

La gouvernance du foncier rural au Bénin

La société civile s'engage



PROPRIETE PRIVEE
ACCES INTERDIT
A TOUT VEHICULE A
MOTEUR SANS AUTORISATION
S'ADRESSER AU GARDIEN/T F 22

La gouvernance du foncier rural au Bénin

La société civile s'engage

Equipe éditoriale: Abibath H. Idrissou (SNV-Bénin),
Bertus Wennink (KIT), Gerard Baltissen (KIT) et
Francine Obura (SNV Afrique de l'Ouest et Centrale)

Colophon

La présente publication est distribuée en libre accès en vertu de la licence Créative Commons Attribution qui permet une utilisation, une distribution et une reproduction sur tout support, sous réserve d'en mentionner la source et l'auteur.

Ce travail a été financé par des contributions de l'Ambassade du Royaume des Pays Bas au Bénin, la SNV Bénin, et le Ministère des Affaires étrangères des Pays Bas.

© 2014 SNV Bénin, Cotonou

Révision : Hans J. W. Meenink, Joost Nelen, Souleymane Diarra et Brigitte Dia

Photographies : SNV Bénin et Synergie Paysanne

Photo de couverture : SNV Bénin

Maquette : Anita Simons, symsign

Citation

Idrissou, A.H., Wennink, B., Baltissen, G. et Obura, F. (eds), 2014.

La gouvernance du foncier rural au Bénin. La société civile s'engage.

SNV Bénin, Cotonou

Mots clés

Gouvernance, foncier rural, société civile, transactions foncières, lobbying, plaidoyer, Bénin

ISBN 978-94-6022-377-8

L'Organisation Néerlandaise de Développement SNV est une organisation de développement internationale à but non lucratif qui intervient dans 30 pays en développement en Afrique, en Asie et en Amérique latine. La SNV opère au Bénin depuis 44 ans. L'objectif de la SNV est de soutenir les acteurs locaux pour renforcer leur performance afin de parvenir effectivement à une réduction de la pauvreté, une croissance économique et une bonne gouvernance. Elle le fait en fournissant des services de conseil, à travers un réseau de connaissances et en appuyant le plaidoyer dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène, ainsi que des énergies renouvelables.

SNV-Bénin

Rue du PNUD, Camp Guézo, 01 B.P. 1048 Cotonou, Bénin

T. +229 21 31 21 22

F. +229 21 31 35 59

E-mail : benin@snvworld.org

Site web : www.snvworld.org

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Liste des sigles et abréviations	6
Remerciements	7
1 Introduction	9
2 Les transaction foncières à grande échelle : les études de cas au Bénin	17
3 La gestion coutumière du foncier rural face à l'avancée de l'acquisition de terres à grande échelle	27
4 Le cadre législatif et le dispositif communal de gestion foncière rurale	35
5 Formalisation des transactions foncières en milieu rural par l'introduction de l'écrit	45
6 Lobbying et plaidoyer pour la défense des droits des paysans	51
7 Vers la bonne gouvernance du foncier rural : le rôle de la société civile	61

PRÉFACE

Dans le cadre de la politique nationale pour une croissance économique soutenue et la lutte efficace contre la pauvreté, la promotion d'une agriculture durable et compétitive constitue un défi important pour le développement économique et social du Bénin. De fait, la gestion du foncier rural qui constitue le principal facteur de production agricole devient un enjeu capital et source de spéculation.

Conscients de cela, et soucieux de promouvoir un cadre propice à des investissements agricoles sécurisés, l'Etat Béninois a engagé depuis 1990 une réforme foncière sensée améliorer la gouvernance foncière et réduire les conflits. Un des points culminant de la réforme a été l'adoption de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

Malgré cela, à partir des années 2008, on note une explosion des marchés fonciers qui enregistrent des transactions de plus en plus nombreuses sur des superficies de terres de plus en plus grandes. Ces transactions ont lieu dans des conditions souvent floues occultant les dispositions de la loi censée les réguler. Le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle est donc une réalité au Bénin mais il reste encore peu connu du public.

C'est dans ce contexte que l'Organisation Néerlandaise de Développement SNV à travers le Programme de Renforcement des Organisations de producteurs de Coton (PROCOTON) a pris l'initiative en collaboration avec la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs agricole (PNOPPA) de contribuer à améliorer la gestion du foncier rural à travers une recherche-action. Cela a permis de recenser des preuves et faits sur le phénomène au Bénin, d'identifier les différents acteurs, leurs rôles, les interactions entre eux ainsi que les réponses pour corriger les faiblesses aux divers niveaux. Les organisations de producteurs ont été au centre du processus vu qu'il s'agit du foncier rural et qu'ils représentent les premiers concernés. Les réponses apportées ont globalement porté sur le renforcement de capacité des acteurs et la vulgarisation du cadre légal et des outils de sécurisation foncière, ainsi que le plaidoyer et le lobbying auprès des autorités locales et nationales.

Le présent livre réalisé avec l'appui méthodologique de l'Institut Royal des Tropiques (KIT) est le fruit d'une collaboration entre les communes bénéficiaires de l'intervention, les consultants et experts fonciers ayant pris part à la mise en œuvre des activités, la PNOPPA et les conseillers de la SNV.

Le livre présente la capitalisation des résultats et acquis de l'appui à la gestion du foncier rural. Il contribue donc à faire la lumière sur le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle au Bénin. Ainsi, il permet de partager l'expérience et le vécu des organisations de producteurs dans la contribution à la mise en œuvre globale de la politique foncière. Il jette également un regard critique sur les différentes interventions et tire des leçons sur l'expérience pratique menée par les organisations de producteurs dans leur rôle de défense des intérêts de leurs membres autour de la préservation et de la gestion durable du foncier rural. A cet effet, ce livre s'adresse surtout aux praticiens et cadres des organisations de la société civile qui s'intéressent à la problématique du foncier rural au Bénin car il soulève des réalités poignantes qui méritent d'être prises en compte dans un avenir proche.

Brigitte G. DIA, *Directrice Nationale SNV-Bénin*

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Alliance	Alliance pour un code foncier et domanial plus juste et consensuel
CADE	Commission des Affaires Domaniales et Environnementales
CAJAF-COMON	Comptoir Ajavon et Fils
CFR	Certificat Foncier Rural
CPF	Certificat de Propriété Foncière
CoGeF	Commission de Gestion Foncière de Commune
DPLR	Direction de la Promotion et de la Législation Rurale
KIT	Institut Royal des Tropiques
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche
MCC	Millenium Challenge Corporation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PDC	Plan de Développement Communal
PFR	Plan Foncier Rural
PNOPPA-Bénin	Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin
SADE	Service des Affaires Domaniales et Environnementales
SCGFA	Sous-Commission de Gestion Foncière d'Arrondissement
SLGF	Structure Locale de Gestion Foncière
SNV-Bénin	Organisation Néerlandaise de Développement
SVGF	Section Villageoise de Gestion Foncière
SYNPA	Synergie Paysanne
TF	Titre Foncier

REMERCIEMENTS

À tous ceux qui ont aidé à cette publication, nous manifestons notre profonde gratitude :

À l'Ambassade du Royaume des Pays Bas au Bénin

À Madame Brigitte Dia, Directrice Nationale SNV-Bénin

À Monsieur Hans (J.W.) Meenink, Responsable du Secteur Agriculture SNV-Bénin

À Helvetas Suisse Intercooperation Bénin

À la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA) du Bénin et au Syndicat des Paysans du Bénin (SYNPA)

Aux consultants et personnes ressources, co-auteurs des chapitres du livre : Venance Adjaho, Florent Aguessy, Issa Albarka, Hippolyte Amizo, Simon Bodea, Sébastien Kouassi Dohou, Clément Dossou-Yovo, Abibath H. Idrissou, Felix Ague Joseph, Eloi Korogoné, Nestor Mahinou et Jean Yaotcha.

À Messieurs Bertus Wennink et Gerard Baltissen, de l'Institut Royal des Tropiques (KIT)

À Madame Francine Obura, Coordinatrice régionale de la communication SNV Afrique de l'Ouest et Centrale

À Madame Thea Hilhorst (KIT)

À Monsieur Joost Nelen (SNV-Mali)

À Monsieur Souleymane Diarra (SNV Burkina Faso)

À Messieurs Eugène Padonou et Cosme Zounon (SNV-Bénin)



1 INTRODUCTION

Jean Yotcha et Félix-Ague Joseph

L'acquisition de terres agricoles à grande échelle en Afrique de l'Ouest

Suite à la crise alimentaire mondiale survenue en 2008, de nombreux investisseurs issus des pays dits émergents (la Chine, la Corée du Sud, le Koweït) se sont mis à la recherche de vastes étendues de terres agricoles dans les pays du sud. Cette période a également vu émerger une classe de « nouveaux acteurs nationaux » qui affichent désormais de sérieuses intentions d'investir dans l'acquisition de terres agricoles à grande échelle.

Une étude exploratoire de la situation foncière réalisée par la SNV en fin 2009 dans cinq pays de la sous-région ouest-africaine où elle intervient (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali et Niger) a conclu qu'« en Afrique de l'Ouest, des investisseurs privés acquièrent des parcelles de terres agricoles dans leurs pays en faisant usage de leurs relations, leurs pouvoirs et leurs ressources. Certains décideurs considèrent ces investissements comme un mouvement vers l'agrobusiness et affirment que ces « nouveaux acteurs » moderniseront et professionnaliseront l'agriculture et prient les petits exploitants de leur faire de la place »¹. D'autres les voient plutôt comme une menace pour l'agriculture familiale, sur laquelle reposent les économies des pays concernés.

¹ SNV-KIT. 2011. Transformation agricole. En dessous du radar : La hausse des acquisitions foncières par les investisseurs nationaux en Afrique de l'Ouest. Résultats d'une enquête menée au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Avril 2011.

Dans l'ensemble de la sous-région, le phénomène d'acquisition de terres rurales existe et n'est pas méconnu des autorités bien que les populations en ignorent l'impact. Les transactions foncières ont toujours eu lieu mais maintenant d'autres acteurs entrent en jeu, les investisseurs privés. Le Bénin n'a pas échappé à ce phénomène.

Pendant que les défenseurs de l'agriculture industrielle et de la modernisation de l'agriculture familiale s'opposent, la spéculation foncière poursuit quant à elle, son avancée. Selon des données récentes (Minville-Gallagher, M, juin 2013), les évolutions diffèrent selon les pays de l'étude. Bien que s'agissant de données partielles, le phénomène au Bénin est des plus importants avec une multiplication par trois des superficies ainsi acquises (Tableau 1).

Tableau 1 : Situation partielle de l'acquisition des terres dans quelques pays de l'Afrique de l'Ouest

Pays	Superficie (ha) en 2012 selon enquête	Superficie (ha) en 2013 selon revue documentaire
Bénin ¹	85.000	240.000
Côte d'Ivoire ¹	40.000	70.000
Guinée ²	35.000	110.000
Mali ³	n.d.	170.000
Sénégal ⁴	845.000	100.000

¹ Données partielles ;

² Dans deux régions seulement ;

³ Zone Office du Niger seulement ; et

⁴ Mise en place d'une politique foncière qui interdit l'acquisition des terres par des étrangers.

Source : Minville-Gallagher, M. 2013. *L'Afrique de l'Ouest à l'heure de l'acquisition massive des terres.*

Au Bénin, le marché foncier 'explose' avec comme corollaire, de nombreuses nouvelles acquisitions de terres de superficies de plus en plus grandes allant de 20 hectares au sud à plus de 500 hectares au nord du pays aussi bien par des nationaux que par des expatriés. Toutefois, le phénomène étant peu connu, ses conséquences étaient difficiles à appréhender à leur juste mesure, vu que les transactions se déroulaient dans une opacité totale. Alors, il se posait clairement les questions de savoir : Qui sont les promoteurs de l'agro-business et à quelles fins ? Et plus loin : Quelles pourraient être les conséquences de l'agrobusiness sur les terres rurales destinées à l'agriculture familiale et la survie des populations ?

La gestion du foncier rural au Bénin

Depuis la période coloniale, l'état de la gestion foncière au Bénin était caractérisé au plan juridique, par une inflation de textes ; et au plan institutionnel, par une kyrielle de structures dont les interventions se fondaient sur différentes approches. Sur le plan technique, cette gestion était déterminée par l'inexistence d'outils appropriés pour la gestion du foncier et plus particulièrement, un dualisme de droits. Le régime foncier de droit moderne qui prône la prééminence de l'Etat coexistait avec le régime foncier de droit coutumier qui priorise les collectivités traditionnelles.

Au début des années 90, le Bénin a entrepris une réforme juridique de la gestion du patrimoine foncier national en deux étapes avec pour objectif final de mettre un terme au dualisme juridique. Après plus d'une décennie de discussions entre les institutions intervenant dans la gestion du patrimoine foncier national, la loi foncière rurale dont le processus d'élaboration a démarré depuis les années 90 a finalement été adoptée le 31 janvier et promulguée le 16 octobre 2007. L'adoption de cette loi a comblé un important vide juridique notamment en ce qui concerne la gestion des terres rurales. La loi vise à sécuriser les droits fonciers des ruraux et à faciliter l'accès au crédit, de façon à favoriser une mise en valeur effective des terres, promouvoir les investissements et réduire les conflits fonciers en milieu rural. A la suite de cette loi, des réflexions sur le foncier rural ont entraîné en 2013 l'élaboration et l'adoption d'un code foncier et domanial.

La Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles engagée dans l'action

Le constat d'une ignorance des producteurs agricoles, les principaux acteurs concernés par la gestion du foncier rural, du phénomène d'acquisition de terres à grande échelle et ses conséquences mais aussi des dernières évolutions en matière des dispositions légales a sonné l'alerte au niveau des organisations faïtières paysannes. Il s'avère alors nécessaire de mieux comprendre le phénomène afin d'engager des actions adéquates pour le contrôler tout en tenant compte du cadre législatif existant.

C'est dans ce cadre que, bénéficiant de l'appui technique et financier de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV) au Bénin à travers un partenariat noué en 2010, la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA) a entrepris de défendre les intérêts des petits producteurs agricoles (Encadré 1). En effet, cette plateforme est la fédératrice de toutes les faïtières nationales des organisations de producteurs agricoles.

Encadré 1 : La Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA)

La PNOPPA a été créée le 17 mars 2006 conformément aux dispositions du décret N° 2001-234 du 12 juillet 2001 et enregistrée au Ministère de l'Intérieur de la République du Bénin sous le numéro C/SAG N° 4585 du 10 octobre 2006, La PNOPPA se veut le cadre institutionnel exclusif de représentation générale de l'ensemble des paysans et paysannes, producteurs et productrices agricoles du Bénin et de leurs organisations faïtières. Elle est une association à but non lucratif régie par la loi du 1er juillet 1901 et son décret d'application, le Code Civil, ses statuts et règlement intérieur. Sa mission est d'œuvrer en toutes circonstances à la sauvegarde des intérêts généraux des paysans et paysannes, producteurs et productrices agricoles du Bénin et de leurs organisations. Elle mandate en cas de besoin, ses faïtières membres dans la mise en œuvre des activités économiques aux membres à la base. Dans ce cas, l'organisation paysanne mandatée exécute l'activité sous la supervision de la PNOPPA et lui rend compte.

La PNOPPA a mandaté un de ses membres, Synergie Paysanne (SYNPA), qui est le syndicat des producteurs agricoles pour l'exécution des activités relevant du foncier rural. Cette délégation de pouvoir répond à une démarche institutionnelle qui permet de positionner les acteurs membres selon leurs expertises sur des thématiques de défense des droits des paysans.

Les actions développées par la PNOPPA sont articulées autour de trois axes dont le premier a porté sur la sensibilisation des populations, des acteurs institutionnels et sociaux de la gestion foncière en vue d'un changement de comportement. Le second axe a pris en compte le renforcement des capacités des acteurs cités ci-dessus et porte sur la familiarisation avec les outils de formalisation des transactions foncières en vue de l'exercice des prérogatives qui leur sont dévolues par l'arsenal juridique régissant le foncier. Enfin, la plateforme a développé des actions de plaidoyer et lobbying pour la défense des intérêts des petits producteurs, contre l'acquisition de terres à grande échelle d'une part et d'autre part, pour influencer le contenu du code foncier et domanial alors en cours d'élaboration.

Capitalisation des expériences et résultats

Il s'est avéré nécessaire de capitaliser l'expérience novatrice des organisations des producteurs agricoles du Bénin dans le domaine de gestion du foncier rural qui est une thématique d'actualité. Avec l'appui de la SNV, la PNOPPA et ses partenaires béninois ont organisé une réunion bilan en décembre 2012 pour faire une analyse globale de tout le processus suivi et des résultats obtenus afin de formuler des recommandations pour la suite. Cette réunion était suivie de deux ateliers d'écriture (décembre 2012 et novembre 2013) modérés par l'Institut Royal des Tropiques (KIT), ce qui a permis de documenter le processus suivi par la PNOPPA et la SNV Bénin dès le début et de présenter les résultats de l'analyse globale sous la forme du présent livre. Ce livre a pour but de partager les expériences, les résultats et les enseignements tirés par la SNV, la PNOPPA et les partenaires avec les autorités locales, les organisations de la société civile et les agences de développement qui œuvrent pour une 'bonne gouvernance foncière' en milieu rural.

Structuration du livre

Le fil conducteur du présent livre est le phénomène d'acquisition de terres agricoles à grande échelle comme il se présente au Bénin, l'implication des acteurs locaux, notamment les institutions traditionnelles et les structures locales mises en place dans le cadre de la décentralisation administrative et la gestion foncière rurale, et la manière dont la PNOPPA et la SYNPA ont pu influencer ces structures.

