

**GRET**

Professionnels du  
développement  
solidaire



# Comment se construisent les politiques foncières ?

Une lecture de la réforme foncière rurale  
au Bénin

***Ph.Lavigne Delville***

*Forum Foncier et Développement  
Nogent sur Marne, 10 novemmbre 2010*

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



# Une analyse de « politique publique »

2

- Qu'est-ce qui explique qu'une réforme arrive à prendre corps ?
- Lire les processus
  - Cadres cognitifs, coalitions d'acteurs, intérêts et institutions
  - Arènes et forums
  - « Policies » et « politics »
  - Mise sur agenda, trajectoire du débat

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*

# La réforme foncière rurale au Bénin

3

- Rompre avec le legs post-colonial
  - Les terres « objets de droits acquis selon la coutume ou les normes et pratiques locales » sont des terres privées
  - Un dispositif communal de gestion foncière, couplant niveau communal et villageois est mis en place
  - Suite à des Opérations de Plan foncier rural, les terrains coutumiers peuvent bénéficier de « certificats fonciers ruraux » cessibles, transmissibles, utilisables en gage

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 4 • Les PFR : identifier et cartographier les droits tels qu'ils existent et font consensus à l'échelle locale
- Partir de l'existant
  - Le pari de la « transcription »
  - ***Une formalisation de droits oraux***
  - ***Une logique de « cadastre simplifié »***
  - ***Une alternative à l'immatriculation***

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*

# Une histoire sur 20 ans

5

- Insécurité foncière, aménagement, mise en cause de l'Etat : « l'importation » des PFR (1990-1992) comme réponse
- L'expérimentation des PFR dans le cadre Projets expérimentaux PGRN/PGTRN (1993-2005)
- La préparation de l'avant-projet de loi et du dispositif de mise en œuvre (1999-2005)
- *La négociation du Compact MCA (2004-2006)*
- Le vote de la loi (janvier 2007)
- L'extension des PFR (MCA)
- *Le débat sur le Code Foncier (2008-????)*

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*

# Expérimentation des PFR

## et passage à la politique (1992-2007)

6

- Une question sectorielle « rurale »
- L'expérimentation des PFR
  - D'un outil d'aménagement à une question autonome
  - Le PFR : question topographique ou sociologique ?
    - De la sécurisation des exploitants à celle des détenteurs coutumiers
    - Problèmes techniques et questionnement socio-foncier
  - Un noyau de compétences
    - **Une « photographie est-elle possible ? Les problèmes de la transcription**
    - **Une sous-estimation des enjeux, une démarche en fait pas stabilisée**

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



7

## • Le passage à la politique

- Dès le début, l'idée d'une réforme juridique
- La conditionnalité du PGTRN (1998)
- Le Comité des experts nationaux (1999-2001)
- L'avant projet de loi et ses évolutions
  - Le problème des « terres n'ayant jamais fait l'objet d'une première occupation »
  - Le paradoxe des « concessions »
  - La question de la domanialité publique

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



8

## – La préparation du schéma d'actions pour la mise en œuvre (2002-2003)

- Anticiper pour une mise en œuvre rapide **et** stabiliser les compétences
- Passer du projet à la politique publique
- Stabiliser le cadre institutionnel (agence)
- Expérimenter la gestion foncière communale

## – L'adoption du projet de loi et le vote de la loi (janvier 2007)

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



9

- *Une alliance entre une équipe « d'entrepreneurs de politiques » et un bailleur de fonds (l'AFD)*
- *Un Ministère de l'Agriculture à la traîne*
- *Un consensus partiel au sein de la haute administration*
  - Ajustement global/sectoriel et « carbage can »
- *L'opposition du MEHU à une loi « rurale »*
- *Un processus essentiellement technocratique, un refus de mobiliser les OP*

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



10

- *Une réponse au changement global (libéralisme économique)*
- *Une loi sans (document de) politique*
- *Une tension entre logique projet et logique institutionnelle*
- **Le paradoxe d'une révolution juridique sans portage politique fort**

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



# Le MCA et le recadrage global (2004-2011)

11

- La préparation du Compact (2004-2006)
  - Le MCC, la croissance économique et le « big push »
  - Le Compact Bénin : « faire du Bénin un pays attractif pour les investisseurs » (port, financement, foncier)
  - Le volet foncier : « Faire du foncier un actif monnayable »
  - Une équipe de préparation, une volonté de réforme profonde autour des thèses de De Soto
  - Réforme de la législation et extension des actions en cours (en urbain et rural)
- La création du MUHRFLEC (2006)
  - Présidence de Mr Yayi Boni
  - Un conflit de leadership entre ministères

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 12 • Le projet « accès au foncier » du Compact
- Ambition politique et objectifs opérationnels
  - Le Livre Blanc et le projet de Code foncier
    - Une uniformisation dans une immatriculation simplifiée
    - Un système d'information foncière global
    - Agence et déconcentration de la gestion
  - *Un processus complexe, des débats entre professionnels, un manque de transparence*

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



13

## – La transformation des permis d'habiter en Titres Fonciers

- Sortir des Permis d'habiter qui ont dérivé de leur vocation première
- Restructurer la commission

## – Le projet 300 PFR

- Réaliser 300 PFR (1 village sur 10)
- Favoriser le passage à l'immatriculation
- ***Problème du saut d'échelle et marche forcée sans cadre stabilisé***
- ***De grosses interrogations : le refus des possesseurs de noter leurs droits délégués...***

