui à la création de la Cellule Technique qui rend compte à une Commission inter ministérielle chargée de la mise en place de l'ANDF ;
- l'appui au fonctionnement de l'Agence durant une période de cinq (05) ans au moins ;

- pour la mise en place des structures locales de gestion foncière.

Les Partenaires Techniques et Financiers pourront appuyer la mise en place systématique des structures locales de gestion foncière notamment des Commissions de Gestion Foncière (CoGeF) au niveau des Mairies et des Sections Villageoises de Gestion Foncière au niveau des Villages (SVGF). Cet appui pourrait se traduire par l'équipement, la dotation de moyens roulants ou par le renforcement de capacités organisationnelle (fonctionnement) et technique (formation).

• **Développement du Système d'Information Foncière et du Cadastre**

En ce qui concerne le déploiement du Système National de Gestion de l'Information Foncière (SNGIF) et d'un Cadastre National plurifonctionnel,

les PTF pourront contribuer au financement de la conception et de la mise en place (matériels, logiciels, équipements, diverses formations nécessaires), ainsi qu'à l'exploitation et à l'évaluation du Système durant une période donnée.

- **Généralisation des Plans Fonciers Ruraux**

L'élaboration des Plans Fonciers Ruraux (PFR) relevant désormais de la compétence de l'ANDF, les Partenaires Techniques et Financiers participeront à l'approvisionnement du Fonds multi bailleurs prévu dans le cadre de la réforme foncière. Par ailleurs, ils peuvent contribuer dans le cadre des partenariats avec les Communes, au financement direct des PFR. Ils pourront également appuyer l'élaboration des documents techniques de base et la révision des procédures relatives aux Plans Fonciers Ruraux.

CONCLUSION

Le dualisme imposé au système foncier du Bénin depuis la colonisation à nos jours a créé un bouleversement dans la gestion foncière avec pour conséquence une insécurité foncière persistante et une marginalisation de certaines couches sociales. Toutes les tentatives de règlementation et de législation initiées par le colonisateur et même après la colonisation n'ont pu réellement ramener l'ordre. Cette situation s'explique surtout par l'absence au plan national d'une Politique Foncière et Domaniale bien définie.

De nombreuses réflexions ont été menées en vue d'un retour à la sécurisation foncière. Elles ont débouché sur l'adoption de la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière. Cette Lettre de Cadrage, socle de la réforme foncière, a servi de base pour l'élaboration du présent Livre Blanc de Politique Foncière.

Le Livre Blanc a pris en compte la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, les Objectifs Stratégiques de Développement, les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la vision Bénin 2025 ALAFIA. C'est en effet pour cadrer avec cette vision que l'horizon 2025 a été choisi pour la mise en œuvre de la présente Politique Foncière.

L'évaluation des structures administratives en charge de la gestion et de l'administration du foncier a abouti à la recommandation de la nécessité de la mise en place d'un cadre institutionnel unifié, cohérent, efficient et crédible. En outre, l'urgence de la mise en place d'un Système National de Gestion de l'Information Foncière transparent, accessible, fiable et audité a été identifiée comme une question essentielle.

Ainsi, il sera créé une Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) qui s'occupera aussi bien du foncier rural, que du foncier péri-urbain et urbain. Elle reprend toutes les attributions de deux Agences précédemment envisagées, à savoir : l'Agence pour la Gestion du Foncier Rural (AGFR)³³ et

³³ L'étude de faisabilité de l'Agence pour la Gestion du Foncier Rural a été commanditée par le MAEP dans la cadre du Programme de Gestion des Terroirs et des Ressources Naturelles (PGTRN), avec l'appui de la GTZ et de l'AFD

l'Agence Nationale du Cadastre et de l'Immatriculation Foncière (ANCIF)³⁴.