Après l'introduction, le premier chapitre (Chapitre 2) résume les principaux résultats des enquêtes menées dans deux communes, celle d'Allada au sud du Bénin, et celle de Djougou au nord. Ensuite sont décrits les rôles des institutions traditionnelles (Chapitre 3) et des structures locales formelles (Chapitre 4) dans la gestion du foncier rural en général et plus particulièrement dans l'acquisition des terres agricoles à grande échelle. Les chapitres qui suivent présentent les activités de sensibilisation, de formation (Chapitre 5), de lobbying et plaidoyer (Chapitre 6) menées par la PNOPPA et la SYNPA. Le chapitre final (Chapitre 7) résume les principales conclusions de l'ouvrage et comment aller de l'avant.

Enfin, ce livre comprend également un lexique afin de faciliter la compréhension par le lecteur de certains termes juridiques employés (Encadré 2).

Encadré 2 : Lexique des termes employés

Abornement des parcelles : Opération de délimitation d'un fonds de terre en y mettant aux sommets, une matérialisation difficile à déplacer telles des bornes en béton fabriquées conséquemment.

Accaparement des terres : Ventes massives de terres à grande échelle et acquisitions de terres à grande échelle recèlent le même contenu en fonction de ce que le phénomène est dénoncé par le syndicat des paysans (SYNPA) ou décrit à des fins scientifiques. Il s'agit du transfert définitif ou temporaire mais sur une longue durée d'un vaste espace de terres rurales destinées à l'agriculture de droit avec tous ses corollaires en usant de moyens, pour déposséder les petits producteurs agricoles de ce facteur principal de production agricole.

Acquéreur : Ce thème s'oppose à celui de cédant. C'est la partie qui dans une transaction foncière accède à une parcelle de terre par un mode d'acquisition (don, vente, prêt). C'est elle qui remet le prix convenu ou promet de le faire lorsque la transaction foncière est faite à titre onéreux dans le cas d'une vente par exemple. L'autre partie étant désignée de ce fait de « vendeur ».

Acte de donation : Document servant de preuves de droits acquis sur une parcelle par le mode de cession consistant en une donation.

Agro-business : Activité agricole intensive caractérisée par l'usage de grands moyens motorisés sur des espaces très grands pour produire des cultures de rente destinées à la commercialisation.

Agro-investisseur : Personne physique ou morale ayant une surface financière importante qu'elle veut investir dans l'agriculture intensive sur de grands périmètres.

Aménagement : Action de transformer un espace en y réalisant des travaux pour le rendre apte à l'utilisation envisagée. Dans le cadre de l'agriculture, il s'agit généralement de l'aménagement et du drainage des eaux.

Arnaque : Procédures et manœuvres d'intimidation ou de conviction dont usent les démarcheurs et les acquéreurs pour convaincre les propriétaires à céder plus facilement leurs terres. C'est une sorte de trafic d'influence exercée sur les propriétaires terriens.

Authentification des actes : Le fait de donner un caractère officiel et authentique à un document servant de preuves de droits acquis selon la loi sur la terre par diverses actions telles signature d'une autorité, légalisation, acte notarié etc.

Cadre législatif de gestion foncière rurale : C'est l'ensemble des textes à caractère législatif encadrant la manière et les méthodes de gestion des terres rurales.

Cédant : Ce thème s'oppose à celui d'acquéreur. C'est la partie qui dans une transaction foncière cède ou remet ou promet de le faire, la parcelle qu'elle possède en échange d'une contrepartie ou à titre gratuit, à l'autre partie désignée de ce fait l'acquéreur. Il est désigné de « vendeur » lorsque la transaction foncière est faite à titre onéreux.

Certificat administratif : Document servant de preuves de droits acquis selon la loi sur l'immatriculation sur la terre. Tant que quelqu'un n'a pas prouvé devant un juge que le contenu du certificat administratif est faux, on considère que le titulaire de ce document a effectivement les droits qui lui y sont mentionnés.

Cession : Ce thème désigne généralement la transmission de droit entre vifs. Mais dans le cas spécifique de la terre, ce thème qui s'oppose à celui d'acquisition désigne tout mode de transmission de droit entre vifs sur la terre.

Collectivité territoriale : Généralement la collectivité est un ensemble d'individus groupés naturellement ou pour atteindre un but. Mais la collectivité territoriale désigne ici une circonscription administrative dotée d'une personnalité morale, en occurrence il s'agit de la Commune.

>>

Convention de vente : Acte qui constate une transaction foncière conclue entre un propriétaire terrien (individu ou collectivité familiale) qui cède sa terre contre un prix convenu à une personne morale ou physique qui accepte de lui payer ce prix.

Courtage/démarchage : Généralement, c'est une opération qui consiste à rechercher des clients ou à solliciter des commandes pour le compte d'une entreprise par des visites à domicile.

Cultures de rente : Cultures réalisées en vue d'exportation pour produire de la devise au pays. Ce peut être le coton, le jatropha, le palmier à huile et même l'ananas.

Déguerpissement : Départ forcé des exploitants d'une terre suite à son acquisition par un nouveau propriétaire ou au défaut de remplir une obligation contractuelle.

Dispositif de gestion foncière rurale : Il s'agit de l'ensemble des instances mises en place pour appuyer le maire dans la gestion des terres en zone rurale. Ce sont la CoGeF, la SCGFA et la SVGF.

Démarcheur : Personnes qui pratiquent le démarchage ou le courtage. Ils sont généralement les facilitateurs des transactions foncières en raison de leurs liens avec les acquéreurs ou avec les propriétaires terriens.

Donation entre vifs : Contrat de donation entre deux personnes vivantes. Elle s'oppose à la donation testamentaire. Car dans un contrat de donation testamentaire, seul le bénéficiaire (le donataire) est vivant. La succession est dite ab intestat lorsque la transmission des biens de la personne décédée à ses ayants droit est réglée par la loi en absence de tout testament.

Droit d'usage/exploitation : Droit reconnu à quelqu'un d'utiliser une chose notamment une terre, et d'en tirer des revenus pour ses seuls besoins et ceux de sa famille sans en être propriétaire.

Droit de chasse : Droit reconnu à quelqu'un d'utiliser une chose notamment une terre pour la pratique de la chasse sans en être propriétaire.

Droit de pâturage : Droit reconnu à quelqu'un d'utiliser une chose notamment une terre pour la pratique du pâturage sans en être propriétaire.

Exploitant agricole : Personne exerçant sur une parcelle le simple droit d'usage en l'occurrence l'exploitation agricole.

Expropriation : Procédure permettant à l'administration d'obliger un particulier à lui vendre un terrain pour y réaliser une opération profitable à tous.

Immatriculation : Procédure consistant à inscrire un terrain bâti ou non, dans un registre où seront également constatées toutes les modifications matérielles ou juridiques affectant ce terrain. L'immatriculation permet d'établir et de garantir les droits portant sur le terrain à travers le Titre Foncier (TF) qui est le seul vrai titre de propriété au Bénin.

Loi foncière : C'est l'ensemble des règles qui régissent la gestion de la terre. Au Bénin elles sont de deux, ordres ; les unes sont relatives à l'ancien régime dit de « l'Immatriculation » et les autres sont contenues dans la nouvelle loi « N° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant Régime Foncier Rural en République du Bénin ».

Succession testamentaire : C'est la transmission des biens d'une personne décédée selon la volonté de cette dernière exprimée dans son testament avant sa mort.

Thésaurisation : Il s'agit généralement du fait de ne pas dépenser un revenu disponible et de l'affecter à des valeurs stables. Mais dans le cas spécifique du foncier, il s'agit pour une personne d'acquérir des terres de très grandes superficies sans l'intention de les mettre en valeur, mais de pouvoir les revendre à un coût plus élevé après que leur valeur se serait accrue suite à des circonstances telles que l'occupation ou le lotissement.

>>

Titre foncier : Document établi au terme de la procédure d'immatriculation et décrivant de manière détaillée un terrain ainsi que son évolution sur les plans physique et juridique (droits, titulaires, transfert de droits, etc.).

Transactions foncières : Toute opération portant sur la cession ou l'acquisition d'une terre.



2

LES TRANSACTIONS FONCIÈRES À GRANDE ÉCHELLE : LES ÉTUDES DE CAS AU BÉNIN

Abibath Hayeth Idrissou

Contexte

En Afrique de l'Ouest jusque dans les années 1990, l'intérêt pour les acquisitions de terres portait surtout sur les terres urbaines. A partir des années 2000, les investisseurs privés sont devenus plus actifs dans l'acquisition de terres rurales, un processus qui s'est accéléré depuis environ 2005. Pour mieux comprendre le phénomène, son envergure, les acteurs impliqués, les modes d'acquisitions des terres ainsi que les conséquences la SNV a piloté des études dans plusieurs pays de la sous-région (Bénin, Burkina Faso, Mali et Niger)¹. Les résultats devraient permettre de soutenir les organisations de producteurs et les collectivités territoriales dans le développement de pratiques pour une gouvernance foncière responsable.

Les sites d'études dans chaque pays ont été ciblés selon un zonage qui prend en compte les zones agro-écologiques, les systèmes de production agro-sylvo-pastoraux, la densité démographique, et la situation géographique (Tableau 2). Ainsi, les sites à étudier (entités administratives décentralisées) ont été sélectionnés au sein des différentes zones distinguées.

¹ GRAF 2011 et Synergie Paysanne cités par SNV-KIT, 2011 : Transformation agricole. En dessous du radar : La hausse des acquisitions foncières par les investisseurs nationaux en Afrique de l'Ouest. Résultats d'une enquête menée au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Avril 2011.

Tableau 2 : Zones géographiques et sites d'enquête

Zones	Sites d'enquête
Anciennes ceintures agricoles de la région soudano-sahélienne : des terres idoines sont utilisées pour l'agriculture/l'élevage, jachères limitées, productivité en repli ; densité démographique >±60 hbts/km ²	Niger : communes de Guidan et Tibiri dans le département de Guidan Roumji, région de Maradi
Grenier à coton/céréales dans la région soudanienne : la plupart des terres idoines sont utilisées pour l'agriculture/l'élevage, diminution des jachères ; densité démographique ±30-60 hbts/km ²	Burkina : commune de Samorogouan, province de Kéné Dougou Mali : cercle de Sikasso
Terres agricoles situées près des pôles urbains ; quasiment plus de terres en jachère	Bénin : communes d'Allada, département de l'Atlantique Burkina : province de Ziro
Zones d'essor et de colonisation agricoles ; densité démographique <30 hbts/km ²	Burkina : commune de Niangoloko, province de Comoë ; et commune de Bieha, province de Sissili Bénin : commune de Djougou, département de la Donga Mali : cercle de Yanfolila
Zones pastorales, <300 mm de précipitations annuelles ; densité démographique <20 hbts/km ²	Niger : départements de Tchintabaraden et Abalak (site de Tannatahmo), région de Tahoua

Source : SNV-KIT, 2011.

Les études de cas au Bénin

Selon une méthodologie harmonisée dans les quatre pays, les études de cas au Bénin ont porté sur les communes de Djougou au Nord et Allada au Sud (Encadré 3).

Encadré 3 : Résumé de la méthodologie de l'étude de cas au Bénin

Le choix des deux communes

Il était évident que l'étude ne pouvait pas couvrir un grand nombre de communes du pays en raison des contraintes de temps et de ressources matérielles. Il a alors été décidé de retenir deux communes selon une série de critères (envergure du phénomène, existence d'acquisitions à des fins agro-sylvo-pastorales ou minières, existence d'informations à approfondir, intervention de la SNV ou la PNOPPA dans la zone, inexistence d'études publiées sur la thématique). Leur application aux dix communes potentielles identifiées lors de l'atelier de structuration de la recherche a permis de retenir les communes de Djougou et Allada.

La pression foncière est nettement plus forte à Allada qui est de surcroît une zone périurbaine. L'étude a donc retenu de considérer pour Allada les acquisitions comprises entre 10 et 20 ha comme étant de moyenne échelle et celles supérieures à 20 ha comme étant de grande échelle. Pour Djougou, les acquisitions en dessous de 100 ha sont de moyenne échelle et celles supérieures à 100 ha sont de grande échelle.

L'identification des parcelles investiguées dans les communes

Elle s'est fondée sur la triangulation des données suivantes :

- les parcelles enregistrées par les services des mairies ;
- les parcelles levées dans le cadre des plans fonciers ruraux (Allada) ;
- les données collectées lors de la prospection réalisée par la SNV et la PNOPPA ;
- les informations auprès des communautés villageoises, d'exploitants agricoles ou de témoins autour des parcelles acquises.

Sur cette base, les données sur douze parcelles à Djougou et dix parcelles à Allada ont été prises en compte. Chacune des parcelles a été levée au GPS.

Les limites de la méthodologie suivie

Plusieurs difficultés ont influencé l'étude particulièrement l'échantillon. Il s'agit notamment de l'indisponibilité des acquéreurs soit du fait qu'ils ne résident pas dans la commune ou de leur refus de collaborer, la réticence des représentants des acquéreurs présents sur les parcelles, et la non-teneur des registres par les mairies. Le défi le plus important était de convaincre les acteurs autour de ces parcelles et particulièrement les acquéreurs ou leurs représentants de collaborer par la fourniture d'informations fiables.

Les deux communes présentent des caractéristiques géographiques, agro-écologiques et socio-culturelles différentes (Tableau 3).

Tableau 3 : Caractéristiques clés des deux communes étudiées

Caractéristiques	Commune de Djougou	Commune d'Allada
Superficie (km ²)	3.966	381
Distance de la capitale Cotonou (km)	450	56
Densité de la population (hbts/km ²)	46	241
Part de la population agricole	67%	60%
Surface moyenne/exploitation agricole (ha)	7,8	2,0

La commune de Djougou est vaste avec une faible densité de population par conséquent, la disponibilité en terre y est plus grande qu'Allada qui représente une situation contraire. Aussi Allada est peu éloigné de la capitale économique Cotonou, ville la plus peuplée du pays, qui représente de fait le pôle le plus important de consommation de produits agricoles.

Evolution de l'acquisition de terres à grande échelle

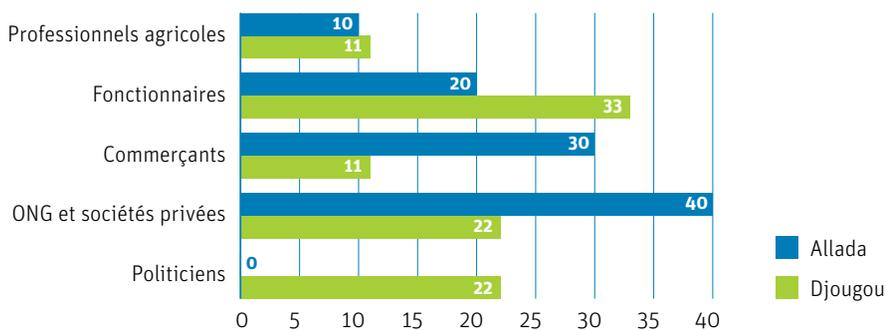
L'acquisition de terres à grande échelle a démarré dans les années 90 et a connu une accélération à partir des années 2000. Cette période correspond à l'avènement de l'ère démocratique et son enracinement au Bénin avec comme corollaire, le rétablissement d'un climat de confiance favorable aux investissements dans divers secteurs du pays. Sur les 20 dernières années, à Allada, environ 66% des acquisitions sont intervenues entre 2006 et 2010 tandis qu'à Djougou, 41% sont intervenues exclusivement en 2008. Cette évolution s'inscrit dans la tendance sous régionale globale où toutes les acquisitions de grande taille (supérieures à 200 ha) sont intervenues à partir de 2002².

Le véritable démarrage des acquisitions de terre à grande échelle au Bénin coïncide avec la période où le gouvernement engageait l'élaboration d'un nouveau plan stratégique de relance du secteur agricole. En effet dans la première version de ce plan, le gouvernement faisait l'option de la promotion des grandes exploitations sur une base intensive : développement des cultures sur de grandes superficies, mécanisation, semences améliorées, engrais, etc. dans la perspective de mettre en place des filières agro-industrielles et bioénergétiques³.

Caractérisation des acquéreurs de parcelles

Aussi bien à Allada qu'à Djougou, à peine 10% des acquéreurs de parcelles sont des professionnels agricoles. Pour le reste, à Allada, la majorité des acquéreurs est constituée de commerçants et de sociétés privées, tandis qu'à Djougou la majorité des acquéreurs sont constitués de fonctionnaires et d'hommes politiques. En d'autres termes, environs 90% des acquéreurs dans les deux communes n'ont aucun ou peu d'antécédent fonctionnel dans l'agriculture (Figure 1). Plus de 80% de ces acquéreurs sont de nationalité béninoise et résident pour la majorité d'entre eux dans la capitale Cotonou.

Figure 1 : Répartition des acquéreurs selon leur profession



Source : APIC/SNV. 2010. *Rapports finaux des enquêtes sur l'acquisition à grande échelle des terres dans les communes d'Allada et de Djougou. Septembre 2010.*

² SNV-KIT, 2011 ; page 9.

³ Meenink, H. 2012. Faire pression pour une politique agricole et une gouvernance de la filière coton propices aux exploitations familiales. Dans : Wennink, B., Meenink, H. et Djihoun, M. 2012 (eds). *La filière coton tisse sa toile au Bénin. Les organisations de producteurs étoffent leurs services aux exploitations agricoles familiales.* SNV/KIT, Cotonou/Amsterdam.