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 14 • Un projet ambitieux de réforme piégé par la confusion du politique et de l'opérationnel
- Vu du « rural », une image de défenseurs de l'immatriculation et des corporatismes
  - En fait, une forte ambition réformatrice
    - Urbanistes vs DDET, géomètres et notaires
  - Confusion des temporalités et soumissions aux pressions corporatistes
    - Court-circuiter le temps du débat de fond
    - Les débats sur les modalités des PFR
  - Contradictions contractuelles
    - Objectifs de résultats en temps courts et paiement au résultat

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



15

## • Du soutien à l'immatriculation...

- Une volonté d'unification sans remise en cause initiale du principe de l'immatriculation
- Agence et déconcentration comme moyens de restructuration de l'administration foncière
- Mai 2010 : une agence de l'immatriculation foncière; transformer les certificats en titre foncier dans les 10 ans

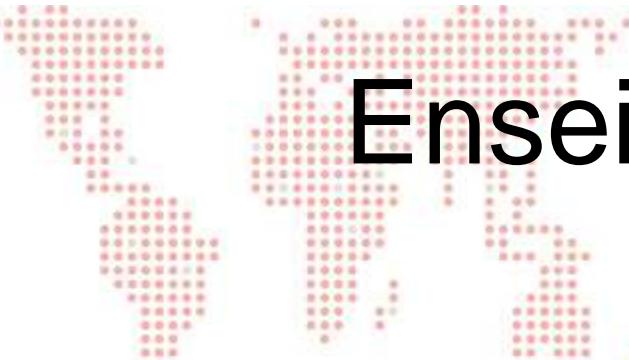
*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



16 • ... à son abandon ?

- Octobre 2010 : abandon de la référence au Titre Foncier, procédure de confirmation des droits existants, certificat de propriété foncière (rural et urbain) intégrant les « servitudes »...

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



# Enseignements

17

- L'émergence des alternatives
  - Le constat des blocages ne suffit pas !

- *Si les recettes anciennes débouchent sur un échec avéré ou sont remises en cause par un protagoniste influent de l'échange, alors peut s'amorcer une mobilisation de ressources intellectuelles nouvelles élaborées dans d'autres forums. [...]*
- *[Cependant] on observe empiriquement souvent des situations où des politiques persistent dans leur orientation malgré les désordres et les perturbations qu'elles engendrent. C'est particulièrement le cas quand les acteurs d'une politique sont parvenus à un compromis reportant les coûts de leur accord sur un tiers ». (Jobert, 1999 : 137-138)*

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



18

- Les projets de développement comme « expérimentation de politiques »
  - Oui, pour montrer qu'il y a des solutions, et mettre au point des démarches
  - Mais : qualité de l'expérimentation, formalisation des apprentissages
- Mouvements sociaux et revendications des parties prenantes : des grands absents ?
- Le rôle des forums nationaux et internationaux, de l'articulation avec la recherche
- Des alliances durables réformateurs/bailleurs de fonds
  - AFD/PGRN : 15 ans de continuité
  - MCA : ownership

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



## • L'enjeu du « cadrage »

- Formuler et partager l'objectif : l'enjeu de la publicisation et de la construction d'alliances autour du projet de réforme
  - Avec les parties prenantes/les mouvements sociaux
  - Avec les autres réformateurs au sein de l'administration
- Négocier une formulation du problème qui fasse sens et structure les alliances
  - Le problème à résoudre n'est jamais que technique
  - Les ambivalences du PFR, entre cadastre simplifié de la « propriété privée coutumière » et outil d'articulation des régimes juridiques
  - Les limites du sectoriel « rural » et la nécessité d'un « front réformateur » rural/urbain
  - Comment se positionner par rapport aux corporatismes ?

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 20 • L'ancrage institutionnel et le pilotage
- Atouts et limites de l'ancrage « projet »
  - Atouts et limites des dispositifs hybrides type MCA
  - Le portage politique
  
  - Concurrences institutionnelles et coordination
  - Le rythme et le pas de temps, l'articulation entre débat sur les politiques/expériences de terrain

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- <sup>21</sup> • La négociation des principes fondateurs
- Une affaire nationale (comité des experts de 1999; comité des experts MCA), éventuellement alimentée par de l'expertise
  - Le temps de la maturation et de la négociation : quelle place pour le débat public ? ; quels compromis ?
  - Une capacité d'arbitrage politique

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 22
- De la politique aux instruments de mise en œuvre
    - Une législation n'est qu'un outil
    - Méthodes, procédures, outils de la gestion foncière
    - Vigilance sur la cohérence des instruments
  - Prendre au sérieux les problèmes de la mise en œuvre
    - Ne pas confondre vitesse et précipitation
    - Les pièges de la logique « projet »
    - Expérimenter aussi la mise en œuvre

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- 23 • La responsabilité des bailleurs de fonds
- Accompagner l'émergence du problème
  - Contribuer à faire émerger des réponses
  - Apporter un soutien aux réformateurs
    - Le désengagement de l'AFD en 2008
  - Favoriser le débat public et l'accès aux informations/références
    - L'atelier de Cotonou
  - *Ownership*, dialogue exigeant et soutien critique
  - Quelle coordination ?

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*



- Je vous remercie.

*S'engager, agir et innover pour un monde plus juste*