

**LA RÉFORME FONCIÈRE POUR SOUTENIR LES JEUNES ET LES
FEMMES ET FAVORISER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU BÉNIN**

Par
Xavier ZOLA
Juriste, Expert Foncier
Consultant Formateur/Facilitateur
*Directeur de la Formation, du Renforcement des Capacités
et de l'Appui à la Gestion Foncière*
Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)
02 BP 1267 Gbégamey / Tél. +229 96 079 439
zolaxav@gmail.com
Cotonou - BENIN

Septembre 2017

TABLE DES MATIERES

RESUME	3
CONTEXTE	1
I- APERÇU GENERAL DE LA LOI FONCIERE ET DOMANIALE	1
1.1 - Principes et orientations	1
1.2 - Innovations.....	2
II – DROITS FONCIERS DES FEMMES ET DES JEUNES ET SECURITE ALIMENTAIRE	
3	
2.1. Règlements de l'accès au foncier.....	3
2.2. Mécanisme institutionnel	4
CONCLUSION.....	5

RESUME

Depuis août 2013 avec l'adoption et la mise en œuvre du Code Foncier et Domanial, la réforme foncière et domaniale engagée par le Bénin est entrée dans sa phase active. Avant cette date, la situation était caractérisée par un dualisme juridique qui faisait cohabiter les textes juridiques hérités de la colonisation et les coutumes. Il y avait aussi plusieurs acteurs qui intervenaient chacun de son côté sans une coordination. Cela posait bien évidemment des difficultés sur les aspects techniques qui pouvaient varier d'un acteur à un autre et aussi dans la conduite des dossiers. Cet état de chose créait de l'instabilité au plan social, constituait un obstacle pour les investisseurs, multipliait les litiges et les procès et favorisait la pauvreté.

Le Code Foncier et Domanial a apporté des réponses précises aux préoccupations de toutes les parties prenantes : Etat, Communes, professionnels du secteur, populations, ... Il a replacé l'Etat dans l'administration et la gestion du foncier en garantissant le droit de propriété des personnes physiques et morales, publiques ou privées, acquis aussi bien selon les lois et règlements que selon la coutume pour leur exploitation et leur mise en valeur.

L'accès au droit de propriété ou au droit d'exploitation est sécurisé avec un cadre institutionnel adéquat qui met des organes locaux au cœur de la gestion foncière. Le titre foncier est totalement sécurisé et délivré au terme d'une procédure contradictoire de confirmation de droits fonciers. Le coût pour sa délivrance est considérablement réduit comme le délai qui est très encadré. Pour l'obtenir, il faut, entre autres, en zone lotie une attestation de recasement et en zone non lotie une attestation de détention coutumière. Cette dernière est délivrée au niveau de la commune après une enquête conduite par la section villageoise de gestion foncière. Le cadastre est institué et est en cours de réalisation. L'enregistrement foncier a démarré avec la numérisation des 45000 titres existants et la prise en charge des dossiers pour la délivrance des nouveaux titres fonciers. Cela facilite la mise en place progressive et efficace du système national d'information foncière.

Le foncier n'est plus considéré seulement comme un bien marchand mais comme un outil de cohésion sociale. Particulièrement en milieu rural, la délivrance du titre de propriété sur une terre rurale est subordonnée à la présentation d'un projet de mise en valeur qui doit être exécuté sous peine de sanction et nécessite plusieurs niveaux d'avis et d'approbation au niveau local et/ou national selon le cas. Cela est de nature à empêcher le bradage et l'accaparement des terres rurales qui ne permettaient pas aux moins nantis et aux couches vulnérables d'avoir accès même à un lopin de terre pour l'agriculture ou une autre activité. Les femmes, les jeunes et de manière générale les couches défavorisées ont la possibilité d'avoir accès au foncier et au droit de propriété, ce qui favorise les projets et investissements pour la production agricole de manière à contribuer à la sécurité alimentaire. A travers ce choix stratégique, les femmes et les jeunes entrepreneurs agricoles ont aussi la possibilité de disposer du droit d'exploitation des terres rurales sans avoir obligatoirement le droit de propriété. Différents contrats d'exploitation sont institués à travers divers baux pour permettre aux femmes et aux jeunes d'avoir accès à la terre, de soutenir leurs activités et de voir leurs investissements sécurisés pour favoriser la productivité et la rentabilité de leurs activités.

