



**DIAGNOSTIC APPROFONDI DE LA SITUATION
FONCIERE ET DU CADRE LEGISLATIF ET
REGLEMENTAIRE FONCIER BENINOIS POUR LA
MISE EN ŒUVRE DE LA REDD+**

RAPPORT VERSION FINALE

Contrat n° 01/2015/DGFRN/DG/UN-REDD/SAIEC/SA du 28/08/2015 relatif à l'assistance technique en vue d'une meilleure compréhension de la situation juridique et réglementaire du foncier afin de guider le développement de la stratégie REDD+ au Bénin

Citation : Diagnostic approfondi de la situation foncière et du cadre législatif et réglementaire foncier béninois pour la mise en œuvre de la REDD+. Appui ciblé foncier à la préparation de la REDD+ 2016 : DGEFC. 56 pages.

Publié en 2016 à Cotonou (République du Bénin) par la DGEFC, avec l'appui financier du Programme UN-REDD et l'appui technique de Monsieur Félix ZINSOU, Juriste, Expert Foncier, Consultant (Tél : (+229 97 166 600/94 010 899, courriel : albabenin@yahoo.fr).

La supervision technique de la mission est assurée par Commandant Fiacre Codjo AHONONGA et Commandant Melkior KOUCHADE Equipe Technique REDD+ du Bénin

La reproduction de cette publication à des fins non-commerciales, notamment éducatives est permise sans autorisation écrite préalable de la DGFRN et du Programme UN-REDD.

La terminologie géographique employée dans cet ouvrage, de même que sa représentation, ne sont en aucune manière l'expression d'une opinion quelconque de la part des organismes concernés sur le statut juridique ou l'autorité de quelque pays, territoire ou région que ce soit, ou sur la délimitation de ses frontières.

Sommaire

Liste des sigles et acronymes	7
Liste des figures et tableaux.....	8
1. Introduction	9
1.1. Contexte et justification de la mission.....	9
1.2. Objectifs du diagnostic et résultats attendus.....	10
1.2.1.Objectifs du diagnostic	10
1.2.1.1. Objectif global du diagnostic	10
1.2.1.2. Objectifs spécifiques du diagnostic	10
1.2.2.Résultats attendus	10
1.2.3.Le livrable de cette phase de la mission.....	11
2. Démarche méthodologique	11
2.1. Réunion de cadrage méthodologique	11
2.2. Etude documentaire	12
2.3. Elaboration des outils de conduite des entretiens	12
2.4. Etablissement de la liste des acteurs/institutions à rencontrer	12
2.5. Réception de la lettre de mission	12
2.6. Organisation des entretiens/animation d'ateliers	12
2.7. Analyses des informations et élaboration du rapport de mission	12
3. Diagnostic du cadre légal et réglementaire, du cadre institutionnel et des documents politique de gestion du foncier au Bénin en lien avec la REDD+	13
3.1. Présentation de la situation foncière et domaniale béninoise.....	13
3.1.1. Clarification conceptuelle	13
3.1.2. Situation foncière et domaniale béninoise.....	14
3.1.3.L'état actuel du domaine forestier classé de l'Etat.....	15
3.1.4.Le statut et l'importance des forêts sacrées	16
3.2. Analyse du cadre légal et réglementaire foncier et domanial	18
3.2.1.Aperçu général du cadre légal et réglementaire.....	18
3.2.1.1.La constitution béninoise	19
3.2.1.2.Les lois spécifiques au foncier et au domaine en relation avec la REDD+	19
3.2.1.3.Les lois transversales de portée générale	20
3.2.1.4.Les dispositions réglementaires	21
3.2.2.Forces du cadre légal et réglementaire.....	22
3.2.2.1. Un code issu d'un processus hautement participatif et inclusif.....	22
3.2.2.2. Le CFD : une loi genre sensible qui prône la reconnaissance des droits fonciers coutumiers et le partage équitable	22
3.2.2.3. Une bonne organisation de la protection des droits fonciers.....	23
3.2.2.3.1. Modes d'accès aux droits de propriété.....	23
3.2.2.3.2. Modes d'accès aux droits d'exploitation.....	23
3.2.2.4. Une volonté affichée de freiner la thésaurisation foncière et de promouvoir la mise en valeur effective des terres agricoles.....	24
3.2.2.5. Un cadre législatif et réglementaire incitatif à la conservation des forêts et à l'investissement durable.....	25
3.2.2.6. Un cadre légal et réglementaire promoteur de la lutte contre la mal gouvernance foncière.....	25
3.2.3.Faiblesses du cadre légal et réglementaire	25
3.2.3.1. Un faible maillage national de l'organisation judiciaire limitant l'accès des populations à la justice.....	25