Au niveau local, l'ANDF dispose de structures déconcentrées appelées Bureaux Locaux du Domaine et du Foncier (BLDF). Ces structures sont les points de liaison entre l'ANDF et les Communes qui sont chargées de la gestion des terres de leurs localités respectives. Ainsi, l'ANDF à travers les BLDF assure un appui technique aux Communes pour l'immatriculation des terres, la gestion de l'information foncière ainsi que l'établissement du cadastre et des Plans Fonciers Ruraux.

La gestion des terres reste la prérogative des Communes mais ces dernières sont appuyées par l'ANDF à travers les BLDF. Ainsi, auprès des Communes, les BLDF recevront toutes les informations foncières disponibles de la Commune. Ces informations seront centralisées par les BLDF qui les remonteront régulièrement au niveau central.

Ainsi, une base de données nationales de l'information foncière fiable, fonctionnelle et utilisant des outils modernes de TIC sera disponible au Bénin et gérée par l'ANDF et ses démembrements. Des procédures sécurisées de leur accès par le Web pour le grand public et par l'Intranet pour les institutions de l'ANDF et autres services des ministères sectoriels seront mises en place dans l'esprit d'un accès facilité, transparent et efficient à l'information foncière, condition indispensable d'une sécurisation foncière au Bénin.

Les grandes missions de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) sont donc, de par leur nature, incompatibles avec une gestion de type privé et celle de type totalement public. Elle est donc un Office, c'est-à-dire un établissement public à caractère technique, culturel et scientifique. Ses agents sont recrutés sur la base d'appels à candidature avec des lettres de mission et sont assujettis à des résultats très précis.

Suivant la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière, le Livre Blanc de Politique Foncière sera suivi de l'adoption par le Gouvernement, d'une

³⁴ L'Agence Nationale du Cadastre et de l'Immatriculation Foncière quant à elle a été validée à l'atelier National sur « les Structures Administratives et le Fonctionnement des Institutions Nationales, Régionales et Décentralisées » à Bohicon en décembre 2008 dans le cadre du Projet Accès au Foncier.

Déclaration de Politique Foncière et Domaniale qui comportera des obligations et engagements des différents acteurs intervenants dans le foncier au Bénin. Par ailleurs, en plus des changements institutionnels sus mentionnés relatifs à la création et l'installation de l'ANDF et du SNGIF, un Code Foncier et Domanial viendra unifier, harmoniser et simplifier la législation foncière. Les incohérences seront supprimées, les lois obsolètes seront abrogées et les dispositions appropriées seront en vigueur.

En outre, pour assurer une bonne appropriation et mise en œuvre efficiente du Livre Blanc de Politique Foncière, de la Déclaration de Politique Foncière et du Code Foncier et Domanial, un programme intensif de Communication pour un Changement de Comportement sera mis en place.

Ce Livre Blanc de Politique Foncière, la Déclaration de Politique Foncière et Domanial, le Code Foncier et Domanial qui suivra, ainsi que les changements institutionnels qui seront introduits aideront le Bénin à atteindre non seulement l'objectif d'améliorer l'administration foncière, mais encore les objectifs économiques pour le plus grand bien des citoyens.

ANNEXES

1. ESQUISSE DE PLAN D'ACTION

Il s'agit d'une esquisse de plan d'action pour la sécurisation foncière, un cadre institutionnel approprié, une information foncière et domaniale performante et la facilitation de l'accès de tous à la terre.

1.1 Pour la sécurisation foncière

L'élaboration et la mise à disposition du Code Foncier et Domanial constituent des facteurs-clés de la sécurisation foncière.

1.2 Pour un cadre institutionnel approprié

1.2.1 Cadre global

Une stratégie d'exécution en plusieurs étapes a été préparée pour l'ANDF. Cette stratégie est aussi le cadre pour les activités liées à la mise en œuvre de la technologie présentée dans ce document pour la gestion de l'information foncière.

