

***LES MODALITES DE PILOTAGE DE REFORME FONCIERE
RURALE : CADRE INSTITUTIONNEL, COORDINATION DES
APPUIS, STRATEGIED'EXTENSION (PAR ELISE SUZANNE
BEHANZIN DJOGBENOU DIRECTRICE DE LA PROMOTION ET DE
LA LEGISLATION RURALES DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE
DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE)***

Plan de présentation

- I- GENERALITES SUR LA REFORME FONCIERE**
- II- CADRE ACTUEL DE MISE EN ŒUVRE DES OPERATIONS FONCIERES**
- III - CADRE INSTITUTIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME**
- IV - DOMAINES D' ACTIONS DU DISPOSITIF ENVISAGE**
- V - CARACTERISTIQUES DE BASE DE LA STRUCTURE**
- VI - MONTAGE INSTITUTIONNEL**
- VII - PRINCIPALES FONCTIONS DEVOLUES A LA STRUCTURE**
- VIII - FINANCEMENT DU DISPOSITIF**
- IX - PHASAGE DE LA GESTION FONCIERE RURALE**
- X - QUESTIONS EN DEBATS SUR LE DISPOSITIF DE PILOTAGE**

I- GENERALITES SUR LA REFORME FONCIERE

➤ **Contexte et justification**

Une réforme foncière est une modification profonde des règles régissant l'utilisation des terres.

La gestion foncière, jusqu'à l'adoption de la loi N° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural, se basait sur l'utilisation des lois traditionnelles et modernes régissant le domaine.

Cette loi en cours de vulgarisation rentre dans les actes de la réforme foncière notamment dans le secteur rural. La situation vécue jusque là avant la décision de la réforme se présente comme ci-après et n'est pas satisfaisante.

La terre est :

- le support de toutes les activités liées à l'existence humaine,
- un des facteurs capitaux du développement d'une nation.

Le Bénin est un pays agricole où les activités rurales en général et agricoles en particulier occupent plus de 75% de la population. La maîtrise du foncier par l'Etat et les collectivités territoriales est la condition de réussite des politiques et stratégies publiques en matière de répartition des activités sur le territoire national de gestion des villes, de protection des ressources naturelles de logement d'agriculture, d'industrie, de transport, de tourisme et autres.

Dans la pratique on peut affirmer et ce à l'issue de différentes investigations :

- en raison de la mauvaise des terres de l'Etat et des communes, les réserves foncières publiques susceptibles d'accueillir des projets et opérations d'intérêt général se raréfient ;
- en conséquence, l'Etat et les collectivités territoriales ont des difficultés pour trouver des sites appropriés susceptibles d'accueillir les grands projets ;
- l'information disponible concernant les terres n'est pas toujours sûre ;
- les opérations de transactions foncières sont malsaines et contraires à la loi ;
- le système d'enregistrement des terres est centralisé et dépassé ;
- l'existence d'une multitude d'organes de gestion des terres non coordonnés
- les litiges fonciers dont les règlements par décision de justice ont des coûts socioéconomiques très élevés ;
- la non maîtrise par l'Etat de tous les aspects liés à la gestion des ressources naturelles et des terres en particulier ;
- l'exploitation anarchique des ressources naturelles et des terres qui ne peuvent plus se reconstituées ;
- l'accès aux terres devient de plus en plus aléatoire ;
- l'insécurité foncière qui n'est plus favorable au développement
- le manque de garantie des droits coutumiers et des conventions portant sur les terres ;
- la législation foncière qui est inadaptée sociologiques et culturelle date de la période coloniale.

➤ Objectifs

Le but de la réforme foncière est d'améliorer la gestion foncière pour accroître les investissements et contribuer à la réduction de la pauvreté.

De manière concrète la réforme vise à :

- améliorer la sécurité foncière ainsi que les conditions d'accès à la terre tant en milieu urbain que rural ;
- élaborer les instruments juridiques et financiers susceptibles de faciliter l'accès des pouvoirs publics, des opérateurs économiques et des citoyens au bon sol, au bon moment et à un juste coût pour la réalisation de leurs projets ;

- assainir les transactions foncières ;
- améliorer la gestion, par l'Etat et les communes et leurs patrimoines fonciers respectifs.