3.2.3.2. Une limitation de superficie « aquérable » insuffisante contre la spéculation et la thésaurisation foncière.....	26
3.2.3.3. Une législation non promotrice de la justice verte	27
3.2.4. Opportunités qu'offre le cadre légal et réglementaire pour la promotion de la REDD+	27
3.2.5. Menaces du cadre légal et réglementaire pour la promotion de la REDD+	27
3.2.5.1. Réticence des autorités communales	27
3.2.5.2. La situation sociale des populations riveraines des forêts	28
3.3. Analyse du cadre institutionnel de gestion du foncier au Bénin	28
3.3.1. Bref aperçu du cadre institutionnel	28
3.3.2. Forces du cadre institutionnel	29
3.3.2.1. ANDF un instrument facilitant de coordination des initiatives foncières et domaniales.....	29
3.3.2.2. ANDF : un outil promotion des investissements agricoles.....	29
3.3.3. Faiblesses du cadre institutionnel	30
3.3.3.1. Exclusion des communes du Conseil consultatif Foncier.....	30
3.3.3.2. Un cadre institutionnel handicapé et incomplet.....	30
3.3.4. Opportunités que présente le cadre institutionnel pour le mécanisme REDD+	30
3.3.5. Menaces du cadre institutionnel pour la promotion du mécanisme REDD+.....	31
3.4. Analyse des documents de politique foncière béninoise	31
3.4.1. Différents documents de politique foncière disponibles.....	31
3.4.1.1. La lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin	32
3.4.1.2. Le livre blanc de politique foncière et domaniale	32
3.4.1.3. La déclaration de Politique Nationale Foncière et Domaniale.....	32
3.4.1.4. La politique forestière nationale.....	32
3.4.2. Forces des documents de la politique foncière et domaniale.....	33
3.4.2.1. Une politique élaborée avec la participation de tous acteurs et tenant dans une logique verticale.....	33
3.4.2.2. Existence d'une orientation claire	33
3.4.2.3. Une bonne déclinaison des axes stratégiques de la politique foncière et domaniale.	33
3.4.3. Faiblesses de la politique foncière et domaniale	34
3.4.3.1. Documents peu connus des principaux acteurs.....	34
3.4.3.2. Une politique soutenue en grande partie par les partenaires techniques et financiers.....	34
3.4.4. Opportunités de la politique foncière.....	34
3.4.5. Menaces résultant des documents de politique foncière et domaniale	34
3.4.5.1. L'approche participative prônée par les documents.....	34
3.4.5.2. Déclassement des questions de sécurisation foncière et domaniale dans les priorités des décideurs.....	34
4. Recommandations pour la promotion du mécanisme REDD+.....	36
4.1. Recommandations visant l'amélioration du cadre légal et réglementaire	36
4.1.1. Amélioration de la couverture juridictionnelle: une nécessité pour une plus grande accessibilité et la paix.....	36
4.1.2. La relecture du code foncier et domaniale comme alternative pour limitation efficace de la limitation des superficies de terres rurales « acquérables ».....	36
4.1.3. Mise en place d'une législation verte pour la promotion d'une justice verte	37
4.2. Recommandations visant l'amélioration du cadre institutionnel	37
4.2.1. Modifier l'article 425 de la loi 2013-01.....	37
4.2.2. Compléter le cadre institutionnel et le rendre fonctionnel.....	37
4.3. Recommandations visant l'amélioration des documents de politique foncière et domaniale.	37

4.4. Recommandation visant l'appropriation par les parties prenantes des Directives Volontaires	38
5. Identification et analyse des enjeux de la REDD+ pour le secteur forestier au Bénin	39
5.1. Description de la situation REDD+	39
5.2. Niveau de prise en compte du REDD+ dans le pays	39
5.3. Enjeux de la REDD+ pour le secteur forestier au Bénin	40
6. Quelques initiatives REDD+ existant au plan national à renforcer	41
6.1. Le projet dix millions d'âmes dix millions d'arbres	41
6.2. Le Projet de Gestion des Forêts et des Terroirs Riverains (PGFTR)	41
6.3. Programme National Gestion Durable Des Ressources Naturelles (PNGDRN)	41
6.4. Projet D'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM)	42
6.5. Les projets de sécurisation foncière à travers l'enregistrement des droits fonciers et de leurs détenteurs et la cartographie des unités foncières et domaniales.	42
7. Quelques éléments REDD+ pour l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire	42
7.1. Clarification conceptuelle	42
7.2. Éléments REDD+ en prendre en compte pour l'élaboration du PNAUT	43
8. Le droit foncier coutumier, la cohérence du cadre législatif foncier et domanial avec les traits internationaux ..	44
8.1. La place de la coutume dans la gestion foncière au Bénin	44
8.2. La cohérence du cadre législatif de gestion foncière avec les accords internationaux	45
9. Conclusion	48
Annexes	49
<i>Annexe 1: Bibliographie</i>	<i>50</i>
<i>Annexe 2 : Guides d'entretien</i>	<i>52</i>
<i>Annexe 3 : Liste des acteurs/institutions identifiées et effectivement rencontrés</i>	<i>56</i>
<i>Annexe 4 : Glossaire</i>	<i>57</i>