L'installation de l'ANDF sera exécutée en sept (7) phases, sur six (6) ans. Ce déploiement inclut les activités de mise en place du système de gestion de l'information foncière, SNGIF, outil essentiel de l'Agence pour la mise en œuvre de sa politique. Comme préalable, l'ANDF fera l'objet d'une étude d'opérationnalisation avant sa mise en place. Au cours d'une phase transitoire d'une durée n'excédant pas six (6) mois, l'ANDF devra être mise en place. Une Commission multi acteurs dont la mission est l'installation de la dite Agence, sera créée à cet effet.

1.2.2 Phase de Transition

Le Code Foncier et Domanial ainsi que ses décrets d'application, arrêtés, règlements, etc. qui l'accompagneront, nécessiteront un certain du temps et des efforts pour être finalisés et opérationnalisés. Jusqu'à la mise en place de ces mécanismes juridiques, il ne sera pas possible de lancer la stratégie de l'ANDF définie dans ce document. Il est donc important que certaines activités de transition soient menées au sein des structures gouvernementales en place, activités qui non seulement faciliteront la mise en œuvre de la future stratégie, mais complèteront aussi toutes les activités de base qui seront nécessaires au sein de ces structures indépendamment du programme de déploiement de l'ANDF. La liste suivante est une suggestion d'activités de transition :

- mise sur pied d'un Comité Technique pour l'harmonisation des normes de données. Ce Comité est constitué des principaux acteurs actuels intervenant dans le foncier (MAEP, MUHRFLEC, DDET, IGN). Le rôle de ce Comité sera de développer les normes de données de base initiales pour l'information foncière qui sera validée au niveau national. Il faut noter que ces normes ne seront pas nécessairement les normes définitives qui seront acceptées et appliquées par l'ANDF. L'objectif est plutôt de créer une certaine uniformité pour la collecte et l'intégration des données à court terme afin qu'à l'avenir la migration/conversion des données dans le système de l'ANDF se fasse assez facilement. Ces normes devraient comprendre des détails sur les données numériques matricielles et vectorielles de cartes, le scannage et l'inventaire des documents, des conventions de normalisation, etc ;

- conception et installation d'un réseau intranet au sein des différentes structures présentement impliquées dans la réforme foncière. Ceci comprendra des réseaux de communication et serveurs d'appui nécessaires, mais aussi une base de données relationnelle légère telle que Microsoft SQL Server en visant la durabilité ;

- achat d'ordinateurs de bureau ainsi que de périphériques d'appui nécessaires aux utilisateurs intervenant dans la réforme foncière. Ces ordinateurs/postes de travail devront être mis en réseau (voir le point ci-dessus), et toute l'information foncière sera stockée sur un serveur central ;

- achat de licences pour les logiciels de gestion de bureau et pour les autres outils d'application selon le besoin. Il faudra veiller à ne pas acheter un grand nombre de logiciel SIG ou CAD car ces licences pourraient ne pas être compatibles avec la stratégie de l'ANDF. Ceci n'annule pas le besoin qui existe au sein du gouvernement pour quelques licences, toutefois il est suggéré de garder une certaine prudence budgétaire quant à l'acquisition à grande échelle d'un logiciel précis ;

- développement et mise sur pied d'un programme de formation pour chaque direction impliquée dans la réforme foncière. Ceci comprend des formations en logiciels de bureautique, serveur de base de données et Système d'Information Géographique, tels que : Microsoft Office, Microsoft SQL Server, et ArcGIS. Cette formation devrait être organisée de manière à faire bénéficier le personnel qui en a le plus besoin. Par exemple, les secrétaires ont besoin d'une formation à l'utilisation des logiciels de bureau-

tique; les techniciens doivent être formés à l'utilisation des logiciels de bureautique, en SIG et SQL; les superviseurs ont besoin d'une formation à l'utilisation des logiciels de bureautique et des logiciels techniques qui s'appliquent à leur domaine de responsabilité ;

- accès Internet à plein temps pour les utilisateurs directement impliqués dans le partage de données pour la réforme foncière. Cet accès Internet devra être sécurisé afin de protéger contre la corruption des données, les virus et les pertes d'informations.