La lettre de cadrage est le document fondamental qui précise les orientations et les modalités de mise en œuvre de la réforme foncière en général.

➤ **Principes axes de la réforme foncière**

Les principaux axes tels que proposés dans le projet de lettre de cadrage sont :

- la propriété foncière ;
- le système d'enregistrement des droits fonciers ;
- les institutions de gestion du foncier ;
- les règles d'utilisation du sol ;
- les instruments de maîtrise du foncier par les pouvoirs publics ;
- les règles de gestion des patrimoines fonciers de l'Etat et des communes ;
- la fiscalité foncière

II- CADRE ACTUEL DE MISE EN ŒUVRE DES OPERATIONS FONCIERES

Dans le cadre de la gestion foncière en milieu rural, la réforme induite par la nouvelle législation foncière rurale du Bénin est entrée en application avant même l'adoption de la loi et sa promulgation en octobre 2007.

Cette mise en œuvre se traduit essentiellement à ce jour par l'établissement des Plans Fonciers Ruraux dans plusieurs départements du Bénin, avec comme corollaire la mise en place des organes locaux de gestion foncière prévus par la loi (structures villageoises, d'arrondissement et communales).

Tous les PFR en cours d'établissement à ce jour le sont grâce à des financements des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ce sont essentiellement la Coopération américaine à travers le Millénium Challenge Account (MCA-Bénin) d'une part, et la Coopération allemande à travers la GTZ et le KfW d'autre part.

En l'absence d'un dispositif national pour piloter la réalisation de ces PFR, les PFR ont mis en place des structures ad hoc chargées de la conduite des opérations -la Cellule opérationnelle GTZ-IS pour le MCA-Bénin-, ou le font à travers leur structure déjà en place comme le Programme de Conservation et Gestion des Ressources Naturelles pour la Coopération allemande.

Ceci ne fait qu'illustrer la nécessité et l'urgence de la mise en place d'un dispositif national et pérenne pour instaurer et normaliser les nouvelles pratiques et pour apporter un appui aux acteurs dans leur apprentissage de la mise en œuvre de la gestion foncière locale.

En réponse à ce besoin, il est envisagé la création d'une Agence nationale dédiée à la gestion foncière rurale, sous tutelle du ministère en charge de l'agriculture.

III- CADRE INSTITUTIONNEL DE MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME

➤ Objectifs assignés au dispositif envisagé :

- favoriser la prise en charge par les communes de la mise en œuvre de la nouvelle législation foncière rurale ;
- favoriser la coordination des différentes interventions sectorielles et l'intégration des nouvelles modalités de la gestion foncière rurale par l'ensemble des acteurs concernés
- favoriser les apprentissages de la part de l'ensemble des acteurs concernés, l'élaboration de savoir-faire et de normes professionnelles partagées.

IV - DOMAINES D' ACTIONS DU DISPOSITIF ENVISAGE

Quatre grands domaines ont été identifiés :

1. information et communication en vue de faire connaître le contenu de la nouvelle législation à tous les acteurs ;
2. formation des différents acteurs à divers niveaux, tant des structures locales de gestion foncière, des services communaux, des services déconcentrés et des spécialistes du foncier au plan national ;
3. mise en place et appui aux nouvelles structures communales ;
4. réalisation des opérations du Plan Foncier Rural.