Liste des sigles et acronymes

ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
BCDF	: Bureau Communal du Domaine et du Foncier
CCF	: Conseil Consultatif Foncier
CFD	: Code Foncier et Domanial
CCNUCC	: Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CENATEL	: Centre National de Télédétection et de Suivi Ecologique
CoGeF	: Commission de Gestion Foncière
COP	: Conférence des Parties
CT	: Collectivités Territoriales
DGFRN	: Direction Générale des Forêts et Ressources Naturelles
DPLR	: Direction de la Promotion de la législation Rurale
FAO	: Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FDF	: Fonds de Dédommagement Foncier
GES	: Gaz à Effets de Serre
MCA	: Millenium Challenge Account
MUHRFLEC	: Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
OSC	: Organisation de la Société Civile
PANA	: Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements climatiques
PANA1	: Programme intégré d'adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des Changements Climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire
PBF I et II	: Projet Bois de Feu Phase 1 & 2
PFR-MCA	: Plan Foncier Rural du Millenium Challenge Account
PGFTR :	: Programme de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains
PGRN	: Projet de Gestion des Ressources Naturelles
PNGDRN	: Programme National de Gestion Durable des Ressources Naturelles
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
ProCGRN	: Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
ProAgri	: Programme Promotion de l'Agriculture
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RED	: Réduction des Emissions liées au Déboisement
REDD+	: Réduction des Emissions liées au Déboisement et à la Dégradation des forêts, préservation des stocks de carbone forestier, gestion durable des forêts et accroissement des stocks de carbone forestier.
SVGF	: Section Villageoise de Gestion Foncière
TC	: Tribunal de Conciliation
TPI	: Tribunal de Première Instance
UCF/MCA-Bénin	: Unité de Coordination de la Formulation du 2 ^{ème} Programme et du suivi des des Réformes du MCA-Bénin
UICN	: Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UN-REDD	: Programme de collaboration des Nations Unies sur la Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts dans les pays en développement

Liste des figures et tableaux

Figure 1 : Photo de la plaque d'identification d'une ferme privée.....	12
Figure 2 : Dynamique de l'occupation du sol au Bénin entre 1995 et 2006.....	13
Figure 3 : Typologie de zonage des Aires Protégées au Madagascar.....	35
Tableau 1 : Synthèse des rencontres dans le cadre du vote de la loi 2013-01.....	17
Tableau 2 : Point des TPI créés et des TPI installés.....	20

1. Introduction

1.1. Contexte et justification de la mission

Préoccupées par le fait que l'activité humaine a augmenté sensiblement les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, que cette augmentation renforce l'effet de serre naturel et qu'il en résultera en moyenne un réchauffement supplémentaire de la surface terrestre et de l'atmosphère, ce dont risquent de souffrir les écosystèmes naturels et l'humanité¹, les Parties, ont sous l'égide des Nations Unies, adopté en 1992 la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). En complément de cette Convention entrée en vigueur le 21 mars 1994, le protocole de Kyoto adopté le 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005, définit des objectifs juridiquement contraignants de limitation ou réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays visés à l'annexe I à hauteur de 5% de leur émissions totales entre 2008 et 2012 par rapport aux niveaux de 1990.

Le Bénin a ratifié la CCNUCC le 30 juin 1994 et a adhéré au protocole de Kyoto le 25 février 2002 de même que plusieurs autres conventions en rapport avec la protection de l'environnement.

Depuis lors, plusieurs initiatives relevant des secteurs foncier et forestier, et visant leur opérationnalisation ont été prises².

C'est dans un environnement, qu'à la demande de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Costa Rica, un nouveau point intitulé « Réduction de la déforestation » fut introduit à l'ordre du jour de la COP 11 tenue à Montréal en 2005³.

Les discussions ainsi entamées se sont limitées dans un premier temps à la **Réduction des Emissions liées au Déboisement (RED)**, mais se sont ensuite élargies pour englober la dégradation des forêts (**REDD**). Dans le cadre du Plan d'action de Bali et de la Carte routière de Bali, la discussion s'est encore élargie en 2007 et les parties à la CCNUCC ont lancé un appel à : « Des démarches générales et des mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement; ainsi que le rôle de la préservation et de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement. » Cette discussion élargie a été baptisée « REDD+ » dans le cadre des discussions en cours⁴.