A travers ces six (06) activités, la transition vers l'ANDF sera facilitée, le pool de personnes ressources sera mieux préparé, les données collectées et développées lors de la période de transition seront normalisées pour un transfert et une conversion facile, et la technologie mise en œuvre sera durable. Il est important d'avoir à l'esprit que cette activité est une activité de transition. Ce sont seulement des étapes de base qui faciliteront le passage à la solution d'un cadre commun de l'information foncière.

1.2.3 Formation du personnel de l'Agence

La formation sera assurée en conformité avec les différentes phases. Dans le plan d'opérationnalisation seront détaillés les besoins en formation de la phase de transition afin d'assurer la construction du noyau fonctionnel de l'Agence. Au cours de cette phase de transition un programme détaillé de formation sera conçu pour les différentes étapes du processus sur les six (6) ans.

Les formations se feront à plusieurs niveaux :

Les formations prendront en compte respectivement les équipes en charge de la conservation foncière, du cadastre, du Système National de Gestion de l'Information Foncière ainsi que celles des Institutions techniques impliquées dans le réseau informatisé d'accès aux informations foncières.

1.3 Pour une information foncière et domaniale performante

La mise en place du Système d'Information Foncière envisagé se fera en sept (07) phases et sur six (06) ans.

La première phase d'une durée de douze (12) mois environ est la phase d'établissement des fondations du Système National Gestion Foncière. Les activités identifiées dans cette première phase sont :

- l'identification et l'installation de l'équipe ;
- la sélection et la mise en place de l'infrastructure technique et physique;
- la définition des critères, des règles, et des normes ;
- la préparation du projet pilote.

Les six (6) autres phases qui suivront s'étendront sur les cinq (5) années restantes et incluront la mise en œuvre d'un projet pilote suivi de la mise en œuvre progressive des BLDF tout en adoptant une attitude souple, pratique, et d'optimisation des ressources tant humaines que matérielles.

La phase pilote permet d'éprouver le fonctionnement du système avant de procéder à une mise en œuvre et une installation à grande échelle. Cette phase pilote permet de développer l'instrument de marketing et d'éducation pour illustrer ce qui est envisagé, démontrer les nouvelles procédures et techniques mais surtout présenter les bénéfices concrets pour les citoyens, les acteurs du secteur privé (Banques, Avocats, Notaires, Géomètres-Experts), et les Institutions de l'Etat.

Le Bureau Local du Domaine et du Foncier de Cotonou est vivement recommandé comme site pour le projet pilote. La raison de ce choix est qu'il est géographiquement proche du siège de l'ANDF basé à Cotonou, ce qui facilitera la mise en œuvre et l'assistance du projet. Le projet pilote permettra de mettre en œuvre le maximum possible de processus et de techniques envisagés afin de pouvoir tirer les enseignements nécessaires avant le déploiement du projet à grande échelle.

1.4 Pour la facilitation de l'accès à de tous à la terre

La facilitation de l'accès de tous à la terre repose, comme prévu ci-dessus, sur la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent, unifié, transparent et crédible soutenu par un système de gestion de l'information foncière tout aussi transparent, accessible et fiable.

Un tel dispositif doit être appuyé par une communication soutenue et permanente impliquant tous les acteurs ayant une influence sur la communauté car il s'agit d'opérer graduellement de profondes mutations culturelles, sociologiques et politiques afin de faciliter l'accès de tous à la terre y compris les couches sociales marginalisées, notamment les femmes.

Ainsi, à toutes les phases de la mise en œuvre de la Politique Foncière et Domaniale, une communication intensive doit en être le vecteur afin d'opérer les changements attendus dans les mentalités et dans les pratiques.

3- LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Accroissement des Revenus	62 & 148
Tableau 2 : Paysage institutionnel avant et après la création de l'ANDF	103
Tableau 3 : Forces Identifiées relatives à la Politique Foncière	143
et à l'Administration Foncière	137
Tableau 4 : Faiblesses identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière	144
Tableau 5 : Opportunités Identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière	147

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Accroissement des superficies cultivées au Bénin 1961 – 2005	41
Figure 2 : Comparaison de la croissance de la population totale à la population urbaine du Bénin 1960 - 2007	48
Figure 3 : Carte du réseau des stations permanentes du Bénin	76
Figure 4 : Aperçu de la configuration du Système National de Gestion de l'Information Foncière proposé	115

Tableau 3 : Forces Identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière

Catégorie	Forces
Institutions	Création du MUHRFLEC ; Création du MDGLAAT ; Création du MAEP ; Prise en compte des normes coutumières par la Constitution et la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural au Bénin ; Création du MEF ; Reconnaissance de l'importance du genre dans les rapports fonciers.
Législation	Constitution du 11 Décembre 1990; Force exécutoire des décisions de justice ; Code des personnes et de la famille; Loi n°60-20 du 13 Juillet 1960; Loi n°65-25 du 14-08-1965 ; Loi n°2007-03 du 16 Octobre 2007; Loi-cadre sur l'Environnement; Loi sur la Décentralisation.
Technologie	Acquisition de matériel et des bases de données géo - spatiales; Existence d'une diversité de technologies spécifiques au foncier; Existence de documents PFR et des planches topographiques réalisées au Bénin; Possibilité de réduire les coûts d'immatriculation, de cartographie et de cadastre ; Capacité d'intégrer les informations foncières avec les données SIG.
Capacité Humaine	Disponibilité des Techniciens CAD et SIG, en télédétection.

Tableau 4 : Faiblesses identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière

Catégorie	Faiblesses
Institutions	<ol style="list-style-type: none"> 1. Multiples changements institutionnels de certains services techniques du MUHRFLEC; 2. Insuffisance de structures technologiques appropriées; 3. Absence d'audit dans les Mairies; 4. Inopérationnalisation des Centres des Domaines; 5. Centralisation de la DDET à Cotonou; 6. Dualisme de régimes fonciers; 7. Multiples changements de l'ancrage institutionnel de la DAT; 8. Non validation de la politique de gestion des espaces communaux; 9. Insuffisance de mise à jour des PFR; 10. Inexistence d'une solide archive publique et sécurisée du foncier; 11. Multiplicité et incohérence des structures de l'Administration Foncière; 12. Absence de délivrance de CFR à ce jour; 13. Conflits de rôles des acteurs impliqués dans le processus du PFR; 14. Inexistence d'une procédure systématique d'enregistrement au niveau du cadastre et du livre foncier en zone urbaine; 15. Gestion inadéquate du patrimoine foncier de l'Etat ou des Communes par les autorités administratives; Bradage du patrimoine foncier (Domaine Privé et Public) de l'Etat et des Collectivités Territoriales Manque d'élaboration du tableau général des propriétés de l'Etat 16. Pesanteurs historiques, humaines et sociales liées à la terre; 17. Difficulté des transactions ou des mutations foncières au profit des femmes ; 18. Faible promotion immobilière en faveur des femmes; 19. Difficulté de financement des PFR par les communes; 20. Inaccessibilité des terres aux plus pauvres et aux groupes les plus vulnérables de la population ; 21. non généralisation du PFR sur le territoire national.