CONTEXTE

Au Bénin, comme partout ailleurs en Afrique, la terre se trouve au centre des enjeux économiques, sociaux, culturels, environnementaux et politiques. Face à la compétition sans cesse croissante pour l'accès à la terre, la question foncière est devenue depuis quelques années, une préoccupation majeure aussi bien pour les populations que pour les autorités politico-administratives.

Le dualisme observé dans l'administration du système foncier au Bénin depuis la colonisation jusqu'au début des années 2000 a créé un bouleversement dans la gestion foncière avec pour conséquence une insécurité foncière persistante et une marginalisation de certaines couches sociales. Toutes les tentatives de règlementation et de législation initiées par le colonisateur et même après la colonisation n'ont pu réellement ramener l'ordre. Cette situation était surtout due à l'absence d'un cadre national de politique foncière et domaniale bien défini.

Se fondant sur le diagnostic fait dans l'état des lieux et les divers enjeux ainsi que les défis majeurs à relever pour une bonne régulation foncière, la vision pour les quarante (40) prochaines années est comme suit : « Le Bénin, à l'horizon 2050, est caractérisé par un égal droit d'accès au foncier sécurisé, un système fonctionnel et un marché dynamique, générateur d'investissements accrus et de richesse »¹.

Il s'agit donc dorénavant d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.

L'année 2013 a été le tournant décisif avec l'adoption et la mise en vigueur de la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial (CFD) en République du Bénin. Le CFD est venu unifier, harmoniser et simplifier la législation foncière et domaniale et supprimer certaines incohérences, abroger les lois obsolètes et mettre en œuvre de nouvelles dispositions appropriées. En clair, le CFD a apporté des réponses pratiques aux préoccupations de tous les acteurs concernés (professionnels, populations, pouvoirs publics) notamment dans l'intérêt des jeunes et des femmes.

I- APERÇU GENERAL DE LA LOI FONCIERE ET DOMANIALE

1.1 - PRINCIPES ET ORIENTATIONS

La réforme foncière entreprise au Bénin au début des années 2000 est entrée dans sa phase opérationnelle avec l'adoption du Code Foncier et Domanial (CFD) en 2013. Ce nouveau dispositif juridique repositionne clairement l'Etat dans la gestion foncière et domaniale en ce sens que l'Etat reprend sa place de garant du droit de propriété des personnes physiques et morales, publiques ou privées, acquis aussi bien selon les lois et règlements que selon la coutume pour leur exploitation et leur mise en valeur.

Le CFD pose un grand principe relatif au fait que la terre appartient à l'Etat. Partant de cela, le Code dispose en son article 5 que : « l'Etat détient le territoire national en vue de la préservation de son intégrité, de la garantie du droit de propriété de l'Etat et des collectivités territoriales, des personnes physiques et des personnes morales de droit privé acquis suivant les lois et règlements, de la garantie du droit de propriété des personnes physiques, des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières, de l'assurance de

¹ Livre Blanc de la Politique Foncière et Domaniale, Juin 2011

son utilisation et de sa mise en valeur durables ». A ce titre, il mentionne clairement que l'Etat et les collectivités territoriales peuvent exproprier tout titulaire de droit foncier pour cause d'utilité publique moyennant juste et préalable dédommagement.

1.2 - INNOVATIONS

Le foncier n'est plus considéré dorénavant seulement comme un bien marchand mais comme un outil de cohésion sociale et de promotion économique. Il est indispensable de le sécuriser, d'en tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement et d'assurer sa gestion durable.