Le Bénin qui a conduit une importante réforme foncière ayant abouti à la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial, a adhéré au mécanisme REDD+ et en est devenu partenaire le 25 novembre 2011. Conscient qu'une bonne connaissance de la situation foncière à travers le cadre légal et réglementaire qui l'organise au plan national est nécessaire pour mieux se préparer au mécanisme REDD+, le Bénin a sollicité et obtenu de l'ONU-REDD un appui ciblé foncier en vue de faire l'analyse de ce cadre. Terme générique désignant **la terre et les ressources qui lui sont directement rattachées ainsi que l'ensemble des rapports entre individus et groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources, le foncier**⁵ prend bien en compte les forêts qui constituent le point nodal de la REDD+. Il s'ensuit qu'une meilleure compréhension des forces et faiblesses des lois et règlements

¹ Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Nations Unies, 1992

² Il s'agit non limitativement du Projet de Gestion des Ressources Naturelles (PGRN) relayé par le Programme de Gestion des Terroirs et Ressources Naturelles (PGTRN), du Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN), du Programme Promotion de l'Agriculture (ProAgri), du Programme de Gestion des Forêts et Terroirs Riverains (PGFTR), du Projet Bois de Feu (PBF I et II), du Programme National de Gestion Durable des Ressources Naturelles (PNGDRN), du Programme d'Action National d'Adaptation aux Changements climatiques (PAN/A) dont la déclinaison de la première mesure prioritaire a abouti au Programme intégré d'adaptation pour la lutte contre les effets néfastes des Changements Climatiques sur la production agricole et la sécurité alimentaire (PAN/A1), du Projet d'Appui à la Préservation et au Développement des Forêts Galeries et production de Cartographie de base numérique (PAPDFGC). Aussi, plusieurs documents de politique ont-ils été élaborés dont notamment l'Agenda 21 National, le Plan National d'Action de Lutte Contre la Désertification, la Stratégie d'atténuation des émissions des gaz à effet de serre développée à travers les Première, Deuxième et Troisième Communications Nationales sur la CCNUCC, etc.

³ La REDD+ et le programme ONU-REDD, Atelier de démarrage des activités REDD+ en Tunisie, 10-11 juin 2015, Hammamet, Tunisie

⁴ Louis V. Verchot et Elena Petkova. (août 2010) : La situation des négociations relatives au mécanisme REDD

⁵ Article 4, loi 2007-03 portant régime foncier rural en République du Bénin

qui organisent le foncier est indispensable pour une mise en œuvre réussie des activités visant la promotion de la REDD+.

C'est dans ce cadre que la présente mission d'assistance technique pour une meilleure compréhension de la situation juridique du foncier pour la préparation au mécanisme de la REDD+ au Bénin est initiée. Cette mission d'assistance technique comprend deux phases à savoir (i) la phase du diagnostic approfondi de la situation foncière et du cadre foncier légal et réglementaire béninois en ressortant les forces et carences pour la mise en œuvre de la REDD+ et (ii) la phase de formulation de recommandations pour intégrer les enjeux REDD+ au sein du cadre légal et réglementaire béninois sur la base d'un processus de consultation participatif et inclusif.

Ainsi le premier livrable attendu de la mission d'assistance technique est le présent rapport de diagnostic approfondi de la situation foncière et du cadre législatif et réglementaire foncier béninois pour la mise en œuvre de la REDD+. Il aborde également quelques éléments de REDD+ pour l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire.

1.2. Objectifs du diagnostic et résultats attendus

1.2.1. Objectifs du diagnostic

1.2.1.1. Objectif global du diagnostic

L'objectif global est d'aider l'équipe technique REDD+ du Bénin à une meilleure compréhension de la situation législative et réglementaire du foncier au Bénin afin de guider le développement de la stratégie REDD+.

1.2.1.2. Objectifs spécifiques du diagnostic

De manière spécifique, le diagnostic vise à :

- identifier les forces, faibles, opportunités et menaces du cadre foncier légal et réglementaire béninois pour la mise en œuvre de la REDD+ ;
- identifier les forces, faibles, opportunités et menaces du cadre foncier institutionnel béninois pour la mise en œuvre de la REDD+ ;
- identifier les forces, faibles, opportunités et menaces des documents de politique foncière béninoise pour la mise en œuvre de la REDD+ ; et
- définir quelques éléments de REDD+ pour l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire.

Le présent rapport va présenter les premières ébauches de recommandations inspirées des faiblesses qui ont émergé du diagnostic approfondi basé essentiellement sur l'exploitation du fonds documentaire.

Concomitamment, il sera donné des appuis au comité national en charge des travaux de finalisation du nouveau code forestier national.