Législation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilisation anarchique des techniques et normes par les géomètres; Manque de géoréférencement 2. Inadaptation du cadre législatif et réglementaire foncier à la situation actuelle des conflits; 3. Faible accessibilité des justiciables aux procédures judiciaires en raison des coûts, de la durée des procédures et de l'éloignement des juridictions; 4. Attribution illégale de titre de propriété par les structures administratives en charge du foncier; 5. Ignorance des populations des règles relatives aux opérations de lotissement; 6. Fraudes foncières orchestrées par les géomètres en charge des lotissements; 7. Lotissements tardifs et non formalisation des registres domaniaux ; 8. Inexistence de la force exécutoire des conclusions des organes de conciliation; 9. Partialité, immixtion et influence de certaines autorités coutumières dans les services des affaires domaniales; 10. Désuétude de certains textes juridiques ; 11. Prévalence de la corruption au sein des différentes instances de gestion foncière; 12. Absence de l'autorité de la chose jugée; 13. Inexistence d'un code foncier et domanial unique; 14. Faible application de l'approche genre dans les politiques foncières; 15. Faible valorisation des langues nationales dans la vulgarisation des textes portant sur les droits fonciers des femmes; 16. Insécurité foncière au Bénin.
-------------	---

Technologie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuffisance de technologie au MDGLAAT; 2. Absence d'un système technique de preuves appuyant les archives publiques des biens immobiliers et des propriétaires; Inexistence d'un système de technologie crédible, efficace et accessible à la clientèle; 3. Inopérationalité des outils de maîtrise foncière et planification spatiale; 4. Difficultés d'actualisation des registres et plans fonciers ; 5. Inexistence d'un registre numérique de tous les droits identifiés ; 6. Inexistence d'un système d'adressage pour toutes les terres urbaines et rurales du Bénin ; 7. Inexistence d'une Infrastructure béninoise des données spatiales (IBDS) ; 8. Non-intégration du système de gestion de l'information foncière; 9. Ignorance des technologies foncières par des populations bénéficiaires ; 10. Insuffisance des sociétés TIC du secteur privé au Bénin.
Capacité Humaine	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuffisance des Techniciens CAD et SIG, en télédétection; 2. Insuffisance de ressources humaines qualifiées au MDGLAAT; 3. Insuffisance des moyens matériels et humains des juridictions; 4. Insuffisance de moyens matériels et humains au niveau des institutions ayant à charge la promotion de la femme; 5. Taux élevé de l'analphabétisme des femmes.
Economie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Insuffisance de ressources de financement au MDGLAAT; 2. Thésaurisation du foncier à des fins spéculatives; 3. Croissance démographique.

Tableau 5 : Opportunités Identifiées relatives à la Politique Foncière et à l'Administration Foncière

Opportunités
<ol style="list-style-type: none"> 1. Soutien international actuel à la Politique foncière, au Code foncier et omaniale et aux processus du PFR ; 2. Adoption de l'Article 7.1 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (ratifiée par le Bénin le 20 Janvier 1986) ; 3. Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; 4. Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (Adhésion du Bénin le 12 Mars 1992) ; 5. Convention sur l'Elimination de toutes les formes de Discrimination à l'égard des Femmes (signée par le Bénin le 11 Novembre 1981 et ratifiée le 12 Mars 1992) ; 6. Acte Uniforme de l'OHADA.
Menaces
<ol style="list-style-type: none"> 1. Changements de l'économie mondiale ; 2. Changements climatiques mondiaux.

Tableau 1 : Accroissement des Revenus

Source : PSIA Bénin 2005-2006

Ville	Revenu de l'année de base (en F CFA)	Revenu de l'année de comparaison (en F CFA)	Accroissement Augmentation (en F CFA)	Pourcentage de l'accroissement
Porto-Novo	107. 000. 000 (1994)	289. 055. 000 (2004)	182. 055. 000 (1994-2004)	170%
Cotonou	758. 000. 000 (1990)	5 010. 000. 000 (2004)	4. 252. 000. 000 (1990 – 2004)	561%
Parakou	24. 000. 000 (1989)	273. 623. 000 (2004)	249. 623. 000 (1989-2004)	1 040%

4. BIBLIOGRAPHIE

Liste des documents consultés

AHOYO ADJOVI N. et YABI M, 2001, Foncier et développement agricole au Bénin, Cotonou, CAPE, Cellule d'Analyse de Politique Economique.