Le Bénin se distingue par le fait que les politiciens sont plus présents parmi les acquéreurs que dans les trois autres pays⁴. Et plus particulièrement, à Djougou où la disponibilité en terre est plus grande qu'à Allada.

Types de parcelles et superficies acquises

La taille moyenne des parcelles acquises à Allada est de 113 ha et 213 ha à Djougou. Les maximales enregistrées sont respectivement de 312 ha à Allada et de 504 ha à Djougou.

Si à priori cette situation peut se comprendre pour Djougou qui dispose de vastes étendues de terres agricoles, cela est étonnant pour Allada qui est une région densément peuplée avec une faible disponibilité en terres agricoles. Cependant, dans la réalité, les 312 ha à Allada sont constitués par un ensemble de parcelles dont les propriétaires appartiennent à la même collectivité familiale. Le cas de Djougou où de grandes superficies sont acquises s'inscrit dans la tendance régionale constatée dans les zones d'essor agricole⁵.

En ce qui concerne la qualité des sols sur les parcelles acquises, à Djougou, elle est dans la majorité qualifiée de « très bonne » (90%) et à Allada la majorité est qualifiée de « bonne » (30%) à « très bonne » (40%). A Djougou, la majorité des parcelles sont des jachères et des zones de pâturages. Lors des entretiens les acquéreurs déclaraient vouloir réaliser des investissements agro-pastoraux sur les parcelles. Alors, les superficies importantes acquises et la qualité des sols, devraient induire une mise en valeur agricole effective de ces terres surtout à Djougou.

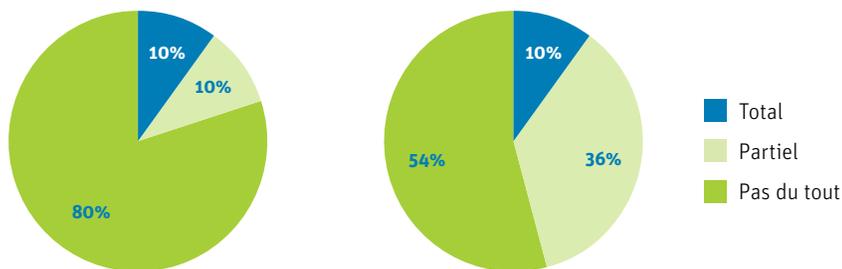
Mise en valeur effective des terres

Globalement, il ressort dans les deux communes que seulement 10% des terres acquises sont exploitées totalement. A Djougou, 36% des terres sont partiellement exploitées et 54% ne le sont pas du tout. A Allada, la situation est plus critique car 80% des terres acquises ne sont pas du tout exploitées (Figure 2 et 3). Cette situation est inquiétante dans la mesure où Allada subit déjà de très fortes pressions foncières. En d'autres termes, dans la grande majorité des cas, les terres acquises sont laissées en jachère au lieu d'être mises en valeur comme déclaré par les acquéreurs. Comparé aux autres pays, le Bénin se distingue par le pourcentage le plus bas de mise en valeur des parcelles⁶.

⁴ SNV-KIT, 2011 ; page 12.

⁵ SNV-KIT, 2011 ; page 13.

⁶ SNV-KIT, 2011 ; page 14.



Source : APIC/SNV, 2010

Ces constats ont révélé que les acquisitions au Bénin ne sont soumises à aucun cahier de charges contrairement aux dispositions de la loi sur le foncier rural au Bénin qui stipule en son article 68 « l'acquisition d'une terre dont la superficie est supérieure à deux (02) hectares doit être faite à des fins de mise en valeur agricole, halieutique, pastorale conformément aux dispositions des articles 73 et suivants de la présente loi ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général »⁷.

Les modes de transactions foncières

Dans tous les cas de parcelles investiguées aussi bien à Allada qu'à Djougou, les terres ont été acquises par le biais des régimes fonciers coutumiers. Ce qui est pareil dans les trois autres pays. Ce n'est qu'une fois les transactions conclues entre les parties au niveau local, que les acquéreurs procèdent ensuite à la formalisation de la transaction auprès des instances modernes de gestion foncière.

A Allada, la majorité des terres sont détenues par des collectivités familiales. C'est-à-dire que les parcelles acquises appartiennent souvent à un nombre important d'individus ou cédants à la fois. Le nombre de cédants varie entre 1 et 280 personnes pour la plus grande parcelle enquêtée (Tableau 4). En effet, la forte densité de la population combinée à la faible disponibilité en terre conduit au fait que pour acquérir de moyennes ou grandes superficies à Allada, il faut absolument que de nombreux petits propriétaires terriens, membres de collectivités familiales cèdent ensemble leurs terres.

⁷ Les propriétaires des terres rurales autre que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieure à cinq (05) ans.

Tableau 4 : Caractérisation des cédants dans la commune d'Allada

Superficies totales achetées par acquéreur (ha)	Nombre de cédants	Superficies moyennes cédées par propriétaire (ha)
312	280	1,11
300	3	100
244	3	81,33
105	12	8,75
63	30	2,1
30	1	30,00
25	10	2,50
22	1	22,00
19,82	7	2,83
14,72	4	3,68
Total : 1135,54	Total : 351	Moyenne globale : 3,23

Source : APIC/SNV, 2010

La situation est différente à Djougou. En effet, là-bas, « la terre demeure la propriété du village ». Sa gestion reste encore aux mains de la chefferie traditionnelle, et les actes consacrant les transactions foncières (donation, achat) sont entérinés par les rois ou les chefs de terre. Sur l'ensemble des parcelles enquêtées, les modes d'acquisition enregistrés sont l'achat à 50% et le don à 50%. Ce qui veut dire que tous les acquéreurs n'ont pas versé de l'argent pour les terres.

A Allada, la totalité des parcelles enquêtées sont acquises par l'achat à un prix moyen de 278.000 FCFA (424 euros) par hectare. A Djougou prévalent le don et l'achat comme modes d'acquisition des parcelles, avec un prix moyen à l'hectare qui est de 56.000 FCFA (85 euros)⁸. Cet écart de prix entre les deux sites au Bénin se justifie par les facteurs que sont : la rareté des terres, la forte pression démographique et la proximité d'Allada avec la capitale Cotonou. Ces facteurs pourraient aussi expliquer le fait qu'Allada présente le prix moyen le plus élevé parmi tous les cas étudiés sur l'ensemble des quatre pays.

Une fois les accords conclus au niveau village entre cédants et acquéreurs, ces derniers se tournent vers les instances communales de gestion foncière en vue de formaliser les transactions. En effet, à Allada, toutes les parcelles enquêtées disposent de certificats administratifs.

⁸ SNV-KIT, 2011 ; page 15.

Les conséquences pour les communautés locales

Dans les deux communes, à peine 10% des parcelles acquises sont effectivement exploitées. Les mises en valeur prévues par les acquéreurs, selon leurs déclarations sont des cultures annuelles (vivriers), l'élevage et les cultures pérennes (notamment les fruitiers). Ces cultures s'inscrivent toutes dans les systèmes de culture pratiqués dans les communes concernées.

Les investissements effectués sur les parcelles déjà mises en valeur se limitent à des infrastructures et équipements tels que les puits, les clôtures en barbelés, des pistes et habitations de gardiennage. Aucun investissement promis par les acquéreurs n'est réalisé au bénéfice des communautés locales. Ces dernières ne profitent qu'à travers la fourniture de la main d'œuvre agricole non spécialisée. Un tel emploi ne constitue pas une plus-value durable pour les communautés locales. Aussi, il faut noter que certains employés sur les parcelles cédées étaient pour le cas de Djougou d'anciens occupants bénéficiant de droits d'usage et pour le cas d'Allada d'anciens petits propriétaires au sein des collectivités familiales.

Aussi, dans la plupart des cas les anciens occupants des sites acquis se sont vus déguerpir avec la perte totale des droits d'usage dont ils jouissaient. C'est le cas de 70% des acquisitions où les paysans ont été déguerpis à Allada. Le phénomène y est durement ressenti car dans cette commune, ce sont des collectivités familiales qui ont dans la majorité des cas cédé leurs terres avec un nombre de cédants allant jusqu'à 280 personnes à la fois. En effet, dans cette commune, l'individualisation des terres au sein des collectivités familiales s'est rapidement développée. A Djougou, dans 63% de cas, les acquisitions se sont accompagnées du déguerpissement total des occupants.

Dans certains cas, l'arrivée des agro-investisseurs s'est accompagnée d'une rupture totale avec les anciens occupants qui a parfois viré à des situations conflictuelles avec coups et blessures à l'encontre des populations. Aussi, les emplois salariés ainsi que les infrastructures annoncés n'ont été qu'un leurre dont les populations se sont bien vite rendu compte. Les quelques rares employés sur ces terres perçoivent un salaire mensuel moyen de 27.000 FCFA (40 euros) à Djougou contre 22.500 FCFA (34 euros) à Allada.

Non seulement les terres acquises sont faiblement mises en valeur, mais les rares aménagements réalisés laissent entrevoir un spectacle désolant sur le paysage et les sols. En effet, au Bénin, contrairement aux exigences de la loi foncière rurale, la totalité des acquéreurs enquêtés ne disposent pas de cahier de charges pour orienter les aménagements. De plus, la majorité d'entre eux ne sont pas des professionnels de l'agriculture.

Certains de ces acquéreurs utilisent des engins lourds inadaptés qui entraînent des décapages anarchiques du couvert végétal sans un minimum de respect des règles en matière de préservation d'essences forestières essentielles sur les parcelles. Toute chose qui compromet la stabilité et la fertilité des sols avec en retour des effets pervers sur la productivité agricole.

Au regard des données et informations sus citées, les études de cas ont permis de recenser des faits et preuves sur le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle au Bénin. Ces constats nous interpellent car, nous pouvons désormais affirmer que le phénomène est bien réel au Bénin

et qu'il connaît une tendance à la hausse depuis les années 2000. Bien que les manifestations soient différentes d'une région du pays à une autre, on peut conclure de manière globale que : les effets positifs attendus en termes d'investissements agricoles sont difficiles à prouver car les parcelles acquises sont faiblement mises en valeur. Les instances coutumières ainsi que les instances modernes de gestion foncière sont bel et bien impliquées dans les acquisitions de terres à grande échelle. Tandis que les premières facilitent les transactions au niveau local, les secondes parachèvent le processus par la délivrance d'actes administratifs formels et légaux. Ces constats ont justifié l'engagement de la PNOPPA appuyée par la SNV pour défendre les intérêts des producteurs à travers le lobbying contre les acquisitions de terre à grande échelle et le renforcement de capacités des acteurs locaux de la gestion foncière en vue de préserver durablement les terres.

En somme, l'acquisition de terres à grande échelle et la lutte contre le phénomène mettent en jeu plusieurs acteurs. Il s'agit des acquéreurs, des cédants, des instances coutumières et modernes de gestion foncière et face à eux la PNOPPA. Pour mieux appréhender le phénomène et les réponses qui y ont été apportées, il est donc nécessaire de mieux expliciter les rôles des instances coutumières et modernes, analyser quelles pourraient être leur implication en faveur de transactions foncières plus transparentes et pour finir, appréhender le rôle joué par la PNOPPA, les résultats atteints ainsi que les leçons tirées.



3

LA GESTION COUTUMIÈRE DU FONCIER RURAL FACE À L'AVANCÉE DE L'ACQUISITION DE TERRES À GRANDE ÉCHELLE

Florent Comlan Aguessy

La place des institutions traditionnelles et coutumières dans la gestion foncière au Bénin

Depuis l'avènement du tournant démocratique connu par le Bénin en 1990, les pouvoirs traditionnels locaux resurgissent, en marge de l'appareil administratif qui couvre l'ensemble du pays. Cependant, le champ d'intervention des autorités coutumières n'est pas clairement défini, mais la gestion des terres y figure en bonne place. En effet, traditionnellement, le pouvoir de décision sur la propriété et l'utilisation de la terre est lié à la position sociale au sein de la communauté. Ce pouvoir appartient généralement au chef de la collectivité pour les terres des collectivités familiales. Dans certaines sociétés où existe la chefferie traditionnelle, le pouvoir sur les terres est souvent exercé par le « chef de terre » à qui le chef traditionnel ou le roi a délégué cette responsabilité.

Toutefois, dans certaines régions du Bénin, notamment dans le Sud et le Centre, le pouvoir des autorités coutumières sur les terres a beaucoup régressé, voire même entièrement disparu, en raison de l'individualisation poussée des terres. En fonction des pouvoirs dont elles disposent, les autorités coutumières peuvent alors jouer un rôle plus ou moins important dans le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle. La situation n'est donc pas uniforme sur

l'ensemble du territoire du Bénin. Pour schématiser, on peut dire qu'en évoluant du sud vers le nord, les pouvoirs des instances traditionnelles sur la gestion foncière s'affirment de plus en plus. Cette différence s'apprécie aussi en fonction du mode d'accès à la terre et des types de droits qui y sont exercés, ceux-ci connaissant aussi des différences plus ou moins importantes en fonction des régions du Bénin. Il est donc utile de voir les modes d'accès pratiqués au Bénin.

Les modes d'accès à la terre et les droits exercés

Les modes d'accès à la terre couramment pratiqués au Bénin englobent deux types de droits : les droits de propriété et les droits d'usage. L'accès à ces droits emprunte des formes variées et fait intervenir des instances à divers niveaux (Tableau 5).

Tableau 5 : Types de droits exercés sur la terre et leurs modes d'accès

Types de droits	Modes d'accès	Entités ou personnes bénéficiaires	Forme de la transaction	Caractère de la transaction	Autorités coutumières impliquées
Droit de propriété	Occupation primitive ¹	Collectivités familiales Communautés villageoises	Pas de transaction		Aucune
	Héritage	Collectivités familiales et leurs membres	Orale (majorité des cas)	Gratuit	Chefs de collectivités, de lignages ou de familles
	Achat	Individus (hommes ou femmes)	Ecrite (majorité des cas)	Onéreux	Chefs de village Chefs de terre Chefs de collectivité
	Don	Membres des collectivités familiales Migrants sédentarisés	Orale	Gratuit	Chefs de village Chefs de terre Chefs de collectivité
Droit d'usage	Prêt	Membres des collectivités familiales (hommes ou femmes) Populations autochtones sans terres Migrants transhumants	Orale	Gratuit	Chefs de terre Chefs de collectivités ou de familles
	Location	Populations autochtones sans terres Migrants transhumants	Orale ²	Gratuit, monétaire ou en nature ³	Chefs de terre Chefs de collectivités ou de familles

¹ La terre appartient au premier occupant.

² L'introduction de l'écrit est encore timide.

³ En fonction du type de location (métayage, amodiation).

Le droit de propriété que détiennent les communautés villageoises et les collectivités familiales provient généralement de l'occupation primitive ou de l'héritage. Mais de plus en plus, l'achat en tant que mode d'accès à la propriété foncière gagne du terrain, notamment dans les régions où la pression démographique est importante comme dans les zones densément peuplées au sud du Bénin. L'héritage en matière foncière se rencontre dans toutes les régions du Bénin. Toutefois, suivant les pratiques coutumières, les femmes continuent d'être marginalisées, malgré l'existence de lois qui leur donnent les mêmes droits que les hommes dans ce domaine, le Code des personnes et de la famille notamment.

L'accès à la terre pour son exploitation (droit d'usage) se fait à travers des modes variés dont les deux principaux sont le prêt et la location. Ce dernier mode peut prendre des formes variées qui entraînent des paiements en espèces ou en nature. Par ailleurs, en milieu rural, les accords pour l'exercice du droit d'usage sur la terre se font oralement la plupart du temps, les populations rurales n'étant pas habituées à l'utilisation des supports écrits qui est en cours d'introduction. Dans toutes les régions du Bénin, les femmes rencontrent beaucoup de difficultés pour accéder à la terre. Premièrement, parce qu'elles ont un pouvoir économique limité par rapport aux hommes. Deuxièmement, à cause de pratiques coutumières et traditionnelles qui ne les favorisent pas dans ce domaine.

Quant aux migrants et transhumants ils constituent les autres couches vulnérables en terme d'accès à la terre. En effet, les migrants qui sont des allochtones peuvent obtenir des droits d'utilisation de la terre, à condition de respecter les coutumes et règles fixées par leurs hôtes. Dans la plupart des cas, les droits accordés aux migrants sont temporaires avec une restriction sur les investissements (puits, bâtiments, cultures pérennes, etc.) qui par la suite peuvent être interprétés comme une revendication de droits de propriété foncière. Toutefois, il faut souligner que certains migrants qui se sont sédentarisés peuvent à la longue accéder au droit de propriété.

En ce qui concerne les transhumants, ils sont essentiellement constitués d'éleveurs à la recherche de terres en vue d'exploiter les ressources pastorales (eau, pâturages aires de repos) pour leurs troupeaux. Les relations avec les autochtones pour accéder à ces ressources ne sont pas toujours apaisées. De nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs sont enregistrés du fait des dégâts causés par les bêtes dans les champs des agriculteurs. Cela se justifie entre autre par la non-existence de couloirs de passage formels et connus des éleveurs mais également par la mauvaise foi de certains d'entre eux qui laissent leurs bêtes envahir les champs.