1.2.2. Résultats attendus

Les résultats attendus de la présente mission relativement au diagnostic du cadre foncier légal et réglementaire sont :

- les forces, faibles, opportunités et menaces du cadre foncier légal et réglementaire béninois pour la mise en œuvre de la REDD+ sont documentées ;
- les forces, faibles, opportunités et menaces du cadre foncier institutionnel béninois pour la mise en œuvre de la REDD+ sont documentées ;

- identifier les forces, faibles, opportunités et menaces des documents de politique foncière béninoise pour la mise en œuvre de la REDD+ sont documentées ; et
- quelques éléments de REDD+ pour l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire sont définis.

Concomitamment, le comité national en charge des travaux de finalisation du nouveau code forestier national a bénéficié des appuis de l'expert foncier.

1.2.3. Le livrable de cette phase de la mission

Les résultats attendus de cette phase de la mission se mesureront à l'aune du premier livrable de l'ensemble de la mission. Il s'agit du rapport de diagnostic approfondi de la situation foncière et du cadre légal et réglementaire foncier béninois ressortant les forces et faiblesses pour la mise en œuvre de la REDD+.

Pour le bénéfice de la suite de la mission, ce premier livrable va anticiper sur le second en capitalisant les faiblesses notées à l'étape du diagnostic basé essentiellement sur l'exploitation de la documentation (le code foncier et domanial et ses décrets d'application, la loi portant régime des forêts et son décret d'application, la loi sur la faune, la politique forestière, la CCNUCC, la convention sur la diversité biologique, le Protocole de Kyoto, la politique forestière, les d'orientation du code foncier et domanial, etc).

Le livrable 2 portant « Recommandations » reprendra à son compte les présentes recommandations qui seront complétées par celles qui seront issues des enquêtes de terrain tel que indiqué au point 2.7 du présent rapport.

2. Démarche méthodologique

Suivant une approche participative et inclusive consistant à associer intimement à toutes les étapes de la mission tous les acteurs concernés par le processus REDD+ au Bénin sans exclure personne, la présente mission se déroulera selon une méthode combinée (méthodes qualitative et quantitative) et afin de s'assurer de ne pas perdre des informations utiles. Cette méthodologie est organisée en étapes.

2.1. Réunion de cadrage méthodologique

Entrant dans la mise en route de l'*assistance*, cette réunion vise à :

- affiner la méthodologie de conduite de la mission ;
- repréciser les objectifs et résultats attendus de la mission à travers le cadre des résultats de chacun des projets ;
- mieux séquencer le chronogramme d'ensemble de la mission ;
- mieux préciser les livrables à produire au terme de la mission ; et
- disposer de la liste des institutions/personnes ressources auprès desquelles les informations utiles peuvent être collectées.

Deux (2) séances ont été organisées à cet effet. La première séance a eu lieu le 20 août 2015 à la salle de conférence de la DGFRN et était consacrée à la clarification du mandat du consultant et à l'harmonisation de la méthodologie. Elle a réuni le point focal REDD+, son suppléant et le consultant autour d'une conférence skype avec les répondants du mécanisme REDD+ au siège de la FAO.

C'est finalement lors de la deuxième rencontre élargie aux membres du comité de relecture de la loi forestière tenue, au même lieu, le 24 août 2015 qu'un planning indicatif de la mission a été retenu. Aussi, une première liste d'institutions/personnes à rencontrer a-t-elle été retenue.

2.2. Etude documentaire

Elle a consisté d'une part à collecter des documents (textes de loi, textes réglementaires, conventions diverses, plans stratégiques, rapports d'étude et autres publications) en rapport avec la mission. L'analyse sommaire du contenu de chacun des documents collectés dont l'essentiel nous est fourni par l'équipe REDD+ de la DGFRN, de la FAO et de la documentation internet, a permis de retenir les documents les plus pertinents susceptibles d'aider à mieux adresser les questionnements du cadre de recherche élaboré par l'équipe REDD+ de la FAO. D'autre part, l'exploitation de cette documentation a permis de produire le présent rapport.

2.3. Elaboration des outils de conduite des entretiens

Au terme de l'étude documentaire, une masse de données secondaires relatives à la mission a été collectée et a permis d'avoir une idée des informations de première main restant à collecter lors des entretiens avec les personnes ressources. Sur cette base, deux guides d'entretien (voir annexe) ont été élaborés pour aider à conduire les entretiens avec les différentes cibles. Le premier guide s'adresse à l'administration forestière. Ce même guide doit être utilisé lors des entretiens avec les personnes ressources avec des adaptations qui tiennent compte des centres visés au niveau des institutions d'appartenance de chaque personne-ressource. Le second guide est élaboré à l'intention des acteurs locaux et doit servir de fil conducteur lors des ateliers fonciers régionaux au niveau des deux parcs nationaux (W et Pendjari).