Bert, L., L'accès à la terre dans un village du plateau Adja. UNB/LUW/SVR. Abomey-Calavi.

BIAOU, G., 1998, Régime foncier, crédit rural et utilisation des ressources productives dans les exploitations agricoles du département du Mono au Bénin. Thèse de doctorat d'Etat en sciences économiques, Université de Cocody.

BIAOU, G., 1991, Régime foncier et gestion des exploitations agricoles sur le plateau Adja, Bénin. Thèse de doctorat de 3ème cycle en Economie rurale. Abidjan : CIRES/Université Nationale de Côte d'Ivoire.

BIAOU, G., 1994, Régime foncier dans le département de l'Atlantique : Fonctionnement, marché de la terre et litiges. In Série d'Economie et de Sociologie Rurales, FSA/UNB, N 1994 - 04.

BIAOU, G., 1995, Régime foncier dans le département de l'Ouémé : Fonctionnement, marché de la terre et litiges. In Série d'Economie et de Sociologie Rurales, FSA/UNB, N 1995 - 01.

CNDD, 2006, Stratégie nationale du développement durable, Cotonou.

Cubrilo, M ; et Goislard, C. 1998. Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire. Karthala, Paris, 415 pages. DELVILLE P., LALEYE M., de NORAY S, 2006, Dispositif Technique et Financier pour l'Appui aux Communes dans la Gestion Foncière Rurale au Bénin : Etude de Faisabilité, Rapport Final, MAEP/PGTRN, ., Avril 2006,.

DISSOU, M, 1972, Structure agraire dans la région d'Agonvy. Communication au Colloque international sur les régimes fonciers en Afrique. Université d'Ibadan, Nigéria ; 1983. La palmeraie béninoise : exploitation traditionnelle et aménagement volontaire. Université de Paris x. (Thèse de doctorat d'Etat).

DISSOU, M., 1992, Evaluation comparative et multidimensionnelle des modes de détention et de gestion des ressources naturelles au Bénin, mai 1992 FAO Bénin.

EDJA H, LE MEUR P- Y, 2004, Le Plan foncier rural au Bénin, production

de savoir, gouvernance et participation.

HOUNKPODOTE, M., 1996, Textes portant réglementation domaniales et foncières de l'époque post coloniale, Recueil foncier volume 2.

LE BRIS, E., LE ROY E, MATHIEU P. 1991, L'appropriation de la terre en Afrique noire. Karthala, Paris.

MCA/Stewart (2009), Etude 1: Etude des Structures Administratives et du Fonctionnement des Institutions Nationales, Régionales et Décentralisées.

MCA/Stewart (2009), Etude 2: Procédures de Mutations des Titres de Propriété et des Méthodes d'Enregistrement (PFR).

MCA/Stewart (2008), Etude 3 : Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes de Règlement.

MCA/Stewart (2008), Etude 4 : Elaboration des Stratégies pour Accroître l'Accès des Femmes à la Terre.

MCA/Stewart (2009), Etude 5 : Etude Comparative des Options Technologiques pour les Besoins de la Gestion de l'Information Foncière.

MCA/Stewart (2009), Etude 6 :Analyse des Modalités d'Application de la Loi 2007-03 portant Régime Foncier Rural par les Communes en Zone Rurale et leur Besoin de Financement.

MCA/Stewart (2009), Rapport Consolidé des Etudes 1-6.

MENSAH N.G., 1971, Droit et développement rural en Afrique : l'exemple du Dahomey. Université de Paris. (Thèse de doctorat d'Etat).

MIDINGOYI S. 1992, Modes de détention et de gestion du foncier en milieu traditionnel au Bénin : avantages et limites. Communication présentée à l'atelier sur l'évaluation comparative et multidimensionnelle des modes de détention et de gestion du foncier ; INFOSEC Cotonou).