Les différents modes d'accès à la terre et les droits qu'ils confèrent sont couramment utilisés pour les transactions destinées aux besoins en terres des différentes couches socioprofessionnelles. Ils sont également utilisés par les initiateurs des opérations d'acquisition de terres à grande échelle, pour se constituer un patrimoine foncier, souvent au détriment des populations locales. Les acteurs impliqués dans les transactions jouent des rôles différents qui, s'agissant des autorités coutumières, varient en fonction de l'influence des pouvoirs traditionnels locaux en matière foncière.

Le jeu des acteurs locaux dans les transactions foncières à grande échelle : ignorance ou complicité des institutions traditionnelles et coutumières ?

Le processus d'acquisition de terres à grande échelle fait généralement intervenir plusieurs acteurs parmi lesquels on retrouve, dans la plupart des cas, les autorités traditionnelles et coutumières. Mais les rôles que jouent ces acteurs sont plus ou moins importants en fonction de leur influence dans le milieu. Selon que l'on se trouve dans les communes d'Allada ou de Djougou, deux localités où sévit le phénomène, quelques variantes s'observent.

En effet, dans la commune d'Allada au sud du Bénin où la disponibilité en terres est réduite et l'individualisation des propriétés foncières est très marquée, le processus d'acquisition de terres à grande échelle par l'achat nécessite le consentement de plusieurs membres d'une même collectivité familiale. Aucun cédant n'est parvenu tout seul à satisfaire les ambitions d'un acquéreur. En d'autres termes, les individus au sein de la collectivité mettent ensemble les terres qu'ils ont héritées et les vendent à l'acquéreur. Ils sont généralement poussés par l'appât des revenus monétaires immédiats. Bien que la chefferie traditionnelle soit encore une réalité dans la commune d'Allada avec la présence de plusieurs rois (rois d'Allada, d'Ayou, de Niaouli, de Lissègazoun, etc.), ces autorités coutumières ne sont pas véritablement impliquées dans le processus. Mais à une échelle plus réduite, les chefs de collectivités dont l'autorité ne va pas au-delà de la collectivité peuvent avoir à donner leurs avis sans que cela ne soit impératif. Ainsi, dans ce contexte d'une individualisation des terres, le pouvoir des chefs de collectivités sur la gestion de la terre est plutôt très réduit. Dans la pratique, les acquéreurs associent souvent les démarcheurs au processus. Les autorités coutumières traditionnelles et religieuses ne sont pas des acteurs actifs dans le processus d'acquisition de terres à grande échelle. Ils sont plutôt des sujets passifs des différentes transactions foncières¹.

Par contre, dans la commune de Djougou au nord Bénin, les autorités traditionnelles et coutumières ont encore une emprise assez forte sur la gestion des terres. Elles interviennent en qualité de décideurs pour la cession ou pour entériner les transactions foncières, que ce soit pour conférer des droits de propriété ou des droits d'usage. De fait, ces autorités sont activement impliquées dans le processus d'acquisition de terres à grande échelle. Ou bien, elles-mêmes agissent comme cédants. Dix (10) cessions de terres sur les douze (12) cas étudiés sont effectuées par les chefs de terre ou chefs coutumiers². Dans la pratique, les populations sont souvent exclues de ces transactions et n'ont donc qu'à les constater une fois qu'elles sont conclues et qu'on leur notifie leur déguerpissement.

Dans les deux communes, des 'fils du pays', souvent influents, jouent le rôle d'intermédiaires entre les acquéreurs et les cédants. Ils profitent de l'ignorance des populations rurales sur les conséquences de la vente des terres et de leur niveau de pauvreté pour faire passer les transactions dans des conditions souvent floues. Les motivations mises en avant sont toujours les revenus monétaires issus de la vente, ou la promesse d'investissements importants sur la terre par les acquéreurs, lorsqu'il s'agit de cession sans compensation financière.

¹ APIC/SNV. 2010. Rapport final de l'enquête sur l'acquisition à grande échelle des terres dans la commune d'Allada, page 30.

² APIC/SNV. 2010. Rapport final de l'enquête sur l'acquisition à grande échelle des terres dans la commune de Djougou, page 32.

Ensuite, lorsqu'ils ont obtenus les accords requis au niveau de leurs interlocuteurs, les acquéreurs s'empressent d'engager les procédures d'obtention des titres de propriété au niveau des autorités administratives. Ces titres s'obtiennent souvent sans trop de difficultés, car leur délivrance constitue une importante source de mobilisation de ressources financières pour les administrations locales. Cette pratique a, dans une grande mesure, favorisé l'avancée du phénomène de vente massive des terres car, plutôt que de jouer leur rôle de préservation du patrimoine foncier, les autorités administratives locales restent passives face à l'avancée des ventes.

En somme, les populations, tout comme les autorités traditionnelles et coutumières contribuent, chacune à sa manière, à l'avancée du phénomène. L'implication des autorités traditionnelles et coutumières prend la forme d'une caution morale aux transactions ou alors ce sont ces mêmes autorités qui constituent les auteurs de la cession. C'est souvent plus l'ignorance de ces acteurs locaux que leur complicité qui explique leur caution morale car ils n'ont généralement pas accès aux informations pertinentes sur les tenants et aboutissants du phénomène.

Les conditions matérielles d'exercice de la chefferie traditionnelle qui ne sont toujours pas très enviables conduisent aussi certaines de ces autorités à succomber aux offres et promesses des acquéreurs. De même, la crédulité qu'affichent souvent les autorités traditionnelles vis-à-vis des ressortissants influents de la localité qui jouent les intermédiaires les amène aussi à céder facilement aux demandes des acquéreurs. Enfin, face à la prépondérance des lois qui régissent le foncier au Bénin, les autorités coutumières se retrouvent sans pouvoirs lorsque les transactions ont déjà été conclues et que la formalisation par les autorités administratives est engagée.

La contribution des instances traditionnelles dans la défense des intérêts des petits producteurs

Malgré que dans certaines localités elles jouent un rôle prépondérant dans les cessions massives de terres, les autorités traditionnelles et coutumières peuvent aussi, par leur influence et lorsqu'elles sont suffisamment sensibilisées sur les conséquences négatives du phénomène, contribuer à décourager les volontés de cession anarchique des terres de certains membres de leur communauté (Encadré 4).

Avec leur capacité à maintenir les terres sous le statut de terres communautaires ou d'héritages non partagés, les autorités coutumières peuvent empêcher ou, tout au moins, freiner les élans des membres de la communauté ou de la collectivité familiale qui veulent céder les terres. Ce faisant, elles peuvent ainsi devenir des remparts à l'évolution du phénomène et contribuer à la recherche, par leurs administrés, de voies alternatives d'acquisition de revenus monétaires par l'exploitation ou la mise en bail de leurs terres. Elles contribueraient ainsi à la protection du patrimoine foncier et du principal capital des populations rurales.

Les autorités traditionnelles et coutumières peuvent aussi être d'un apport substantiel à la lutte contre l'acquisition de terres à grande échelle si elles sont associées de plus près à la formalisation des transactions foncières par les administrations locales. Cela pourra éviter que les transactions se fassent dans une totale opacité au niveau du village.

Encadré 4 : Témoignage d'un chef traditionnel de Djougou sur les acquisitions à grande échelle de terres

Selon le Roi de Kpatougou (quartier du 2^e arrondissement de Djougou) lors d'une séance de sensibilisation communale qui fustigeait la vente massive des terres :

« Celui qui coupe la branche d'un arbre sur laquelle il est assis se retrouve au sol avant elle. L'acquisition de deux cent hectares de terres à Wassa (village de l'arrondissement de Bariénou à Djougou) par le Français que vous connaissez tous doit nous instruire dit-il. En effet, cet expatrié avait obtenu de prime abord une parcelle à Kpebouko (dans l'Arrondissement de Kolokondé). Sur une petite portion de ces terres, il produisait quelques céréales comme le maïs et autres pour l'alimentation de son bétail. Souvenez-vous de cette femme qui un jour entra sur cette parcelle à la recherche de résidus de maïs pour divers usages. Mécontent de la présence de cette femme sur ses terres, ce français a été violent avec elle, la pourchassant avec son véhicule. La pauvre dame, dans sa fuite, a été renversée et a eu une jambe fracturée. La réaction de la population a été d'expulser ce monsieur qui s'est vu ainsi refusé tout droit d'accès à cette terre ».

« Le même Français ne s'étant pas découragé, poursuivit sa quête des terres dans d'autres arrondissements de la commune de Djougou. Sa destination fut d'abord le village de Déwa (arrondissement de Sérou) où il a négocié des centaines d'hectares de terre contre cinq millions de francs CFA. Dans ce cas, certaines personnes informées de la mauvaise expérience avec l'expatrié à Kpebouko ont fait échouer ce nouveau projet d'acquisition. Alors, l'expatrié mit à contribution des intermédiaires influents pour faciliter l'acquisition de nouvelles terres. Enfin, deux cent hectares ont été acquis à Wassa contre moins de dix millions de francs CFA d'après plusieurs témoignages. (Le narrateur souligne en passant que les vendeurs ont perdu le droit de récolte du néré sur ces terres). Le néré arbre fruitier prisé dans la localité produit sur ses terres et pourrit au grand dam des ex propriétaires qui se voient totalement interdire, l'accès à ces terres. C'est une honte pour nous propriétaires. Acceptons donc l'alternative de mise en bail de nos terres qui nous est proposée ».

Les conflits fonciers en milieu rural et les instances traditionnelles de règlement

L'acquisition de terre à grande échelle occasionne quelques fois des conflits lorsque les populations en viennent à découvrir les véritables motivations des acquéreurs, ou lorsque les conséquences fâcheuses, comme l'interdiction d'accès aux terres cédées, commencent par se manifester. Ces conflits peuvent être soumis aux instances traditionnelles locales.

Les conflits fonciers en milieu rural sont de diverses natures. Ils portent sur l'exercice du droit de propriété et, le plus souvent, sur l'exercice du droit d'usage par les populations locales. Dans le cas des terres cédées, les conflits apparaissent entre les nouveaux acquéreurs et des groupes de personnes qui avaient des droits d'usage sur la terre (exploitation, cueillette ou ramassage de fruits ou de bois morts). Ces groupes de personnes perdent généralement les droits d'usage avec la cession des terres. Il s'agit notamment de petits producteurs ou des femmes qui se trouvent lésés lorsque l'accès aux terres leur est désormais interdit par le nouvel acquéreur. Il en est de même pour les éleveurs qui peuvent être exclus des pâturages et des ressources forestières dont ils bénéficiaient auparavant, comme c'est le cas à Djougou³. En ce qui concerne les conflits autour des droits de propriété, ils apparaissent dans les localités où la pression foncière est importante telle qu'Allada et portent souvent sur la contestation des limites ou la contestation du droit de propriété.

³ APIC/SNV. 2010. Rapport final de l'enquête sur l'acquisition à grande échelle des terres dans la commune de Djougou, page 30.

En milieu rural il n'existe pas d'instances traditionnelles créées spécialement pour régler des conflits fonciers. Ces conflits sont portés devant les autorités coutumières chargées de veiller de façon générale à la préservation de la stabilité sociale au niveau local. Mais les avis des personnes chargées particulièrement des questions foncières dans l'organisation sociale locale (comme les chefs de terre) sont déterminants.

Lorsque le conflit est interne à une collectivité et porte sur les droits d'usage, les mécanismes propres à cette collectivité sont mis en œuvre pour son règlement. S'il s'agit d'un conflit opposant des collectivités ou des individus, les autorités coutumières du village en sont saisies. Le règlement des conflits fonciers par les voies coutumières vise principalement la recherche de compromis ou des arrangements qui tentent de 'sauvegarder' les intérêts des parties en évitant de déboucher sur des situations de 'gagnant-perdant'. Il s'agit le plus souvent de passer par la conciliation ou la médiation. Lorsqu'un compromis est obtenu, les parties en conflit acceptent généralement de s'en accommoder en raison de la pression morale à laquelle ils doivent faire face. Mais un conflit dont l'issue décidée par les instances coutumières ne satisfait pas l'une des parties peut resurgir. Des conflits peuvent ainsi restés 'gelés' pendant longtemps et se réveiller soudainement.

Lorsqu'il s'agit de conflits provoqués par l'acquisition de terres à grande échelle où les acquéreurs s'empressent de formaliser les transactions, les pouvoirs des instances traditionnelles de règlement des conflits sont réduits car les acquéreurs préfèrent s'adresser aux autorités administratives et judiciaires.

Impulser une nouvelle dynamique aux instances coutumières pour la défense du patrimoine foncier

Au Bénin, les instances traditionnelles et coutumières continuent d'exercer leurs pouvoirs sur la gestion foncière même si ce pouvoir n'a plus la même intensité d'une région à l'autre du pays. Dans les localités où il demeure effectif, ce pouvoir peut contribuer à la préservation du patrimoine foncier des populations locales. Si le patrimoine n'est pas exploité à bon escient, il peut aussi être à l'origine ou contribuer au bradage du patrimoine foncier. Ce dernier phénomène a pu être observé dans plusieurs communes du Bénin. Les causes sont plus la sous information des autorités coutumières qu'une complicité de leur part. En renforçant l'information et la sensibilisation des acteurs, il est possible de faire d'eux les protecteurs des intérêts des populations locales dont l'activité principale est l'agriculture et dont la terre est le premier facteur de production.



REPUBLIQUE DU BENIN

LOI N° 2007-03 DU 16 OCTOBRE 2007 PORTANT REGIME FONCIER RURAL EN REPUBLIQUE DU BENIN

4 LE CADRE LÉGISLATIF ET LE DISPOSITIF COMMUNAL DE GESTION FONCIÈRE RURALE

Eloi Méré Korogoné

Une évolution positive du droit foncier béninois

La législation foncière béninoise a connu une évolution depuis la période coloniale jusqu'à la prise de la loi foncière de 2007. D'une part cette évolution est marquée par la période révolutionnaire, démarré en 1977, au cours de laquelle l'Etat révolutionnaire marque son monopole sur toutes les terres du pays. D'autre part, par une évolution significative, depuis le renouveau démocratique en 1991, sur le plan de la protection des droits fonciers du citoyen. La législation devrait en principe prémunir le citoyen des abus auxquels il est confronté notamment lors des acquisitions massives des terres, les expropriations pour cause d'utilité publique et les thésaurisations.

Présentement, le dispositif opérationnel en gestion foncière au niveau des communes est à la fois un résultat de la politique de décentralisation administrative menée depuis 1997 et un résultat des évolutions dans la législation foncière, décrites ci-dessous. Le dispositif communal confie des rôles aux acteurs notamment dans la sécurisation foncière et implicitement dans la lutte contre les acquisitions massives des terres en milieu rural.

La législation béninoise foncière avant 2007

Avant 2007, c'est la Loi n° 65-25 du 17 août 1965 portant régime de la propriété foncière au Dahomey qui régleme la question foncière au Bénin. Ce texte repose essentiellement sur le système de l'immatriculation foncière tel que prévu et organisé par le décret colonial du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française. En effet, aux termes des dispositions de ce décret, l'État est propriétaire de la terre pendant que les « droits coutumiers » sont plutôt postulés que définis clairement.

Le système de l'immatriculation consiste, après opérations préalables de délimitation et de bornage d'une terre, à enregistrer dans les livres fonciers, tenus par l'administration foncière, à un compte spécialement ouvert pour l'immeuble, l'ensemble des droits réels qui s'y appliquent (droits de propriétés, usufruit, hypothèques). Les droits fonciers du citoyen ne sont donc reconnus et protégés par la loi que lorsque sa terre est immatriculée. Or, peu de terres ont été immatriculées selon cette procédure. D'abord, les dispositions de ce texte sont méconnues par les populations car en déphasage avec les pratiques et principes coutumiers. Ensuite, l'immatriculation est une procédure très longue (environ six mois) et son coût (de 350.000 à 500.000 FCFA soit 533 à 762 euros) n'est pas à la portée du commun des citoyens.

Cette période de la propriété foncière par le titre foncier a fait place à celle de la propriété étatique des terres sous le régime révolutionnaire. La Loi fondamentale du 27 août 1977 qui faisait office de constitution de la République Populaire du Bénin ne fait pas mention des droits coutumiers. Elle a reconnu, dans un contexte où l'État reste seul propriétaire de la terre, des droits individuels (titre foncier) ou collectifs notamment dans le cadre des coopératives agricoles promues par l'État.

La conférence nationale de février 1991 en suspendant cette loi fondamentale remet sur la scène la Loi n°65-25 du 17 août 1965 portant régime de la propriété et la constitution qui en est issue conforte le citoyen dans ses droits fonciers¹. La prise des lois sur la décentralisation et l'avènement de la loi 2007 sur le foncier rural représentent un tournant décisif de la prise en compte et de la protection des droits fonciers du citoyens notamment ceux acquis selon la coutume ou les pratiques locales.

La législation béninoise foncière à partir de 2007

La loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural introduit quelques innovations. D'abord, cette loi a un caractère libéral en disposant que les terres rurales comprennent le domaine privé rural de l'État et des collectivités territoriales et les terres rurales appartenant aux particuliers, aux collectivités familiales et aux personnes morales de droit privé. Ensuite, elle donne d'importantes prérogatives à l'exécutif local (mairie) et ses organes, notamment la commission de gestion foncière et ses démembrements. Enfin, la loi accorde une existence juridique aux droits fonciers acquis ou détenus selon la coutume et les pratiques locales.

¹ Constitution béninoise du 11 décembre 1990, Article 22 que « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement ».