2.4. Etablissement de la liste des acteurs/institutions à rencontrer

Tenant compte de la nature des informations à collecter, une liste restreinte de personnes ressources officiant dans diverses institutions a été établie. Ces personnes sont identifiées au niveau des institutions suivantes : DGFRN, CENATEL, FAO, PNUD, Ministère de l'Environnement, ProAgri, Société civile (Synergie paysanne, ONGs spécialisées dans le foncier), PANA 1, les acteurs fonciers locaux rattachés aux parcs nationaux (agriculteurs, éleveurs, charbonniers, exploitants forestiers, etc.), etc.

La liste des personnes identifiées est annexée au présent rapport. La liste des personnes effectivement rencontrées figurera en annexe du livrable 2.

2.5. Réception de la lettre de mission

Pour faciliter l'organisation des entretiens avec les personnes ressources autres que celles officiant au sein de l'administration forestière, il est prévu que le commanditaire donne une lettre de mission au consultant.

2.6. Organisation des entretiens/animation d'ateliers

Deux méthodes ont été utilisées pour la collecte des informations. La première a consisté en des entretiens individuels avec des personnes ressources. La deuxième a consisté en animation des ateliers regroupant des acteurs fonciers rattachés aux deux parcs nationaux (W et Pendjari) y compris des représentants des ONGs spécialisées dans les questions foncières. A ce niveau, il est prévu l'organisation de deux ateliers, l'un à Kandi et l'autre à Tanguéta.

Les résultats de ces entretiens et ateliers serviront à la production du livrable 2.

2.7. Analyses des informations et élaboration du rapport de mission

Les données secondaires recueillies, au terme de l'exploitation de la documentation sur le foncier (lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin, déclaration de la politique foncière et domaniale, livre blanc de

politique foncière et domaniale, loi 2013-01, etc.) et sur le mécanisme REDD+, ont fait objet d'analyse et ont conduit à la production du présent rapport de diagnostic.

En complément de ces données, les informations à collecter lors des entretiens et ateliers, aideront à **formuler les recommandations pour intégrer les enjeux REDD+ au sein du cadre légal et réglementaire béninois.**

3. Diagnostic du cadre légal et réglementaire, du cadre institutionnel et des documents politique de gestion du foncier au Bénin en lien avec la REDD+

3.1. Présentation de la situation foncière et domaniale béninoise

3.1.1. Clarification conceptuelle

Deux expressions clés dominent cette rubrique. Il s'agit du foncier et du domaine dont il convient de délimiter les contours.

Le foncier, « terme générique intégrant la terre et les ressources qui lui sont directement rattachées, ainsi que l'ensemble des rapports entre individus et groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources »⁶ a son droit propre. Il s'agit du droit foncier qui est « Ensemble des règles applicables à la propriété et à ses démembrements ainsi qu'aux ressources qui y sont liées dès lors que l'objet en est la terre »⁷. Ces définitions connectent explicitement le foncier avec la REDD+ dans la mesure où elles prennent en compte les forêts qui font partie intégrante des ressources naturelles visées dans la définition du terme foncier.

En effet, en tant que ressource surfacique support d'activités humaines⁸, le foncier apparaît comme une ressource finie donc non-renouvelable qu'il convient de protéger. C'est donc certainement ce qui a fait dire à l'UICN que « la protection foncière est l'un des moyens nécessaires (bien que non suffisant) ou utile pour la protection de la nature ».

De même, en tant que support de biodiversité et de services éco systémiques, le foncier nécessite une protection suffisante en vue de la préservation non seulement des espèces mais aussi de leurs habitats naturels.

Quant au domaine, il désigne au terme de l'article 4 de la loi 2013-01 du 14 août 2013, l'« Ensemble des biens immobiliers appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales ». Il est subdivisé en :

- **domaine classé** : Domaine soumis à un régime restrictif de l'exercice des droits d'usage des individus ou des collectivités après accomplissement d'une procédure de classement ;
- **domaine privé** : Partie du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales dont le régime juridique obéit, en principe, aux règles de fond et de compétence de droit privé applicables à la propriété et à ses démembrements. Il est subdivisé en domaine privé immobilier affecté et non affecté et qui prend en compte le domaine forestier national (domaines forestiers permanent et non-permanent).
- **domaine protégé** : Domaine objet de protection de la part des pouvoirs publics, qui peut ultérieurement être soumis à un régime de classement ;
- **domaine public** : Partie inaliénable du patrimoine de l'Etat ou des collectivités territoriales qui est soumise à un régime juridique et au contentieux de droit administratif ; et
- **domaine rural** : Ensemble des terres rurales appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales, mises en valeur ou non, quelle que soit la nature de cette mise en valeur.

⁶ Art.4, loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin

⁷ Art. 7, loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

⁸ Il est important de souligner que ces activités humaines sont menées par une population à croissance exponentielle sur une planète finie

Les domaines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales (art. 284 et 286) font parties des **domaines privés immobiliers de l'Etat** et des collectivités territoriales. Ils équivalent alors au domaine forestier national défini comme l'ensemble des domaines forestiers permanent et non permanent au terme de l'avant projet de la nouvelle loi forestière.