C'est en cela que le CFD a donné des orientations claires pour la sécurisation de l'accès au foncier, la mise en place d'un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace, le développement d'un système performant d'information foncière et domaniale et la facilitation de l'accès à la terre à tous (homme et femme).

Le Code a consacré le droit à la propriété qui était déjà reconnu par la Constitution (art. 42). En matière foncière, la propriété s'acquiert par succession, donation, achat/vente, testament, échange, accession ou incorporation (art 8 et 9). Le régime foncier en vigueur est celui de la confirmation de droits fonciers qui permet la reconnaissance administrative des droits sur un immeuble (art 4). Cela s'applique à l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et débouche sur la délivrance du Titre Foncier (TF). Le TF est l'acte délivré au terme de la procédure contradictoire de confirmation de droit de propriété (art 112, 124, 138 et 145).

En outre, le Code a apporté des innovations relatives à la prescription extinctive (décennale), la confirmation préalable des droits fonciers avant transaction, l'encadrement temporel et l'allègement des procédures, la copropriété et surtout l'institution du cadastre.

Par ailleurs, il faut noter qu'en milieu urbain, toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir des terres ainsi tout citoyen non béninois originaire d'un pays où le principe de réciprocité est de mise. En milieu rural, seul les citoyens béninois peuvent acquérir les terres rurales. Aussi bien en milieu urbain que rural, les non nationaux peuvent conclure des baux pour une durée maximale de 50 ans non renouvelable.

En plus du critère de nationalité, le Code oblige tout acquéreur d'une terre rurale à présenter un projet de mise en valeur qu'il doit exécuter sous peine de sanction. Aussi, des niveaux d'approbation sont requis suivant la superficie concernée. Le souci du législateur est de limiter au maximum le bradage des terres rurales tout en créant les conditions de leur exploitation pour favoriser la production agricole et la sécurité alimentaire.

Superficie	Avis	Approbation
0-2ha	-	-
2-20ha	CoGeF ²	Conseil Communal ou Municipal
20-100ha	Conseil Communal ou Municipal	ANDF
100-500ha	Conseil Communal ou Municipal puis ANDF	Ministre en charge du Foncier
500-1000ha	Conseil Communal ou Municipal puis ANDF puis Ministre en charge du Foncier	Conseil des Ministres

² Au niveau communal, le Code a institué une Commission de Gestion Foncière (CoGeF) pour servir de cadre de concertation au niveau local en vue d'opérationnaliser la réforme et assister le Maire dans la gestion foncière et domaniale

II – DROITS FONCIERS DES FEMMES ET DES JEUNES ET SECURITE ALIMENTAIRE

2.1. REGLEMENTATION DE L'ACCES AU FONCIER

Selon les coutumes locales, ce sont les chefs de famille qui administrent le patrimoine foncier familial. Les femmes et les jeunes accèdent généralement au foncier à une portion de terre qui leur est attribuée sur le domaine familial. Ceci pour cultiver seuls et disposer librement de leur récolte ou en ériger un logement.

Cet accès n'est pas souvent formalisé, mais il n'est pas pour autant précaire. Il tend généralement à être remis en cause que lors d'un événement majeur (décès du chef de famille, divorce, mariage par exemple). Seulement, il ne favorise pas des investissements importants sur la terre concernée.

Cependant, ce mode d'accès au foncier devient être de plus en plus compliqué du fait de la pression foncière liée à la croissance démographique. Il n'est plus aisé de disposer d'un espace suffisant pour concéder un champ aux femmes et aux jeunes.

L'autre mode d'accès au foncier dans la coutume est l'héritage. Généralement, les femmes n'accèdent pas au foncier par héritage pour éviter que le champ qui leur serait attribué ne passe dans la famille du mari. Conserver le domaine foncier familial intact fait partie de la coutume. L'application du code civil en matière d'héritage, qui est de plus en plus fréquente, permet de plus en plus aux femmes d'accéder au foncier.