Deux outils principaux pour y parvenir sont définis, à savoir le plan foncier rural et la formalisation des transactions et mutations foncières². Le citoyen béninois peut ainsi se faire délivrer un titre foncier sur la base de la loi n° 65-25 portant régime de la propriété foncière ou bien se faire délivrer un certificat foncier rural dans le cadre de l'élaboration du Plan Foncier Rural (PFR) du village. Malgré cette situation ambivalente du point de vue du droit, elle représente une évolution positive en donnant aux populations rurales des moyens de sécurisation foncière.

La nouvelle loi foncière béninoise à partir de 2013 : le code foncier et domanial

La nouvelle Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin vient de remplacer la loi de 2007. Elle détermine les règles et les principes fondamentaux applicables en matières foncière et domaniale et régit l'organisation et le fonctionnement du régime foncier et domanial. Il s'agit d'un texte de loi qui unifie et harmonise les textes fonciers existant dans le but notamment de corriger la dichotomie de régimes fonciers. Les textes d'application de cette loi sont encore en attente. Les décrets d'application de la loi de 2007 notamment en ce qui concerne la procédure d'établissement du plan foncier rural ne subiront certainement pas beaucoup de modifications, étant donné que la plupart de ses dispositions sont reprises in extenso dans la nouvelle loi, notamment en ce qui concerne la procédure d'établissement du plan foncier rural³.

Le Plan Foncier Rural

Le Plan Foncier Rural (PFR) est un outil qui facilite la sécurisation au niveau local des terres qui ont été acquises ou sont détenues selon la coutume et les pratiques locales. Le PFR consiste en un inventaire des terres rurales et l'enregistrement des droits y rattachés ainsi que de leurs titulaires, dans le but de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité foncière, de planification et d'investissement. Le plan s'élabore suivant une procédure, pilotée par une équipe technique, et avec la participation des populations et des structures locales (Tableau 6).

² Articles 105 à 123 de la Loi portant régime foncier rural de 2007.

³ Articles 196 à 200 du Code foncier et domanial de 2013.

Tableau 6 : Aperçu de la procédure d'élaboration d'un Plan Foncier Rural (PFR)

Étapes	Responsables
Conduite d'un diagnostic micro-régional (enquêtes) pour connaître les dynamiques économiques et socio-foncières de la zone d'intervention	Équipe technique PFR
Organisation des campagnes d'information et de sensibilisation des populations sur l'outil PFR, son utilité et sa procédure d'élaboration	Équipe technique PFR
Le village adresse une demande d'élaboration d'un PFR au maire	Village
Prise de l'arrêté d'ouverture du PFR et la mise en place de la Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF)	Maire
Elaboration d'un lexique des termes relatifs au foncier pour éviter des biais ou erreurs durant la procédure	Équipe technique PFR
Conduite d'un diagnostic foncier au niveau du village pour évaluer la faisabilité de l'élaboration d'un PFR	Équipe technique PFR
Réalisation des enquêtes topofoncières des parcelles faisant l'objet du PFR	Équipe technique PFR
Publication du PFR provisoire (plan parcellaire, répertoire des ayants droit) pour consultation par les populations	SVGF (recueille les observations) + équipe technique PFR
Élaboration du PFR final sur la base des observations et oppositions exprimées pendant la publicité	CoGeF (procède aux médiations) + équipe technique PFR
Délivrance des certificats fonciers aux ayants droits des parcelles conformément au PFR élaboré	Maire

NB : Cet aperçu est inspiré des démarches élaborées avec l'appui de la Coopération française (AFD), du Projet Gestion de Ressources Naturelles (1992-1998) de la Coopération allemande (GIZ) et du projet Accès au foncier (2006-2011), financé par le Millenium Challenge Account Bénin (MCA Bénin), une initiative de la Coopération américaine.

L'élaboration de lexique des termes relatifs au foncier vise à éviter des erreurs de transcription des termes fonciers locaux au cours de l'élaboration du diagnostic foncier et pendant les enquêtes topofoncières. Les lexiques constituent aussi une référence pour les équipes techniques et les Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGF) pendant l'appui à la formalisation des actes de transfert de droits fonciers.

Le diagnostic foncier au niveau du village permet de recueillir des informations approfondies sur les réalités sociales et juridiques de la gestion du foncier dans le village demandeur. Il révèle les pratiques les plus subtiles en matière d'accès et de gestion de la terre, les droits auxquels elles donnent accès, les normes, les enjeux, les stratégies des acteurs et surtout les dynamiques en cours. L'analyse de ces données doit servir à l'appréciation de la faisabilité de l'élaboration du plan foncier.

Les enquêtes topofoncières consistent à relever les sommets des parcelles abornées par des bornes en ciments ou végétales. Concomitamment, des techniciens procèdent au remplissage de la fiche d'enquête foncière pour chaque parcelle. A cette occasion, l'occupant de la parcelle indique en présence de ses limitrophes, les limites de sa parcelles.

Malgré la procédure exhaustive avec des diagnostics à différents niveaux, des difficultés surgissent parfois au cours de ce processus pouvant conduire à un arrêt momentané ou définitif des enquêtes topo foncières pour cause de conflits ou pour se prémunir des déguerpissements de la part des propriétaires terriens (Encadré 5).

Encadré 5 : L'arrêt de l'exécution du Plan Foncier Rural

La lettre du coordonnateur du projet « 300 PFR » en direction du maire de la commune de Dassa est éloquent : « *Nous avons le regret de vous informer que le village Itagui, bénéficiaire du plan foncier rural dans le cadre du Programme MCA Bénin, est déclaré zone conflictuelle vu l'ampleur des revendications foncières, notamment avec le village voisin de Kèrè. Toutes les tentatives des autorités de la commune de Dassa dont vous êtes l'exécutif pour régler le problème s'étant soldées par un échec, vous constatez ainsi avec nous l'impossibilité de conduire à terme les opérations PFR dans cette localité.* »

Un autre cas est le village de Tanga de la commune d'Allada. L'équipe chargée d'élaborer le diagnostic foncier a conclu « *Qu'il sera impossible de réaliser le plan dans ce village car après les différents constats faits dans le village et les éclaircissements obtenus auprès des responsables de la Coopérative d'Aménagement Rural du village de Hinvi et de l'Union Régionale des Coopératives d'Aménagement Rural, on peut affirmer que les terres du village Tanga sont sous la gestion de l'Union Régionale des Coopératives d'Aménagement Rural, zone considérée comme patrimoine de l'Etat.* »

Un autre responsable chargé de la réalisation des plans fonciers raconte sa mésaventure en ces termes : « *Sans les villages de Sonnou-Peulh et Sonnou-Bariba dans la commune de Banikoara, l'assemblée générale d'installation de la SVGF de Sonnou-Bariba, aurait été troublée par certains individus hostiles à la réalisation du PFR dans le village. Ils sont venus dissuader, en présence de nos animateurs, une partie de l'assemblée d'accepter de poursuivre nos activités dans le village. Leur manœuvre était guidée par la peur de se voir déposséder, à la réalisation du PFR, de leurs droits de propriété foncière dont ils ont conscience de la précarité. Certains participants ont aussitôt suspendu leur participation à l'assemblée et la section mise sur pied ne comportait que les membres du camp favorable à l'établissement de l'outil dans le village. Les mêmes fauteurs de troubles sont venus, quelques jours plus tard, perturber l'installation de la SCGFA d'Ounet qui devait compter un représentant des SVGF de Sonnou-Bariba et Sonnou-Peulh. Ils ont, à cette séance, rallié les membres de la SVGF de Sonnou-Peulh à leur cause, à travers des menaces d'exproprier ces derniers de leurs terres, si jamais ils ne défendent pas la même cause qu'eux.* »

Source : MCA Bénin, 2010. *Projet 300 PFR. Rapport trimestriel d'activités 2009-2010 (Trimestre 2 de l'année 4) ; page 19.*

Le processus d'élaboration du PFR aboutit à la réalisation de deux documents complémentaires : le plan parcellaire représentant l'ensemble des parcelles ayant été levées ; et le listing des ayants droit contenant notamment des informations sur les titulaires de droits sur les parcelles recensées, leurs statuts, la nature des droits exercés, les modes d'accès. Toutes ces informations constituent la banque du système d'information foncière grâce auquel, les certificats fonciers pourront être générés et délivrés par la mairie aux ayants droit.

La formalisation des transactions et mutations foncières

La banque des informations foncières doit faire l'objet d'une actualisation lorsqu'il y a de nouvelles transactions et mutations foncières pour permettre au plan foncier d'assurer sa fonction de sécurisation. Il est nécessaire que celles-ci soient documentées au fur et à mesure qu'elles apparaissent, ce qui constitue le deuxième outil de sécurisation foncière. La loi sur le régime foncier rural oblige, sous peine de nullité, que toutes les transactions et les mutations foncières sur les terres rurales soient formalisées et enregistrées devant la SVGF (Encadré 6).

Les Commissions de Gestion Foncière (CoGeF) au niveau des communes disposent des formulaires des contrats types pour faciliter l'actualisation des banques des informations foncières.

Encadré 6 : Les étapes de la formalisation des contrats

- 1** S'assurer du libre consentement des co-contractants sur la nature et le contenu du contrat. Les personnes qui désirent formaliser un contrat foncier doivent s'entendre sur les points suivants : sa nature (don, prêt, location, échange), sa durée (durée déterminée ou indéterminée ; pour les contrats à durée déterminée, préciser la durée), sa période (le début et la fin du contrat) et les droits et les obligations des contractants (qu'est-ce que le contrat les autorise à faire et qu'est-ce qu'il leur interdit de faire).
- 2** Inviter les parties à rechercher leurs témoins. Chaque contractant doit chercher deux témoins qui doivent avoir une parfaite connaissance de la parcelle objet du contrat ; notamment les droits fonciers exercés sur cette parcelle et leurs détenteurs.
- 3** Rédiger le contrat. La SVGF procède au remplissage des formulaires du contrat suivant le contenu de l'accord des parties.
- 4** Faire signer le contrat. La SVGF invite les parties et leurs témoins à signer les exemplaires de contrat qui sont au nombre de cinq (cédant, acquéreur, SVGF et administrations locales). Avant la signature, la SVGF doit donner lecture du contenu du contrat qui est traduit en langue locale.
- 5** Enregistrer le contrat. Une fois signé, le contrat est enregistré dans le registre des transactions et mutations tenu au niveau village tenu par la SVGF.

Le dispositif communal de gestion foncière rurale comme prévu

Le dispositif communal de gestion foncière repose essentiellement sur la loi sur la décentralisation de 1997⁴, la loi foncière de 2007 et le nouveau code foncier et domanial de 2013. Ces textes accordent des prérogatives à la commune en tant qu'exécutif local dans la gestion foncière. La loi sur la décentralisation instaure la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE) et le Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) tandis que la loi foncière prévoit la Commission de Gestion Foncière (CoGeF) et la SVGF.

Le Conseil Communal (présidé par le Maire) délibère sur toutes les questions foncières importantes relevant des prérogatives de la commune. Dans le cadre de gestion foncière, le Maire est chargé de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, de la

⁴ Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

passation des actes de vente, d'échange, de partage, etc. Dans le cadre spécifique du PFR, le Maire a surtout pour rôle d'ouvrir et de clôturer par arrêtés communaux, les opérations du plan, et de délivrer le Certificat Foncier Rural (CFR) aux ayant droits.

La Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE), créée par la loi sur la décentralisation, a pour rôle de préparer toutes les délibérations du Conseil Communal portant sur les questions domaniales et foncières. Elle donne aussi son avis au Maire sur toute attribution de concession sur une étendue de moins de cent hectares par celui-ci et sur le processus du plan foncier, avant la prise d'arrêté par le Maire marquant le début des opérations.

La Commission de Gestion Foncière (CoGeF), créée par la loi foncière, a un rôle consultatif et d'assistance au Maire dans la mise en œuvre des décisions du Conseil Communal relatives aux questions domaniales et foncières. Elle prête son assistance ou donne des avis à la CADE lorsqu'elle en est sollicitée. A ce titre, elle peut donner des avis et faire des propositions concernant la gestion des terres rurales du domaine privé, l'attribution de concessions, le suivi de la mise en valeur des terres mises en concession, le retrait des terres mises en concession pour défaut de mise en valeur ou l'octroi de délai supplémentaire. La CoGeF est dotée d'un bureau de cinq membres dirigé par le président de la CADE. Son secrétariat est assuré par le chef du Service des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) qui gère les affaires de la commune relatives à l'urbanisation (lotissement, aménagement) et aux transactions foncières.

La collaboration de la CADE avec la CoGeF est cruciale pour l'obtention des informations foncières actualisées provenant de la base, à travers des SVGF. En effet, la CoGeF est démembrée en SVGF qui collabore à l'établissement et à la mise à jour des plans fonciers, appuie les acteurs fonciers à la formalisation des transactions et mutations foncières, organise l'information et la communication, et apporte son appui conseil à la résolution des problèmes fonciers du village. Elle est la seule structure que la loi habilite pour la validité des transactions relatives aux terres rurales.

Implication des institutions locales dans les acquisitions de terres à grande échelle

Exception faite de quelques rares communes (comme par exemple la commune de Djidja) qui ont tenté de réguler la vente à grande échelle de terres rurales au profit d'investisseurs nationaux et étrangers (à partir de 2011 : la limitation à 5 ha au maximum pour toute superficie à acquérir), beaucoup d'autres communes par contre, ne prennent pas de mesures particulières. La recherche de fonds pour la mise en œuvre des Plans de Développement Communaux (PDC) et le fonctionnement des mairies sont les raisons avancées pour la délivrance d'actes administratifs sanctionnant le transfert de propriété entre les détenteurs coutumiers et les acquéreurs. Ces transactions foncières constituent en effet, une source importante de ressources financière pour la commune qui y perçoit des redevances lors de la signature des conventions de vente (Tableau 7).

Tableau 7 : Exemples des taxes et redevances instaurées par des Communes

Taxes et redevances	Commune d'Allada	Commune de Djougou
Formulaire de la convention de vente	14.000 FCFA	1.000 FCFA
Timbres	5.000 FCFA	5.000 FCFA
Montant perçu par la mairie en fonction du prix de la parcelle	Parcelle < 500.000 FCFA = 30.000 FCFA	Parcelle < 300.000 FCFA = 20% du prix de la parcelle
	Parcelle > 500.000 FCFA = 6% du prix de la parcelle	300.000 FCFA < Parcelle < 500.000 FCFA = 15% du prix de la parcelle
		Parcelle > 500.000 FCFA = 10% du prix de la parcelle

Source : Données recueillies auprès des Services Affaires domaniales et Environnementales des communes de Djougou et Allada.

Ces chiffres montrent qu'effectivement, la délivrance du certificat de vente par le Maire est soumise au paiement de certaines redevances et taxes qui constituent des ressources financières non négligeables pour les communes. En plus, chaque commune est autonome dans la fixation desdites redevances.

Or, ces communes à travers les institutions administratives (CADE, SADE) qui sont au cœur de ces opérations d'achat de terres rurales à grande échelle, devraient en principe respecter la procédure. Cela pourrait se faire en installant davantage de SVGF ou en valorisant les liens intrinsèques qui existent entre les structures instaurées par la décentralisation et celles prévues par la loi foncière (CoGeF, SVGF) auxquelles de grandes responsabilités sont confiées.

Bien au contraire, des conventions portant sur des terres rurales sont souvent directement signées par les mairies avec les acquéreurs en violation de la loi qui accorde des prérogatives à la SVGF dans la formalisation des transactions foncières sous peine de nullité⁵. De plus, les objets des conventions ne sont pas souvent en adéquation avec les fins de mise en valeur ou liés à un projet d'intérêt général comme recommandé⁶. Les cahiers de charge qui devraient sous-tendre de telles conventions font cruellement défaut. Les acquéreurs de deux hectares et plus ont signé leur convention sans ce document qui du reste n'était pas une exigence des mairies de Djougou et de Allada⁷.

Les contingences politiques et l'influence de l'argent sont à l'origine de cette entorse à la procédure de signature de telles conventions. Dans la commune de Djougou, la proportion des hommes politiques acquéreurs est d'au moins 22% contre seulement 11% pour les personnes ayant vocation à s'investir dans les activités agricoles. La situation est plutôt alarmante à Allada où la mise en valeur agricole concerne seulement 10% des terres acquises réduisant le reste des

⁵ Article 67 alinéa 3 de la Loi portant régime foncier rural.

⁶ Article 73 et suivants de la Loi portant régime foncier rural.

⁷ APIC/SNV. 2010. Rapport final de l'enquête foncière sur l'acquisition à grande échelle des terres dans la commune de Djougou ; page 29. APIC/SNV. 2010. Rapport final de l'enquête foncière sur l'acquisition à grande échelle des terres dans la commune d'Allada ; pages 27, 28 et 32.

terres à la thésaurisation. Les conventions signées sont d'ailleurs mal vécues et entrent en conflit avec la dupé car des clauses non-écrites comme notamment l'octroi de crédit aux vendeurs et la réalisation d'infrastructures socio communautaires n'ont pas été tenues par les acquéreurs.

L'assurance d'une sécurité transactionnelle pour les petits producteurs ayant des disponibilités foncières plus ou moins importante passera nécessairement par la formalisation des accords fonciers devant les SVGF et les autres institutions du dispositif communal de gestion foncière. La condition essentielle étant que ces producteurs soient informés sur la loi foncière, le dispositif communal en la matière et les droits qu'ils peuvent en tirer pour procéder à des transactions foncières en toute connaissance de cause.