Des définitions du foncier et du domaine, il ressort que le premier (le foncier) prend en compte les biens immobiliers des personnes privées alors que le second (le domaine) désigne les biens immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales.

3.1.2. Situation foncière et domaniale béninoise

Le Bénin est un pays à vocation agricole. Il s'en déduit que la terre est le premier facteur de production. L'augmentation sans cesse croissante de la population agricole face à des superficies de terres agricoles justifie la pression agro foncière extrêmement élevée qui caractérise actuellement la situation foncière rurale au Bénin. Il en résulte un morcellement poussé des terres agricoles avec comme corollaire une surexploitation desdites terres.

La recherche effrénée de nouvelles terres cultivables a donné lieu à des conflits fonciers de tout genre entre agriculteurs, et entre agriculteurs et éleveurs notamment. Selon Stewart International (2009). Analyse des conflits fonciers et leurs modes de règlement, le nombre annuel de requêtes relatives au foncier enregistrées au niveau des mairies et des préfectures varie entre 10 et 7200 soit en moyenne 829 avec un écart-type de 1755,42. Cette même source indique que les conflits représentent plus de 75% des affaires portées devant ces instances.

Ces chiffres cachent des disparités départementales plus saisissantes. Dans le département du Couffo, par exemple, sur une moyenne annuelle de 1119,6 conflits portés devant le Tribunal de Première Instance (TPI) de Lokossa de 2003 à 2007, 1099,8 soit 98,23% sont relatifs au foncier. Malheureusement, seuls 5,39% de ces conflits sont réglés.⁹

Avec le délai de règlement des litiges relativement long (parfois plus de 5 ans), c'est la majeure partie des terres agricoles qui est rendue indisponible.

La situation ci-dessus décrite est similaire dans la quasi-totalité des départements du sud Bénin (Mono, Atlantique, Ouémé et le Plateau) et même dans une bonne partie des départements du Zou et des Collines.

Dans le nord Bénin par contre, la situation semble apparemment moins alarmante à cause de la faible pression agro foncière résultant de la faible densité de la population couplée avec une grande disponibilité foncière.

En effet, sur la période de 2003 à 2007, seuls 111 conflits fonciers sont portés devant le TPI de Parakou¹⁰. Mais cette tendance rend imparfaitement compte du nombre important de conflits fonciers réglés par les instances traditionnelles dans cette partie du pays où elles jouissent d'une grande notoriété.

Face à cette recrudescence des conflits fonciers, les acteurs fonciers en présence notamment les agriculteurs et les éleveurs développent différentes stratégies pour avoir une maîtrise de la situation foncière dans leurs zones d'influence. Ces stratégies varient en fonction du niveau de revenu de chaque acteur.

Ainsi, ceux qui ont un niveau de revenu plus élevé s'adonnent à l'achat des terres. Dans cette catégorie, on retrouve des producteurs nantis, des commerçants, des fonctionnaires, des hommes politiques mais aussi et surtout des expatriés. Cette stratégie d'achat des terres conduit à dépouiller les petits producteurs

⁹ GRAIB-ONG, 2008 : Rapport diagnostic micro régional dans le cadre projet d'élaboration de 300 PFR de MCA Bénin

¹⁰ APIC-ONG, 2008 : Rapport diagnostic micro régional dans le département de Borgou dans le cadre projet d'élaboration de 300 PFR de MCA Bénin

en situation de fragilité financière au profit des puissances financières thésaurisatrices. Le Bénin est classé premier pays en matière d'achat massif des terres devant le Mali, la Guinée, le Sénégal et la Côte d'Ivoire avec respectivement 240 000 ha, 170 000ha, 110 000ha, 100 000ha et 70 000 ha de terres achetées en 2012¹¹. La photo qui suit est un bel exemple d'achat massif de terres agricoles.



Figure 1: Plaque d'identification d'une ferme privée

La deuxième catégorie est constituée de la grande masse des petits producteurs à faible revenu dont la stratégie consiste à solliciter auprès des grands présumés propriétaires terriens des terres pour leurs activités agricoles.

En raison de l'oralité qui caractérise les transactions foncières en milieu rural, les grands propriétaires terriens sont peu enclins à répondre favorablement aux demandes de cette catégorie d'acteurs fonciers.

En effet, la non formalisation des transactions foncière est porteuse de risques pour les deux parties. Il y a pour le propriétaire le risque que l'exploitant de mauvaise foi, à la faveur du temps, revendique la propriété des terres à lui prêtées. Si par contre, si le propriétaire est de mauvaise foi, c'est l'exploitant qui risque d'être évincé avec le terme convenu.