V- CARACTERISTIQUES DE BASE DE LA STRUCTURE

La structure d'appui aux communes pour la gestion foncière rurale aura les caractéristiques suivantes :

- **être une institution publique** car dépositaire de certaines prérogatives de puissance publique conférées par la loi au Ministère en charge de

l'agriculture en tant que maître d'ouvrage du PFR avec la possibilité, pour ce ministère de déléguer ses compétences ;

- **avoir une couverture nationale** ;
- **être une structure pérenne** dont la mission pourra évoluer avec le contexte de la mise en œuvre de la loi d'une part et avec l'évolution des processus de gestion foncière rurale ;

VI- MONTAGE INSTITUTIONNEL

Il se présente comme ci-après :

- **Statut juridique** : il s'agira d'un office, c'est-à-dire un établissement public à caractère administratif, technique et scientifique ; elle créée par décret en Conseil des ministres, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière
- **Tutelle** : elle sera assurée par le Ministère en charge de l'agriculture, conformément à la loi qui confère la maîtrise d'ouvrage du PFR à ce ministère ;
- **Mode de fonctionnement** :
 - pilotage politique par un Conseil d'administration au sein duquel sont représentés les ministères en charge du foncier, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, des maires, des structures locales de gestion foncière et des organisations professionnelles agricoles ;
 - pilotage opérationnel assuré par un personnel technique dirigé par un directeur général. Le personnel sera composé de juriste, cartographe, spécialiste en formation et communication. Un comité de direction sera installé pour jouer un rôle d'organe consultatif.

VII - PRINCIPALES FONCTIONS DEVOLUES A LA STRUCTURE

- Communication et formation ;
- Réalisation d'études relatives au foncier ;
- Suivi et contrôle des opérations foncières ;
- Appui à la maîtrise d'ouvrage communale ;
- Programmation des opérations PFR à financer ;
- Suivi et audit de la gestion foncière rurale dans le cadre d'un observatoire de la gestion foncière rurale ;

VIII- FINANCEMENT DU DISPOSITIF

Deux types de financements : 1) public et 2) soutien des Partenaires techniques et financiers :

- financement public par dotation dans le budget du ministère en charge de l'agriculture ou du budget général de l'Etat pour le fonctionnement de la structure et pour la réalisation de PFR;
- soutien des PTF pour le fonctionnement et surtout pour la réalisation de PFR. Une coordination des appuis permettra d'assurer un financement qui s'inscrit dans la durée.

Mais la structure ne sera durable que si elle repose sur une part significative de financement public.

IX - PHASAGE DE LA GESTION FONCIERE RURALE

Trois grandes phases sont envisagées :

- une phase de mise en place du dispositif institutionnel et opérationnel (An 1). Elle inclut :
 - achever la mise au point des outils et procédures ;
 - mettre en route la structure et commencer la délivrance des certificats fonciers ;
- une phase de test de la gestion foncière rurale (An 2 à 5) qui enregistrera l'apprentissage de la gestion foncière rurale et la première extension ;
- le rythme de croisière qui verra l'extension du PFR à tout le pays par des équipes bien rodées.

A ce jour et en attendant la mise en place de la structure de pilotage de la réforme foncière rurale, les attributions qui lui sont dévolues sont assurées par une direction du ministère en charge de l'agriculture, la Direction de la Promotion et de la Législation Rurales. Cette Direction veille actuellement à animer la concertation en les divers acteurs et à mobiliser les volontés en vue de parvenir à la création de la structure.

X - QUESTIONS EN DEBATS SUR LE DISPOSITIF

La gestion foncière rurale s'inscrit dans un cadre global de gestion foncière dont la réforme est en cours au Bénin.

Sous l'impulsion du ministère en charge de l'agriculture qui s'était fixé l'objectif d'apporter une réponse aux problèmes vécus, et avec l'appui des PTF, la réforme foncière rurale a été engagée à temps et a connu un

aboutissement par la prise de la loi. Mais elle devra forcément s'inscrire dans un schéma global alliant foncier rural et foncier urbain.

Globalement la réforme foncière vise à améliorer la gouvernance foncière au Bénin ainsi que les conditions de fonctionnement du marché foncier national en vue d'accroître les investissements et contribuer à la réduction de la pauvreté.

Cette question est actuellement prise en charge par le ministère en charge de la réforme foncière qui a pris l'initiative d'organiser des rencontres départementales pour recueillir les observations et amendements des populations sur le projet de Lettre de cadrage de la réforme foncière puis un forum national sur la réforme foncière pour valider la Lettre de cadrage.