Le dispositif communal de gestion foncière rurale dans la pratique

Certaines autorités communales peinent à appliquer les outils (PFR, formalisation des transactions et mutations foncières) à cause notamment des difficultés financières et techniques. Et cela même dans le cas des communes ayant déjà bénéficié pour le compte de certains de leurs villages des opérations d'élaboration de PFR où des structures locales de gestion foncière (CoGeF et SVGF) sont installées et dont le fonctionnement n'est pas appuyé par les communes.

En plus, le fonctionnement des institutions communales n'est pas uniforme. Alors que les dépenses de fonctionnement des institutions administratives (SADE et CADE ; issues de la décentralisation) sont entièrement prises en compte par le budget communal, il n'en va pas de même pour la CoGeF et ses démembrements dont les lignes budgétaires y sont totalement absentes. A cela, il faudra ajouter, la faiblesse de la capacité d'intervention des membres de ces structures à répondre aux besoins du public à cause de leurs faibles capacités techniques et de l'absence d'équipements adéquats pour la gestion et la maintenance de l'information foncière.

Pour jouer convenablement le rôle qui leur est dévolu par la loi, l'ensemble des acteurs du dispositif communal doit d'une part comprendre et s'appropriier les enjeux de la gestion durable des terres, et d'autre part maîtriser et faire appliquer convenablement les instruments institués par la loi. Malheureusement, ces instruments sont le plus souvent peu ou mal connus de ces acteurs. Cela pose le problème de vulgarisation des textes législatifs en vue de leur appropriation et de leur opérationnalisation par les institutions concernées par la gestion foncière.



5

FORMALISATION DES TRANSACTIONS FONCIÈRES EN MILIEU RURAL PAR L'INTRODUCTION DE L'ÉCRIT

Clément Déo-Gratias Dossou-Yovo

La pertinence de l'écrit

Le droit foncier coutumier du Bénin est caractérisé par l'oralité qui est fondée sur le caractère verbal des accords de volontés et la confiance mutuelle. Ainsi, tous les contrats sont verbalement conclus. Ce caractère oral est souvent à la base de la remise en cause des contrats ainsi conclus et des arrangements locaux obtenus. Par ailleurs, en cas de litige devant les tribunaux, la pratique de l'oralité engendre des difficultés au moment de la justification par des preuves de l'existence d'un contrat ou d'un accord de règlement. Le juge se trouve donc dans l'obligation de recourir aux témoins qui ne sont pas toujours fiables et fidèles. C'est pour toutes ces raisons que le législateur béninois, dans sa réforme foncière, a introduit l'écrit dans la formalisation des transactions foncières en milieu rural. L'introduction de l'écrit est consacrée par les dispositions de la loi sur le foncier de 2007 qui sont reprises dans le Code foncier et domanial de 2013¹. Cependant, l'élaboration de cette loi n'a pas été soutenue par une vulgarisation conséquente auprès des acteurs.

¹ Les articles 67 alinéa 3, 69 et 124 de la Loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin remplacée par la Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial dont l'article 157 alinéa 2 dispose que « Toutes les transactions et mutations enregistrées au plan foncier rural doivent, sous peine de nullité, être constatées par écrit et enregistrées par la section villageoise de gestion foncière moyennant l'observance des formes et conditions précisées par les textes d'application du présent code ou homologués au tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble. » ; et l'article 390 qui dit que « Le règlement amiable donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal ».

C'est ainsi que des modèles de contrats qui tiennent compte des réalités en milieu rural ont été initiés par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), puis validés et adoptés au niveau national. La Synergie Paysanne (SYNPA) a ensuite informé et formé les acteurs impliqués afin qu'ils connaissent et utilisent correctement ces contrats. Il s'agit notamment des contrats de prêt à titre gratuit, de location/bail, d'amodiation et l'acte de donation. Ces différents contrats ne transfèrent pas le droit de propriété. La SYNPA a mis un accent particulier sur les avantages du contrat de bail lors des différentes formations et ce, pour décourager la vente anarchique des terres.

La formation en cascade des acteurs concernés

Sur financement de la SNV, la SYNPA a organisé en 2012, différentes formations portant sur la nécessité et la compréhension des clauses des contrats écrits dans onze (11) communes dont sept (7) dans le Nord (Banikoara, Kandi, Sinendé, Kalalé, Cobli, Kouandé et Djougou) et quatre (4) dans le Sud (Djidja, Aplahoué, Dassa-Zoume et Allada). Les formations se sont déroulées en deux sessions à savoir une première session consacrée aux acteurs institutionnels dénommée « formation des formateurs » et une deuxième session à l'intention des populations surtout les propriétaires de terres.

La première session a regroupé les membres des conseils communaux, des Commissions des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE), des agents techniques des Services des Affaires Domaniales et Environnementales (SADE) des mairies, des représentants des Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGF) et des représentants des tribunaux de conciliation. Au total, la SYNPA a pu former 330 acteurs lors de cette première session sur les différents contrats ci-dessus énumérés.

Les acteurs formés provenant des institutions et ayant pris l'engagement de démultiplier la formation ont animé la deuxième session qui a regroupé les populations en l'occurrence les propriétaires de terres, les autorités coutumières, les titulaires de droits d'usage et d'exploitation. Cette deuxième session a permis de toucher une cinquantaine de personnes par commune (Tableau 8).

Tableau 8 : Nombre de participants aux différentes sessions de formation

Ateliers de formation	Types de participants	Nombre de participants
Première session	Acteurs institutionnels	330
Deuxième session	Propriétaires de terres, autorités coutumières, titulaires de droits d'usage et d'exploitation	550

Les thèmes de formation développés

Les sessions de formation sont articulées autour de quatre thèmes principaux : l'importance de l'écrit dans les transactions foncières en milieu rural ; la définition des différents types de contrat ; les avantages du contrat de bail ; et la procédure de formalisation des contrats².

Avant de montrer que l'écrit constitue une garantie pour la sauvegarde de la cohésion sociale, il a été mis en exergue les inconvénients de l'oralité. En effet, l'oralité qui constitue souvent la cause de la remise en cause de la paix sociale est source de scènes sanglantes et de l'engorgement des tribunaux devant gérer des procès de longue durée (Encadré 7).

Encadré 7 : Les acteurs témoignent des limites de l'oralité et apprécient les outils écrits

Suite aux explications un paysan a affirmé « *les outils sont très bien élaborés et je suis prêt à les utiliser. Je souhaite que ces outils soient à des coûts abordables pour nos populations et que les chefs de villages n'en fassent pas une affaire qui leur rapportera des profits financiers* ».

Dans le village d'Avakpa (commune d'Allada), un soudeur âgé d'une quarantaine d'années déclare : « *je crois qu'avec ces outils, les divers litiges que nous vivons aujourd'hui seront réduits. Je me rappelle qu'il y a de cela vingt ans, mon feu père a mis en location une terre d'un hectare à son ami Tagba sans un écrit et sans délai. Cinq ans après, mon père est décédé. Avec mes autres frères, nous sommes rendus chez Tagba pour lui retirer la terre. A notre grande surprise, ce dernier nous apprend que cette terre lui a été déjà vendue par notre père et nous a brandi une convention sous seing-privé (signature) qui fait la preuve de l'acquisition de ladite parcelle auprès de mon feu père. Cette convention porte les signatures et empreintes digitales de mon père et de ses frères qui ne vivent plus. Ce problème demeure encore sur les tapis. Je crois qu'avec l'écrit et les exemplaires originaux remis à chaque partie et structure, nous sommes plus en sécurité* ».

Les formateurs ont exposé les contenus des contrats de prêt à titre gratuit, de location/bail, d'amodiation, acte de donation et bail pour plantation³. Les séances de définition ont aussi pris en compte les explications des mentions comprises dans les contrats. Au nombre de ces mentions, on peut citer : l'identification des parties, la nature, la forme et la durée de la cession, les droits et obligations des parties, les conditions de rupture, la date et la signature de l'acte. Il faut également souligner que les membres des SVGF ont suivi des formations pour le remplissage des contrats.

Il a été mis en exergue les inconvénients du contrat de vente qui fait sortir la terre du patrimoine du vendeur et le rend davantage dépendant de son acquéreur. En effet, le paysan risque de se retrouver dans la position d'ouvrier agricole sur des terres qui lui appartenaient lorsqu'il vend tout son patrimoine foncier. Or, le contrat de bail, sans faire sortir la terre du patrimoine foncier du propriétaire, génère des revenus. Les revenus des baux sont réinvestis par le paysan pour mettre en valeur le reste de ses exploitations, ce qui lui permet de conserver son patrimoine foncier.

² La procédure de formalisation des transactions foncières est résumée au chapitre 4.

³ Voir les définitions des types de contrat dans le lexique.

Une prise de conscience des autorités communales

Les différentes actions d'information et de formation menées ont conduit les autorités communales à lutter contre la vente anarchique des terres rurales. Ainsi, les autorités des communes de Djidja, Djougou et Toffo ont mis en place certaines mesures administratives pour freiner l'acquisition des terres à grande échelle. Pour la commune de Djidja, l'arrêté communal pris a augmenté le montant des taxes foncières avec l'intention de décourager les acquéreurs (Encadré 8).

Encadré 8 : Initiative du conseil communal de Djidja pour réguler les ventes massives de terres

Aux termes des dispositions de l'arrêté communal, à partir de 2011, toute vente de terre est limitée à 5 hectares au maximum.

Pour obtenir une convention de vente de parcelle il faut désormais :

- payer les 5,6% du prix de vente comme taxe de la transaction foncière ;
- payer les 5,6% du prix de vente sur les quatre dernières années (5,6% du prix de vente x 4).

Pour avoir le certificat administratif⁴, il faut :

- payer 50.000 FCFA/ha soit environs 76 euros
- limiter les acquisitions de terres en propriété à 50 ha pour les individus et à 100 ha pour les sociétés, étant entendu que le droit d'usage est reconnu et pourra permettre à quiconque d'obtenir autant de superficies souhaitées par d'autres formes d'accès à la terre ;
- soumettre l'accès aux terres agricoles à un cahier de charge précisant les conditions d'exploitation de manière à ne porter préjudice ni à l'environnement ni au développement socio-économique et culturel dans la commune ;
- ramener la durée de la jachère de 10 ans à 5 ans ;
- suspendre la vente massive des terres au profit de la location, du bail et autres formes d'acquisition non-définitive.

La mairie de Djougou a également adopté des mesures visant à réduire l'acquisition de terres à grande échelle (Encadré 9).

⁴ Il s'agit d'un acte administratif signé par le maire.

Encadré 9 : Une réponse locale pour contrôler et réguler les transactions foncières dans la commune de Djougou

La commune de Djougou a adopté un mode d'affirmation des conventions de vente pour palier à la fuite des ressources financières due au caractère de ces contrats sous seing-privé. Un arrêté a donc été pris en 2010 pour régir l'affirmation des conventions de vente de terres.

Pour des superficies inférieures à deux (2) hectares, le processus d'identification du domaine est immédiatement engagé et sanctionné par une fiche et un certificat de non litige. L'identification de la parcelle (quittance de 10.000 FCFA) est faite conjointement sur les lieux par le chef de village ou de quartier de ville, le chef d'arrondissement du ressort territorial, l'acquéreur et deux de ses témoins, le vendeur et ses deux témoins, ainsi qu'un agent de la Direction Départementale de l'Urbanisme. A l'issue de l'identification, un formulaire de convention de vente doit être rempli et signé par les personnes citées ci-dessus puis légaliser par le Maire de la commune (timbre de 5.000 FCFA). En dehors des droits de timbre et avant la légalisation matérielle de la convention, l'acquéreur est assujéti au paiement des droits de mutation qui sont fixés en fonction des coups des parcelles. Ces frais sont également versés contre quittance à la recette perception de Djougou où un compte de la commune est ouvert pour ces recettes.

Mais lorsqu'il s'agit d'un domaine dont la superficie est supérieure à deux (2) hectares la procédure est différente. L'autorité communale a pris des dispositions conformément à l'article 68 de la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier en République du Bénin. En vertu de cet article « l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est supérieure à deux (2) hectares doit être faite à des fins de mise en valeur agricole, halieutique, pastorale conformément aux dispositions des articles 73⁵ et suivants de la présente loi ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général ». Ainsi, pour une demande d'établissement d'une convention de vente du genre, le maire affecte le dossier à la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE) de la commune pour étude. La commission après étude présente un rapport de sa mission. Ce rapport est présenté en conseil, où les élus communaux prennent une décision. C'est donc cette décision qui subordonne l'affirmation ou non de la convention qui engage la responsabilité de l'autorité communale.

Dans le même sens, en 2010, la mairie de Toffo a pris un arrêté d'interdiction des ventes de terres au-delà de deux (2) ha en l'absence d'un projet agricole conformément à la loi de 2007 sur le foncier. Les préfets des départements de Zou et des Collines l'ont suivi sur cette même lancée en interdisant aux maires de délivrer des certificats administratifs pour les ventes des terres de plus de cinq (5) ha.

Un début de formalisation des contrats de bail

Les enquêtes menées pour appréhender le niveau de mise en œuvre des formalisations de contrats ont relevé des effets positifs des actions tels que la signature d'un contrat de bail dans la commune de Djougou entre une ONG et certains propriétaires terriens. Ce contrat a été conclu en 2010 pour une durée de 99 ans sur une superficie de 500 ha et stipule que les revenus de l'exploitation de la terre (plantation des anacardiés) objet du bail serviront à assister l'enfance malheureuse dans la localité. Un autre contrat de bail conclu en 2011 dans la commune de Tchaourou entre une société privée et des propriétaires terriens vise la production du Jatropha sur une superficie de 5.000 ha pour la production du biocarburant. Enfin, les enquêtes ont signalé la formalisation en 2013 d'un contrat de prêt à titre gratuit dans la commune de Grand-Popo entre un groupement de producteurs et une collectivité sur une superficie de 200 ha pour une durée de 20 ans renouvelable.

⁵ Les propriétaires de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont l'obligation de les mettre en valeur, sauf le cas où la qualité du sol nécessite un repos momentané dont la durée ne peut être supérieure à cinq (05) ans.

Une meilleure maîtrise des rôles et responsabilités par les acteurs locaux

Les différentes activités mises en œuvre dans le cadre du partenariat SNV-PNOPPA ont permis aux agents techniques des mairies et d'autres acteurs impliqués dans la gestion du foncier de se familiariser avec les prérogatives qui sont dévolues aux communes par la loi sur le foncier de 2007. L'élaboration et la vulgarisation du guide juridique de gestion des ressources naturelles couplées aux formations dispensées ont été des facteurs importants de facilitation de l'apprentissage des acteurs des onze (11) communes (Encadré 10).

Encadré 10 : Le guide juridique de gestion des ressources naturelles

Ce guide a été élaboré par un groupe d'experts fonciers avec l'appui technique et financier de la SNV et de Helvetas Suisse Intercoopération-Bénin en collaboration avec les ministères de la décentralisation, de l'agriculture, de l'environnement, des mines et de l'eau. Il a pour but de contribuer à renforcer les capacités des collectivités territoriales et de tous les autres acteurs institutionnels de gestion foncière prévus par la loi dans la gestion efficace des ressources naturelles de leurs territoires. Le foncier qui est le support de toutes les autres ressources y figure en bonne place.

Le guide est un document qui explicite en langage simplifié les prérogatives dévolues aux collectivités décentralisées et autres acteurs dans les textes législatifs et règlementaires sur la gestion de chacune des ressources naturelles abordées. Ce guide traite du foncier rural, de l'eau, des carrières et des mines. Ce guide est en cours de vulgarisation dans les communes à travers des ateliers de formation à l'endroit des différents acteurs impliqués dans la gestion et la préservation des ressources naturelles. Au total, sept (7) ateliers ont été organisés au profit de 175 participants venant des services techniques des mairies.



6

LOBBYING ET PLAIDOYER POUR LA DÉFENSE DES DROITS DES PAYSANS

Nestor Mahinou et Simon Bodea

Les fondements de l'action

La Synergie Paysanne (SYNPA) est une association paysanne syndicale créée en 2002 qui regroupe environ 1.000 membres dans pratiquement tous les départements du Bénin¹. Elle intervient sur quatre principales thématiques dont la plus importante est l'accès à la terre des paysans. En effet, nombreux sont les agriculteurs membres de SYNPA qui avaient d'énormes difficultés à accéder à la terre. Sans la terre, il n'y a ni mécanisation agricole ni financement agricole ni produits agricoles pour le marché. C'est fort de cela que la SYNPA s'est saisie de la loi 2007-03, portant régime foncier rural en République du Bénin, pour plaider en faveur de l'établissement de dispositions juridiques pour lutter contre la thésaurisation des terres agricoles à savoir l'achat des terres pour leur spéculation.

Déjà en 2008, de nombreux paysans membres de SYNPA ont commencé par alerter les responsables du syndicat sur des cas de déguerpissement de paysans par des acquéreurs des terres agricoles sur lesquelles ils travaillaient. Et aussi des cas de déguerpissement des paysans par des propriétaires terriens suite à la mise en œuvre des Plans Fonciers Ruraux (PFR).

¹ Voir <http://synergiepaysanne.org/#> [consulté dernièrement 07 décembre 2013].

Tout ceci dans un environnement où la recherche des terres agricoles par des pays occidentaux et asiatiques prend de l'ampleur, où les investissements dans les terres agricoles sont de plus en plus encouragés par les financiers et où la pauvreté en milieu rural ne cesse de s'accroître. Il est plus que jamais nécessaire de protéger l'agriculture paysanne africaine pour qu'elle ne disparaisse pas. Ainsi, il faut veiller à ce que la terre agricole reste dans les mains des paysans. Pour cela, la SYNPA a choisi d'appuyer les paysans dans leurs actions en justice et ensemble avec d'autres organisations de la société civile influencer la politique et les lois de gestion foncière.