Il est à noter que les jeunes comme les femmes accèdent au foncier par l'achat, la location et le gage coutumier dans la limite de leurs ressources financières et des terres disponibles.

Suivant la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin, tout citoyen béninois peut accéder au foncier, notamment en milieu rural, sans discrimination liée au sexe ou à l'origine sociale, ce qui inclut donc les jeunes et les femmes. Le législateur a insisté pour positionner l'acquisition d'une terre rurale comme un élément devant favoriser l'investissement agricole pour assurer la production alimentaire. Les conditions liées aux différents niveaux d'avis et d'approbation ajoutées à l'obligation d'exploitation et de mise en valeur sont de nature à endiguer la thésaurisation des terres ainsi que les spéculations fantaisistes. Il est prévu une disposition pour permettre de transférer l'usage des terres non mises en valeur à des personnes ayant des difficultés à accéder au foncier à travers le contrôle de mise en valeur conformément à l'article 367 du Code Foncier et Domanial.

Ainsi, tout acquéreur d'une terre rurale doit présenter un projet de mise en valeur qu'il doit exécuter sous peine de sanction. Le Code prévoit que les Commissions de Gestion Foncière (CoGeF) au niveau communal fassent une enquête publique pour s'assurer que la terre rurale concernée fait l'objet d'une mise en valeur suffisante. Sur la base du résultat de l'enquête en cas de défaut ou d'insuffisance de mise en valeur dans un délai de cinq (5) ans, le Maire constate par arrêté et l'exploitation de la terre peut être à un autre exploitant. Il ne s'agit pas d'un transfert de propriété, mais bien d'un transfert d'usage. Cette mesure est assez pertinente pour, entre autres, permettre aux femmes et aux jeunes, premiers demandeurs, d'avoir accès à la terre pour leurs activités agricoles ou autres.

De nombreuses réformes sont menées pour la sécurisation du foncier en vue de la modernisation de la gestion foncière et domaniale au Bénin dans l'intérêt de toutes les parties

prenantes et des populations dont les jeunes et les femmes. Dans ce cadre, un projet d'envergure dénommé « Sécurité et Modernité Foncières » est en cours d'exécution et prend en compte, entre autres :

- la numérisation de toutes les archives et de la documentation foncières avec in fine la dématérialisation de la gestion foncière ;
- l'élaboration et l'implémentation d'un logiciel « e-Terre » ;
- la délivrance de documents fonciers sécurisés.

L'objectif est de doter l'administration foncière d'un outil performant et actualisé avec pour support un cadastre national unifié et sécurisé couvrant l'ensemble des paramètres juridiques, techniques et fiscaux.

Les femmes et les jeunes exploitent souvent les terres en prêt ou en location. C'est pourquoi, le Code Foncier et Domanial a réglementé et mieux encadré l'accès au foncier des femmes et des jeunes. En plus des possibilités liées à l'achat, l'héritage, l'échange, l'accès des femmes et des jeunes au foncier fait appel aussi à la notion de droit d'usage que le Code a repris des us et coutumes et encadré. Il s'agit de mettre à contribution cette pratique dans le cadre du processus de développement de la production agricole pour favoriser la sécurité alimentaire. En effet, l'exploitation du droit d'usage peut être aussi source de sérénité qu'un droit de propriété s'il s'inscrit dans la durée.

S'agissant du droit d'usage, le Code a prévu divers types de contrats :

- l'affermage : location d'un bien rural immobilier moyennant paiement d'un loyer ou affermage ;
- l'amodiation : bail d'un fonds de terre dont le paiement se fait à portion de fruits ;
- le bail emphytéotique : confère au preneur un droit réel susceptible d'hypothèque à une durée comprise entre 18 et 99 ans ;
- le bail à construction : contrat de longue durée, par lequel le preneur s'engage à édifier des constructions sur le terrain dont il a la jouissance ;
- le bail à plantation : le preneur s'engage à procéder à des plantations d'arbres sur le terrain et à entretenir le terrain et les arbres pendant toute la durée du bail.