PNUD, BM et OCS, 2006, Etude d'impacts des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin (PSIA Bénin 2005-2006), Rapport final TOME 1 : Document de synthèse.

MECAGPDPE et PNUD, 2000, Etudes Nationales de Perspectives à Long Terme - BENIN 2025 - ALAFIA ,

MUHRFLEC 2009, Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière au Bénin.

MAEP 2008, le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole du Bénin.

MAEP 2007 Programme d'urgence d'installation d'au moins 3.000 jeunes dans la vallée de l'Ouémé. Plan d'Actions.

MDPEAG 2007, Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté.

MISD, République du Bénin, Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, Novembre 2002.

MISD, 2002, Recueil des Lois sur la Décentralisation.

MEHU/SERHAU SEM, 1999, Recueil des textes principaux en matière de droit domanial, de droit de l'urbanisme et de droit foncier.

FAURE A, E. Le ROY, 1990, Experts et développeur face aux enjeux de la question foncière en Afrique francophone, in les cahiers de RD N°25 Mars 1990.

SAIZONOU-BEDIE A 2009, Droits et Lois : Recueil des Textes en Matière de Droit Domanial, de Droit de l'Urbanisme et de Droit Foncier en République du Bénin, 1ère Edition, Editions SOKEMI.

SERHAU SEM, 1995, Comprendre le Registre Foncier Urbain : Le Manuel du Registre Foncier Urbain (Tome 1) .

SERHAU-SA, 2000, Revue permanente du secteur urbain au Bénin. Deuxième édition.

SODETEG MDRAC, 1999, Etude de l'avenir du secteur rural, rapport sociologique. Tome 2.

TCHITCHI, Y.T. s/d, 2009, Langues et politiques de langues au Bénin, éditions "Ablodé", Cotonou.

MUHRFLEC, 2009, Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière au Bénin.

Liste des textes législatifs et règlementaires

Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin.

Loi n° 60-20 du 13 Juillet 1960, fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey.

Loi n° 61-26 du 10 Août 1961 relative à la définition et aux modalités de mise en valeur des périmètres d'aménagement rural.

Loi n° 61-27 du 10 Août 1961 portant statut de la Coopérative agricole.

Loi n° 65-25 du 14 Août 1965, portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey.

La loi n° 94-009 du 28 juillet 1994, portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique.

Loi n° 97-028 du 15 Janvier 1999, portant 'organisation de l'administration.

Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999, portant Oorganisation des communes en République du Bénin.

Loi n° 2002-07 portant Code des personnes et de la famille.

Loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007, portant régime foncier rural en République du Bénin.

Décret n° 2009-30 du 16 février 2009, portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission nationale d'appui à l'obtention de titre foncier.

Décret n° 2008-678 du 22 octobre 2008, portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la commission de gestion foncière de la commune, de la sous-commission d'arrondissement et de la section villageoise de gestion foncière.

Décret n° 2008-619 du 22 octobre 2008, fixant les conditions et modalités de l'amodiation des terrains non ou insuffisamment mis en valeur.

Décret n° 2008-620 du 22 octobre 2008, fixant les modalités de règlement amiable des différends relatifs au foncier rural.

Décret n° 2008-736 du 22 décembre 2008, portant réglementation des concessions de terres domaniales rurales en République du Bénin.

Décret n° 95-341 du 30 octobre 1995, portant approbation de la déclaration de politique urbaine.

Décret n° 55-635 du 20 mai 1955 relatif aux groupes d'habitations et aux lotissements dans les territoires relevant de l'autorité du ministère de la France d'Outre Mer.

Décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009 portant approbation de la Lettre de Cadastre de la réforme foncière au Bénin.

Acte Uniforme de l'OHADA du 10 avril 1998 portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

Arrêté n° 0023 MEHU/DC/DU du 22 octobre 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin.

Circulaire n° 183 SE/4 du 17 octobre 1938 au sujet des lotissements des centres urbains.

Site web : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>