Le soutien aux actions en justice

En 2008, suite aux plaintes de paysans déguerpis des terres qu'ils cultivaient, la SYNPA a commandité une étude. L'étude a révélé que près de 45% des terres agricoles de la commune de Djidja étaient déjà vendues et que les nouveaux acquéreurs en empêchaient l'accès aux paysans. Ces acquisitions des terres se font dans le but de les thésauriser à savoir les conserver en l'état et les revendre lorsque les terres prennent plus de valeur (Encadré 11).

Encadré 11 : Le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle à Djidja

Il ne s'agit pas ici d'un cas précis d'investissements massifs mais plutôt d'un ensemble de cas sur le même territoire avec des investisseurs de nature différente. L'étude a été réalisée en novembre/décembre 2009 par la SYNPA avec une équipe de consultants. La mairie a recensé 300 cas de transactions de terres depuis 2006 sous forme de conventions de vente. L'étude a porté sur un échantillon enquêté de 30 cas, soit 10% du nombre de cas global, qui ont été tiré au sort dans les arrondissements à fort taux de transactions, qui représentent 80% de la superficie globale de la commune.

La superficie totale des terres enquêtées est de 3.600 ha (36 km²) soit 3,7% de la superficie cultivable de Djidja qui est de 982 km². A partir des données de l'échantillon, une estimation de la superficie totale des terres ayant fait l'objet d'une transaction donne environ 45,82 % de toutes les terres cultivables dans la commune de Djidja depuis 2006, soit une superficie d'environ 450 km².

Source : CCFD/SYNPA. 2009. Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements massifs dans les terres agricoles au Bénin, page 3.

La SYNPA s'est ensuite engagée dans la recherche de solutions pour empêcher l'expropriation d'une autre communauté paysanne au sud du Bénin. La totalité des terres que ces paysans cultivaient a été achetée par un haut fonctionnaire auprès d'un présumé propriétaire qui n'en serait pas un. Pour éviter que les paysans ne revendiquent leur propriété, ils étaient sujets à de perpétuelles menaces. Le syndicat informé de la situation, s'est fait appuyer par un juriste avec qui ils se sont rendus dans le village et ont rencontré les paysans. Une visite de terrain leur a par ailleurs permis de constater les faits qui motivent leurs plaintes. A la suite de cette rencontre, la SYNPA a documenté cette expropriation et a porté plainte à la gendarmerie. La lenteur et la négligence des services de gendarmerie ont fait que la SYNPA a obtenu une séance de travail avec le chef de la brigade de cette gendarmerie seulement trois mois après le dépôt de la plainte. Cette séance de travail a abouti au transfert du dossier vers le tribunal de première instance d'Abomey et est en cours de jugement.

Dans la commune d'Adjawèrè (département du Plateau), une communauté de paysans s'est vue expropriée d'une parcelle de 227 ha de terres sur laquelle elle cultivait, sous prétexte que

cette parcelle appartenait à un homme d'affaire. Les paysans ont déposé une plainte au niveau du SYNPA qui s'est rendue sur le terrain accompagné d'un conseiller juridique. Le conseiller juridique a rédigé un aide-mémoire et un avocat a été commis pour défendre les paysans. L'affaire est en cours de jugement actuellement au tribunal de première instance de Pobè.

Plusieurs autres cas d'expropriation et de déguerpissement illégaux de paysans existent encore sans que la SYNPA ne puisse aider ces paysans à se défendre faute de moyens financiers. Le constat est aussi que les élus locaux ne maîtrisent pas toujours les textes de loi sur la gestion du foncier. Parfois, ils ont contribué à l'accaparement des terres et à leur thésaurisation en cautionnant des transactions foncières frauduleuses. La SYNPA a alors décidé de renforcer les capacités des élus locaux en gestion foncière pour leur meilleure compréhension des transactions foncières dans les communes.

Le Mémoire de la société civile

A l'issue de l'étude menée en 2009, la SYNPA a organisé un atelier de restitution des résultats en partenariat avec l'ONG Helvétas qui a connu la participation de plusieurs responsables d'organisations de la société civile et des responsables des services des mairies. L'exposé des résultats a motivé les organisations de la société civile à élaborer un mémoire de résolutions. Ce mémoire est structuré autour de quatre axes : l'accès à la terre et la sécurisation foncière ; les investissements faits dans l'acquisition des terres à grande échelle ; les rôles de l'Etat et des collectivités territoriales ; et le rôle de la société civile (Encadré 12).

Encadré 12 : Quelques extraits du Mémoire de la société civile

L'accès à la terre et la sécurisation foncière

- Assurer la possibilité pour les paysans de faire reconnaître les droits d'usage sur les terres rurales ;
- Organiser des concertations entre les acteurs et les structures étatiques pour mieux harmoniser les points de vue et les arguments sur la gestion du foncier ;
- S'organiser comme société civile pour exiger aux investisseurs la réalisation d'études d'impact environnemental et socio-économique.

Les investissements

- Renégocier des acquisitions de terres agricoles à grande échelle avec la mise en place de mesures d'atténuation des effets ;
- Organiser à cet effet des actions de plaidoyer auprès du Gouvernement et les services de coopération pour la reconnaissance des agricultures familiales ;
- Se mobiliser comme société civile pour que les Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles encore en cours de rédaction soient contraignantes et ne restent pas que de simples vœux pieux.

Les rôles de l'Etat et des collectivités territoriales

- Faciliter la défense de leurs droits par les populations locales, soit parce qu'elles ne les connaissent pas, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens de les faire valoir ;
- Eviter leurs incohérences : d'un côté un soutien dans leurs discours aux agriculteurs familiaux, et de l'autre favoriser les acquéreurs étrangers au détriment des premiers ;
- Rendre les processus plus participatifs et inclusifs tout en impliquant les différentes parties prenantes, et en particulier les personnes directement concernées ;
- Lutter contre la spéculation sur les terres et surtout contre la non-valorisation des terres.

>>

Le rôle de la société civile

- Faire valoir l'ensemble de ses droits et participer à la prise et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- Avoir une position marquée en matière de politique de gestion du foncier et des ressources naturelles qui appuie des approches alternatives aux « sacro-saints » cadastres et titres de propriété privée individuelle ;
- S'inscrire dans des objectifs à plus long terme, notamment à faire évoluer le droit international et le droit positif béninois en vue d'une régulation plus juste et efficace des investissements dans les terres.

Les actions menées pour influencer le code foncier et domanial

En 2011, la SYNPA a initié une proposition de projet de décret portant réglementation des acquisitions, immatriculation et mise en valeur des terres rurales en république du Bénin (Encadré 13) et l'a déposé au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et à la Présidence de la République.

Encadré 13 : Les propositions de décret faites par la SYNPA

Proposition de projet de décret sur la Loi 2007-03

Titre unique : des acquisitions – immatriculations et mises en valeur des terres rurales

Chapitre I : des achats – ventes – et immatriculations des terres rurales

Article 8 : Tout béninois peut requérir et obtenir l'immatriculation. Les non béninois ne peuvent requérir et obtenir l'immatriculation des terres rurales que dans le cas de l'article 85 de la loi portant Organisation du Régime de la Propriété Foncière au Bénin.

Chapitre II : de l'obligation de mise en valeur des terres rurales

Article 11 : Tout propriétaire de terres rurales autres que l'Etat et les collectivités territoriales, dont la superficie est supérieure à deux (02) hectares, a l'obligation de les mettre en valeur sous réserve des restrictions émises par les articles 73 et suivants de la loi portant Régime Foncier en République du Bénin.

Article 12 : Le propriétaire, qui cependant, se trouverait dans l'impossibilité d'exploiter ses terres rurales, est autorisé à en confier l'exploitation à une autre personne par un contrat à titre onéreux ou gratuit.

Chapitre III : des proportions d'acquisition des terres rurales

Article 26 : Nul ne peut acquérir en pleine propriété, sur toute l'étendue du territoire national, ni séparément, ni cumulativement, plus de cinquante (50) hectares de terres rurales, s'il est citoyen béninois (personne physique).

Les personnes morales béninoises, les associations ainsi que les groupements d'agriculteurs béninois ne peuvent, en aucun cas, acquérir en pleine propriété, ni cumulativement, ni séparément et ce, sur toute l'étendue du territoire national, plus de cent (100) hectares de terres rurales.

Article 27 : Pour compter de la date de signature du présent décret et ce pour trente (30) années consécutives, il est mis fin à l'acquisition des terres rurales béninoises par les non nationaux béninois. Cette mesure constitue un moratoire d'une trentaine d'années et doit être observée sur toute l'étendue du territoire béninois.

Article 28 : Toute convention ou contrat d'acquisition de terres rurales formé au mépris de l'article précédant est nulle et de nul effet.

En 2011, suite à la réaction de la Présidence, le MAEP a contacté la SYNPA pour l'informer que sa proposition est à l'étude et fera l'objet d'une séance de travail au niveau de la Direction de la Promotion et de la Législation Rurale (DPLR) du ministère. A l'issue d'une série de rencontres avec cette direction, il est ressorti que les propositions exprimées dans le projet de décret seront prises en compte dans le projet de code foncier et domanial en cours d'élaboration.

En effet, le Gouvernement du Bénin avait obtenu un appui de la Millenium Challenge Corporation (MCC), une agence de la coopération internationale des Etats Unis, pour doter le pays d'un code foncier et domanial. Les organisations paysannes n'étaient pas associées à ce processus. Il a fallu que la SYNPA rencontre les responsables du projet « Accès au foncier » pour leur expliquer tout ce qui se passait autour de la réforme foncière. Cette réunion a permis à la SYNPA d'accroître sa visibilité auprès du MCC en tant qu'organisation active sur la réforme foncière. Dès lors, la SYNPA a produit un document comparatif de la loi foncière de 2007 et la première version du projet de code foncier et domanial.

La SYNPA a pu influencer les versions provisoires du projet de code qui ont suivi au cours des ateliers d'amendement auxquels elle était conviée. Pour ne pas se retrouver tout seul en face du gouvernement et du MCC dans ce lobbying, la SYNPA a organisé une réunion avec d'autres organisations de la société civile, au cours de laquelle un point sur les accaparements des terres a été fait et la décision de la création de l'Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste a été prise en 2011 (Encadré 14).

Encadré 14 : Un aperçu de l'accaparement des terres

Pour ce qui est du Bénin, et selon les investigations, études et recherches menées par Synergie Paysanne dans quelques communes du Bénin, les résultats se présentent comme suit :

Localités	Nombre de cas	Superficie totale en ha
Tori	1	20.000
Tchaourou	5	12.300
Ouesse	4	12.030
Zè	4	5.612
Savè	6	417
Zogbodomey	5	3.576
Djidja	4	3.560
Adja Ouere	3	2.607
Agbomey Calavi	4	1.743
Djougou	3	1.700
Toffo	6	1.402
Ouidah	2	1370
Total	47	70.117

Source : Synergie Paysanne 2011

L'Alliance a mené des réflexions sur les stratégies pour mieux influencer le code en cours d'élaboration. Ainsi, en 2012, l'Alliance a sollicité deux juristes pour l'aider à faire une lecture critique des différentes versions du projet de code foncier. Un atelier a ensuite été organisé pour que les juristes restituent les conclusions de leurs lectures critiques. A l'issu de cet atelier, un document regroupant les observations de l'Alliance a été élaboré (Tableau 9). La SYNPA, au nom de l'Alliance, a participé à plusieurs séances et ateliers d'écriture et d'amendement, ce qui a permis de faire des observations sur certains articles du code.

Tableau 9 : Observations de l'Alliance sur le texte du projet de code foncier et domanial

Articles	Version du projet de code	Propositions de l'alliance	Raisons
Article 4	Les terres appartiennent à l'Etat en République du Bénin. Toutefois, l'Etat garantit la propriété privée des particuliers et des personnes morales de droit privé acquise suivant les lois et règlements.	En République du Bénin, la terre appartient à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux collectivités familiales et aux particuliers. Toutefois, l'Etat conserve son droit d'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant un préalable et juste dédommagement.	La communauté existait avant la naissance de l'Etat, ce dernier doit juste renforcer son pouvoir de confirmation des droits fonciers et non se décréter propriétaire de quelque chose qui ne lui appartient pas. Toutes les décisions d'exploitation foncière doivent tenir compte de l'avis des communautés. Ceci éviterait les conflits sociaux.
Article 14	Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en République du Bénin pour une résidence principale, s'ils sont naturalisés béninois ou sont mariés à un (e) béninois (e) ou s'ils exercent une activité commerciale, industrielle ou à caractère professionnel depuis vingt (20) ans au moins. L'acquisition d'un immeuble par les non nationaux pour des activités commerciales ou industrielles ou à caractère professionnel n'est possible que lorsque ces derniers sont associés dans le cadre de leurs activités à des nationaux. Dans ce cas, l'immeuble est acquis au nom de la personne morale. Les baux commerciaux, industriels ou d'habitation peuvent être conclus par les non nationaux installés au Bénin.	Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en République du Bénin pour une résidence principale, s'ils sont naturalisés béninois ou sont mariés à un (e) béninois (e) ou s'ils exercent une activité commerciale, industrielle ou à caractère professionnel depuis vingt (20) ans au moins. Les baux commerciaux, industriels ou d'habitation peuvent être conclus par les non nationaux installés au Bénin.	C'est plus prudent de limiter l'accès au foncier des non nationaux. Le faible pouvoir d'achat des béninois fait que les prix de cession des terres paraissent dérisoires pour les non-nationaux. Un document de cette envergure doit éviter les amalgames et doit éviter de prêter à des idées d'escroquerie (des béninois peuvent s'associer de façon opportuniste avec des non nationaux dans l'intention d'acquérir l'immeuble de la société en cas de liquidation).

A chaque fois que l'Alliance est invitée à l'amendement d'une nouvelle version du projet de code, elle remarque que les articles critiqués reviennent sans modification. L'Alliance a alors décidé de discuter directement avec les députés qui auront le dernier mot lors du vote de la loi. C'est ainsi que l'Alliance a rencontré en 2012, le Président de l'Assemblée Nationale pour l'informer de son souhait de présenter aux honorables députés leurs observations sur le projet de code foncier et domanial. A cette audience, le Président de l'Assemblée Nationale a invité le Président de la Commission parlementaire Plan et Développement, qui est chargée d'étudier le projet de code, à associer l'Alliance tout au long du processus d'élaboration du code.

Le Président de la Commission parlementaire a proposé que la société civile profite de l'atelier national que l'Assemblée Nationale compte organiser en 2012 pour s'exprimer. Jugeant qu'elle n'aurait pas suffisamment de temps pour exposer, l'Alliance a organisé son atelier (Possotomè, les 25 et 26 septembre 2012). Dix députés y ont participé et noté les propositions d'amendement du projet de code foncier et domanial faites par l'Alliance (Encadré 15).

Encadré 15 : Extrait des conclusions de l'atelier national sur le projet de code foncier et domanial

« En ce qui concerne le projet de code foncier et domanial, les discussions soulevées par les participants visaient à donner des approches de solutions qui prennent en compte les propositions de l'Alliance sur le code. En effet, ayant perçu et partagé la pertinence des propositions de l'Alliance sur le code, les députés ont suggéré à l'Alliance de se rabattre sur les décrets d'application du code au risque de le surcharger pour régler certains aspects de la question. Les participants ont unanimement recommandé à l'Alliance de vérifier la conformité de ses propositions avec les textes internationaux en vigueur. [...] La question de lotissement, celle de la pleine propriété sur les terres agricoles ont suscité beaucoup d'intérêts, il a été recommandé à l'Alliance de les soumettre aux spécialistes du droit foncier pour plus d'éclairage. En somme, la restitution des travaux de groupe suivi de débats a permis de faire le consensus sur les différents amendements apportés aux articles du code. Ce consensus tourne essentiellement autour de la sécurisation dans la propriété foncière, en l'occurrence, la pleine propriété des terres rurales, la limitation des superficies à acquérir par chaque citoyen désireux et disposant des moyens, la mise en valeur des terres rurales, la soustraction des terres agricoles aux opérations sauvages de lotissement, la préservation de l'environnement, la limitation de l'accès aux terres par les non béninois. Sur ce, les députés ont suggéré à l'Alliance de poursuivre les réflexions avec les techniciens en la matière afin d'obtenir un document de large consensus ».

Source : Rapport final de l'atelier de Possotomè. Septembre 2012.

A son tour, l'Alliance a participé, avec trois délégués, à l'atelier national d'amendement du code foncier et domanial organisé par l'Assemblée Nationale (Bohicon, les 15, 16 et 17 octobre 2012). Suite à cette participation, l'Alliance a obtenu l'accord du Président de la Commission parlementaire Plan et Développement pour participer à l'étude en commission à l'Assemblée Nationale. Cette étude a duré environ une semaine et a connu la participation de plusieurs députés et cadres de l'administration et du MCC. Les débats étaient surtout centrés sur les articles 361 portant sur l'acquisition des terres et 367 portant sur la mise en valeur des terres du nouveau code. Notamment, les limites de superficies de terre à acquérir, la procédure d'acquisition, et la dépolitisation de l'acquisition des terres. Sur le premier sujet, un consensus était ressorti et une proposition de réduction à 500 ha était retenue contre les 1.000 ha proposés dans le projet à l'étude. Pour ce qui concerne la mise au repos des terres non fertiles à l'article 367, les positions étaient différentes et devraient être appréciées par la plénière.