Le Code donne la possibilité aussi d'un droit d'usage délégué qui est accordé temporairement à une personne par le détenteur d'une terre acquise dans les formes admises par la coutume et les pratiques et normes locales. Il y aussi le faire-valoir indirect, une manière d'exploiter un fonds de terre par le biais d'un contrat, sans en être propriétaire.

La formalisation du contrat au niveau de la Mairie avec l'assistance de la Commission foncière renforce la sécurité de la transaction et de ce fait l'accès en servant d'élément de preuve en cas de conflit entre le propriétaire et l'usager. Mieux, il peut servir à l'exploitant pour lever des fonds auprès des institutions financières ou de micro-finance pour son activité.

2.2. MECANISME INSTITUTIONNEL

L'inflation des structures administratives en charge de la gestion et de l'administration du foncier auparavant a abouti à la nécessité de la mise en place d'un cadre institutionnel unifié, cohérent, efficient et crédible. Le nouveau dispositif institutionnel repose sur des instances nationales et locales à savoir :

- un guichet unique foncier, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) ;
- les organes locaux de gestion foncière que les Commissions de Gestion Foncière (CoGeF) et les Structures Villageoises de Gestion Foncière (SVGF).

L'ANDF a pour mission de sécuriser et de coordonner la gestion foncière et domaniale au plan national et local. Aussi, est-elle chargée de mettre en œuvre les politiques, les stratégies et le programme de l'Etat en matière foncière et domaniale. Conformément au décret n°2015-010 du 29 janvier 2015 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement, l'ANDF a opté pour une approche verticale d'intervention axée sur ses démembrements que sont les Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier (BCDF). Quatorze (14) BCDF ont été installés et sont fonctionnels sur l'ensemble du territoire national. Il n'est plus une obligation de se rendre à Cotonou pour faire ses formalités, ce qui évite l'exode rural et favorise le maintien des jeunes et des femmes en milieu rural.

Suivant le décret n°2015-017 du 29 janvier 2015 portant attributions organisation et fonctionnement de la Commission de Gestion Foncière (CoGeF) et de la Section Villageoise de Gestion Foncière (SVGF), la CoGeF est installée au niveau communal et a « un rôle consultatif ». Sa constitution est constatée par arrêté du Maire qu'elle assiste « dans la gestion des questions foncières tant en milieu rural, périurbain qu'urbain touchant au territoire de la commune ». Il en est de même pour la SVGF qui est chargée « d'accompagner les populations du village dans la formalisation des transactions et mutations foncières ».

Le même décret fixe sa composition et celle de son bureau. Il a prévu dans la composition de la CoGeF une (1) représentante des associations de femmes et au niveau de la SVGF deux (2) représentantes des groupements de femmes. L'approche genre est donc assurée. La voie des femmes représentée dans ce système représentatif de l'arbre à palabre au village où il est traité des questions d'intérêt commun.

CONCLUSION

La réforme foncière se concrétise peu à peu depuis 2013. Son déploiement et le fonctionnement de l'appareil qu'elle induit nécessitent le soutien de tous pour l'atteinte des résultats au profit des populations. Particulièrement, la volonté exprimée par le législateur de faire du foncier un facteur détermination de la révolution agricole au Bénin doit être rendue tangible. Et, ce faisant, elle va contribuer à réduire la pauvreté et permettre au Bénin d'atteindre divers Objectifs de Développement Durable dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations Unies ainsi que différents objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine. L'engagement des partenaires techniques et financiers dans le processus assurera l'assistance technique et l'apport de ressources indispensables.