L'Alliance a reçu l'information que le code foncier et domanial serait voté par les députés à l'Assemblée Nationale (le 25 décembre 2013). Alertés, les membres de l'Alliance se sont rendus à l'Assemblée Nationale à la recherche du rapport de la Commission Plan et Développement pour découvrir que les consensus auxquels était parvenue l'étude en commission n'ont pas été mentionnés ni dans le rapport de la commission ni pris en compte dans la version du code. L'Alliance a appris plus tard que l'Assemblée Nationale avait reporté le vote (janvier 2013) ce qui lui a permis de mieux s'organiser.

L'Alliance a pris part à un débat télévisé (sur GOLF TV) où son trajet de lobbying a été présenté et elle a aussi exposé les derniers événements liés au rapport de la Commission parlementaire (le 7 janvier 2013). Le manque d'engagement de la part des autorités dans ce processus d'amélioration du code a également été débattu. La loi a été adoptée à l'unanimité des députés (le 14 janvier 2013) avec l'intégration d'une des dernières propositions de l'Alliance notamment la durée de la jachère des terres non fertiles.

Le code foncier et domanial adopté a été envoyé à la Cour Constitutionnelle pour contrôler sa conformité avec la constitution. Ensuite le code a été mis en conformité par l'Assemblée Nationale et la version finale du code promulguée a mis du temps à sortir. L'Alliance a adressé une lettre au Secrétariat du Gouvernement (le 2 septembre 2013) pour demander la version promulguée du code. Le secrétariat du gouvernement a répondu à la demande en envoyant la version du code promulgué. Dans la suite logique de son lobbying, l'Alliance a fait une conférence publique (le 3 octobre 2013) pour dénoncer certains articles du code (Encadré 16).

Alors que les communautés de paysans à la base se résignaient face au phénomène de l'accaparement des terres, il a suffi qu'elles soient informées de leurs droits, notamment sur la gestion foncière, et de la disponibilité de la SYNPA à les accompagner pour commencer à résister aux violations de leurs droits. Le lobbying de la SYNPA n'a pas manqué aussi de faire réagir certaines mairies qui ont pris des mesures de renforcement fiscal pour décourager les achats massifs de terres agricoles. Le lobbying de l'Alliance a permis aussi d'obtenir d'importantes modifications positives de certaines dispositions du code foncier et domanial même si des insuffisances demeurent. Cela dénote de la capacité des organisations de la société civile à influencer les politiques publiques au profit de la population.

Au-delà des influences des lois, la SYNPA compte assurer l'application et le respect de certains articles du code pour freiner l'acquisition des terres à grande échelle et leur thésaurisation. En effet, l'article 361 stipule qu'avant toute transaction foncière, le conseil communal concerné doit donner son avis. La SYNPA est entrain de nouer un partenariat avec les mairies pour que ses avis sur les transactions foncières des conseils communaux soient bien motivés et soient contre les achats massifs. Enfin, l'article 367 stipule que le conseil communal a le pouvoir de sanctionner tout défaut de mise en valeur des terres agricoles de leur commune. Toujours en partenariat avec les mairies, la SYNPA compte faire appliquer cette disposition de la loi par la proposition d'une imposition des parcelles non mises en valeur afin de décourager la thésaurisation des terres agricoles.

Encadré 16 : Extraits de la conférence de presse de l'Alliance (le 2 septembre 2012)

Quelques avancées notables

Toutes ces actions ont permis d'obtenir des avancées notables sur plusieurs points, dont les plus importants sont les suivants :

A qui appartient la terre en République du Bénin (Article 5)

Sur ce point, le code voté par l'Assemblée Nationale a pris en compte les préoccupations de l'Alliance telles que cela transparaît dans l'article 5.

L'accès des étrangers à la terre (Article 14)

Ici aussi, la crainte de l'Alliance de voir la quasi-totalité des terres achetées par les étrangers à pouvoir d'achat plus élevé a été prise en compte par le législateur. Toutefois, il faut rester vigilant pour que l'accès aux terres rurales des étrangers par des baux ne se transforme en accaparement des terres.

La mise en valeur des terres (Article 367)

L'obligation de mise en valeur des terres stipulée dans l'article est comme une réponse du législateur à la crainte d'augmentation de thésaurisation des terres exprimée par l'Alliance.

Des insuffisances graves

Il demeure néanmoins des insuffisances graves relatives au foncier rural dans le code promulgué, à savoir :

La preuve de la propriété foncière en milieu rural (Article 112)

Seul le Certificat de Propriété Foncière (CPF) confère la pleine propriété en République du Bénin. Il lui est attaché tous les attributs du droit de propriété. Toutes les terres non couvertes par un Certificat de Propriété Foncière sont sous l'empire de droits présumés.

L'Alliance avait souhaité que la pleine propriété sur les terres soit limitée en milieu urbain sauf dans le cas où les superficies susceptibles d'être acquises en milieu rural sont limitées selon ses propositions à savoir 50 ha pour les personnes physiques et 100 ha pour les personnes morales.

La limitation des superficies de terre à acquérir (Article 361)

Malgré tous les efforts d'explication et d'échange de l'Alliance, la cause n'a pas été entendue. Le code voté par l'Assemblée Nationale en son article 361 fixe à mille (1.000) ha la superficie de terres susceptibles d'être acquises en propriété sans limitation dans l'espace : cela signifie qu'une personne physique ou morale peut acquérir ces mille (1.000) ha autant de fois qu'elle le peut et où elle le veut sur le territoire national. Selon cette disposition, avec une minorité de sept mille trois cents (7.300) acquéreurs de 1.000 ha de terre chacun, toutes les terres agricoles du Bénin seront accaparées. Cela compromet l'agriculture durable, le respect de l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et la souveraineté alimentaire pour les générations présentes et futures.

La mise au repos des terres infertiles (Article 367)

Dans l'article 367, les limites dans les délais de mise au repos des terres en friche sont ambiguës. L'idée des plantes fertilisantes après les délais de cinq ans vise à récupérer les dix années de repos préconisées dans l'avant-projet du code contestées par les organisations de la société civile.

De la composition du Conseil Consultatif Foncier (Article 425)

L'Alliance constate avec amertume ici que les Collectivités Locales ne figurent pas comme membre alors que les lois n° 97-028 et 97-029 du 15 janvier 1999 relatives à la décentralisation leur attribuent la responsabilité de la gestion des ressources naturelles et donc des terres sur le territoire communal comme le recommande l'accord de partenariat de Busan signé en Corée du Sud le 02 décembre 2011 par tous les acteurs, dont la République du Bénin.



7 VERS LA BONNE GOUVERNANCE DU FONCIER RURAL : LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La réalité de l'acquisition de terres à grande échelle au Bénin

Les années 2000 ont marqué un regain d'intérêt des gouvernements d'Afrique de l'Ouest pour l'agriculture. Le discours politique penche dès lors pour la promotion d'une agriculture à grande échelle, « modernisée, mécanisée et professionnelle ». Les vocables « modernisation » et « professionnalisation » sont devenues synonymes d'agriculture commerciale à grande échelle ou d'agrobusiness. Les petits exploitants sont de fait considérés comme « archaïques » et engagés dans une agriculture de subsistance. Cette situation a de fait favorisé le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle qui s'est particulièrement manifesté au Bénin depuis les années 2008. Cette année-là, la demande croissante en produits agricoles au Bénin, qui s'est manifestée par une flambée des prix des denrées alimentaires, a attiré l'attention sur les profits que peuvent procurer l'agriculture. Ce qui a attiré l'attention des investisseurs voire spéculateurs sur la terre. De plus, l'Etat béninois à l'instar de la tendance en cours dans la sous-région a clairement affiché son penchant pour les agro-investisseurs comme acteurs clés pour la relance du secteur agricole. Ces facteurs ont naturellement favorisé les acquisitions de terres à grande échelle qui sont annoncées pour porter des aménagements agro-sylvo-pastoraux.

Toutefois, il faut signaler que le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle était encore peu connu du point de vue de son envergure, des modes de transaction, des acteurs et leurs rôles ainsi que les conséquences socio-économiques et environnementales. A cet effet, l'étude de cas

menée dans deux communes du Bénin, Allada au sud du pays et Djougou au nord, a permis une première analyse du phénomène dans deux régions aux caractéristiques différentes. En effet le Nord connaît une pression foncière relativement faible avec de vastes étendues de terres et une pression démographique faible. Les superficies acquises par les cédants sont de fait beaucoup plus grandes que le Sud caractérisé par une faible superficie avec une pression démographique très importante.

Dans ces deux communes, la majorité des acquéreurs sont des nationaux dont en majorité des fonctionnaires ou politiciens. C'est dire que la majorité des nouveaux acquéreurs ne sont pas des professionnels agricoles. Ce constat corrélé à la faible mise en valeur des parcelles acquises dans les deux zones, confirme l'hypothèse des spéculations foncières par des acteurs qui ne sont pas prêts à valoriser les terres.

Les institutions locales face au phénomène

Les acquéreurs mettent à contribution des intermédiaires locaux, des instances traditionnelles pour faciliter les transactions. A Allada, le passage par les chefs de collectivités familiales est presque obligatoire car cela permet de toucher plusieurs propriétaires de petites parcelles qui mises ensemble permet d'acquérir une grande superficie. A Djougou où la chefferie traditionnelle est toujours d'actualité, les rois et chefs traditionnels sont très impliqués dans les acquisitions de terres.

C'est dire que les institutions traditionnelles gardent toujours leurs rôles dans les transactions foncières en milieu rural. Cependant, elles n'agissent pas toujours dans l'intérêt des communautés locales dont elles tirent leur légitimité. Cela est dû d'une part au fait que ces institutions ne perçoivent pas toujours les conséquences de la vente des terres pour la communauté locale. D'autre part, l'hypothèse émerge que les institutions traditionnelles aussi agissent de plus en plus dans une logique de spéculation foncière.

Quant aux institutions communales issues de la décentralisation administrative et celles issues de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, elles interviennent souvent pour finaliser la procédure de formalisation des transactions foncières. La recherche des ressources financières pour la commune, sans se soucier des conséquences à long terme pour la communauté locale, semble être une motivation importante.

Cette situation et l'implication à divers niveaux de ces acteurs dans le phénomène d'acquisition de terres à grande échelle intervient dans un contexte où les communes disposent – en théorie – de structures et outils légaux pour gérer leur patrimoine foncier dans l'intérêt du développement de leur localité. En effet, la législation foncière au Bénin accorde officiellement en la matière la place qu'il faut aux régimes fonciers traditionnels et permet aux individus et collectivités de se protéger contre la spéculation foncière. Toutefois, l'opérationnalisation de ces structures et outils (plans fonciers ruraux, contrats de formalisation des transactions et mutations foncières) pose encore problème. De plus, les structures locales instaurées par deux différentes lois (décentralisation, foncier) ne s'arriment pas toujours bien.

La fonctionnalité de ces structures et l'opérationnalisation des différents outils dépendent encore des appuis externes ce qui n'a permis de couvrir que 45 communes des 77 communes du Bénin (les projets aux plans fonciers ruraux appuyés par MCA et la Coopération allemande). Il faut aussi préciser que dans ces communes, tous les villages n'ont pas pu bénéficier de plans fonciers ruraux et par ricochet de structures locales de gestion foncière. Au total 383 villages (294 pour le MCA et 89 pour la GIZ/KFW) ont pu être couverts sur environ 4.000 villages que compte le Bénin. C'est dire combien le chantier de la généralisation des outils de sécurisation foncière reste énorme.

Le défi s'il était relevé permettrait à terme aux communes de disposer de système d'informations foncières indispensables pour le suivi et la mise en valeur des terres agricoles au profit du développement économique local. La mise en place de système d'information foncière ne dépend pas seulement de l'opérationnalisation du dispositif communal de gestion foncière rurale. L'intérêt qu'accordent à cet outil les vendeurs, acquéreurs et héritiers des parcelles pour y faire enregistrer les transactions et mutations foncières détermine l'actualisation effective des banques d'informations foncières. Cela ne sera possible que si les petits producteurs et les productrices et leurs communautés sont informés du dispositif communal de gestion du foncier et les outils qu'il propose, qu'ils le comprennent et y adhèrent.

Le rôle de la société civile confirmé et à renforcer

Les expériences de terrain montrent qu'il y a encore une forte asymétrie d'information entre les détenteurs traditionnels de terres, les populations rurales, et les acheteurs et investisseurs urbains. Cette situation empêche en quelque sorte des acquisitions des terres par des investisseurs qui ont réellement en projet la valorisation des terres et la création d'emplois locaux. Ce flou autour des transactions foncières justifie les actions menées par la société civile, notamment les organisations paysannes. Elles consistent à informer les populations rurales sur les dispositions légales prévues en matière de gestion du foncier rural, et les former à l'application des outils prévus. Mais aussi soutenir les producteurs qui ont des contentieux avec des acquéreurs par la mise à disposition des experts juridiques et le lobbying pour une législation qui prend en compte les intérêts réels des populations rurales.

Alors, la société civile a sa part à jouer dans la mise en œuvre de la politique et de la réforme foncière au Bénin. Cependant, le dialogue entre les instances décisionnelles et la société civile n'est pas toujours aisé. Le rapport de force également disproportionné ne favorise pas les actions de la société civile qui a besoin en permanence de s'organiser, s'informer et se positionner pour mieux structurer et renforcer les actions dans un domaine considéré si vital pour le développement socio-économique. A cet effet, l'information actualisée, à la fois de ce qui se passe sur le terrain et ce que préparent les décideurs politiques, constitue la base des actions de la société civile et fait de lui un interlocuteur crédible des instances décisionnelles nationales et locales.

Les défis pour une gouvernance foncière efficace sont énormes au Bénin. Les expériences et résultats confirment la place de la société civile dans le renforcement des structures locales et dans la vulgarisation et l'application des outils de gestion foncière. En d'autres termes, la société civile peut contribuer à combler les lacunes d'information et de compétences au niveau

des populations et de leurs représentants dans les structures locales de gestion foncière. Plus important, elle sert de pont entre les populations et les instances chargées de la définition et de la mise en œuvre de la politique foncière nationale car elle sert de porte-voix aux besoins et intérêts des populations à la base.

Tout cela se justifie dans un contexte de complexité et d'évolution permanente de la législation foncière pour répondre aux ambitions de développement du Bénin. Plusieurs études de cas menées ainsi que les autres expériences documentées dans le présent livre mettent en évidence la dynamique sur le terrain dans le domaine de la gestion du foncier rural. Une dynamique qui demandera certainement encore des adaptations de la législation en la matière et surtout de la manière dont elle est mise en œuvre. Au-delà l'information et la formation des populations rurales, la société civile a donc une grande valeur ajoutée notamment par : l'inventaire et l'analyse des effets de la législation foncière en milieu rural, la diffusion des résultats auprès du grand public, et l'alimentation du débat national sur la politique foncière et sa mise en œuvre. C'est ainsi que la société civile peut contribuer de manière positive à la « bonne gouvernance du foncier rural » au Bénin.

La gouvernance du foncier rural au Bénin

La société civile s'engage

Au Bénin, la terre, principal facteur de production agricole revêt un caractère sacré et a depuis toujours fait objet de pressions anthropiques diverses. Cette situation s'est aggravée avec la croissance démographique importante des vingt dernières années, renforçant de fait, la situation d'insécurité qui caractérise actuellement le foncier rural. Face à cela, l'État a engagé une réforme foncière fondamentale dans les années 1990. Cette réforme était sensée améliorer le cadre global de la gestion foncière pour favoriser des investissements agricoles sécurisés et durables.

A partir des années 2000, une explosion anarchique des marchés fonciers est observée. Cette période coïncide avec les nouvelles orientations de la politique agricole nationale qui promeuvent une «agriculture moderne et professionnelle» qui exige de grandes superficies de terres pour rentabiliser davantage les investissements privés. Désormais, des superficies de plus en plus grandes font l'objet de transactions qui respectent peu les conditions fixées par la loi, induisant des effets pervers pour les communautés locales. Le «phénomène d'acquisition de terres à grande échelle» devient désormais un problème réel dans la gouvernance foncière au Bénin.

Face à cela, la société civile, et particulièrement la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA), soutenue par l'Organisation Néerlandaise de Développement SNV au Bénin sur financement de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas, s'est engagée depuis fin 2009 à contribuer à l'amélioration de la gouvernance du foncier rural.

A travers différents chapitres, ce livre décrit et analyse les activités menées par un ensemble d'acteurs, ce qui donne au lecteur l'opportunité de s'imprégner des réalités de terrain et des enjeux de la gouvernance du foncier rural au Bénin. Il s'agit particulièrement de la recherche des preuves et faits pour mieux comprendre le phénomène (étude de cas), des rôles et implications des instances modernes et traditionnelles, et des solutions et réponses apportées par les organisations de la société civile impliquées pour corriger les faiblesses aux divers niveaux. Ces réponses concernent surtout la vulgarisation du cadre législatif et réglementaire, le renforcement de capacités des acteurs locaux de la gestion foncière mais également le lobbying pour la défense des intérêts des producteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme foncière dans son ensemble. Enfin sur la base de l'expérience menée, le livre tire des leçons sur le rôle et la contribution de la société civile dans l'animation du débat public autour des politiques sectorielles et général et spécifiquement sur la politique foncière au Bénin.



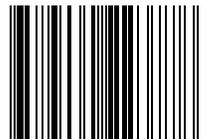
KIT | Sustainable Economic Development



Royaume des Pays-Bas



ISBN 978-9460223778



9 789460 223778 >