Il se produit dans ces conditions un glissement dangereux de stratégie par les exploitants sans terre qui se ruent sur les aires protégées avec comme conséquence la dégradation desdites forêts et leur déforestation. Les domaines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales, parties intégrantes du domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales¹², subissent ainsi les contre coups de l'insécurité foncière ; **ce qui établit à suffisance le nexus entre le foncier-domaine (foncier forestier) et la REDD+.**

3.1.3. L'état actuel du domaine forestier classé de l'Etat

Les statistiques résultant de la ruée des paysans sur des aires protégées à la recherche de terres agricoles sont renversantes.

Selon Téblékou, & Oudé (2009), 50.000 ha de forêts sont convertis, chaque année, sans autorisation en sols non forestiers¹³ en violation d'un des principes chers à la REDD+ à savoir la protection des forêts naturelles contre la déforestation et/ou la conversion¹⁴. Cela a fait passer de 14420 km² en 1961 à 35 670 km² en 2005 la superficie des terres cultivées soit une progression de 148% en 44 ans¹⁵.

Des 2,7 millions d'hectares de forêt que comptait le territoire national (19%) en 1949, il n'en reste de nos jours qu'environ 1,71 millions soit à peine 12% de couverture forestière¹⁶. Plus de 829.000 ha des forêts classées sont colonisés par des enclaves agglomérées (CENATEL, 2000, et 2003).

Selon FAO (2010), le Bénin connaît une importante déforestation au cours des trente dernières années. En effet, de 1978 à 2010, le Bénin a perdu près de 85% de ses forêts denses et plus de 30% de son couvert végétal avec un fort taux de déforestation dans la sous-région africaine

¹¹ 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

¹² Art. 284 et 286 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.

¹³ TEBLEKOU, K. & OUDE, P. (2009) : Approche participative de gestion des ressources naturelles au Bénin : bilan et que retenir dans le contexte de la décentralisation, 2009. p. 17

¹⁴ UN REDD PROGRAMME, Paraguay, 2012 : Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU REDD

¹⁵ MUHRFLEC (2011) : Le livre blanc de politique foncière et domaniale, p42.

¹⁶ Conseil Economique et Social, (2011) : La déforestation au Bénin : Enjeux et perspectives, p11.

Avec ces statistiques, le Bénin est sorti de l'envieux cercle des meilleurs conservateurs des ressources biologiques auquel appartenait pour avoir érigé 25% de son territoire en réserves classées de l'Etat. Aujourd'hui, il ne dépasse le seuil de 10% internationalement recommandé que de deux (02) points.

Ainsi, nous retrouvons aujourd'hui à l'intérieur des forêts classées des campements peulhs, des enclaves (agglomérations situées entièrement à l'intérieur des forêts classées), des vastes étendues de champs et même des écoles.

Dans les forêts classées de TTK par exemple, sur huit villages administratifs que comptait l'arrondissement de Toui (commune de Ouèssè), six sont des enclaves. Il s'agit des villages de Toui-gare, Toui-VAP, Toui-PK, Ayétoro, Owodé et Owolafè¹⁷. Cette situation d'occupation à des fins d'habitation est particulièrement inquiétante dans les massifs forestiers situés en milieu. C'est le cas de la forêt classée de Kilir, le périmètre de reboisement de Natitingou dont une partie a été lotie et vendue par la préfecture, la forêt classée de Dassa-Zoumè dont une partie est cédée à une ONG par les autorités communales, et la forêt classée de l'Ouémé-Boukou dont le nombre de hameaux à l'intérieur et à la périphérie est passé de 6 en 1981 à 20 en 1990 (PGFTR, 2004). Aujourd'hui, le périmètre de reboisement de Sèmè, dont la superficie lors de la prise d'arrêt de classement le 19 juillet 1943 était de 1290 ha, est en voie de disparition au profit des habitations et autres infrastructures commerciales comme la zone franche industrielle.

Quant aux occupations à des fins agricoles ou d'élevage, elles n'épargnent ni les massifs forestiers, ni les périmètres de reboisement. Certaines forêts classées sont même en voie de disparition au profit des champs de cultures. C'est le cas avec la forêt classée des trois rivières.

3.1.4. Le statut et l'importance des forêts sacrées

Les forêts sacrées qui sont des espaces forestiers servant d'habitat à une multitude de divinités vénérées par les populations locales regroupent les réserves de chasse, les forêts des ancêtres, les forêts cimetières, les forêts des dieux ou des génies, ou les forêts de sociétés secrètes. Malgré leur importance dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité (PAGS forêt sacrée ORO-ZOUN d'ANAGOME, PIFSAP, 2012)¹⁸, les forêts sacrées n'ont pas une reconnaissance légale à l'instar des différentes aires protégées du domaine classé de l'Etat. Toutefois, en tant que forêt privée appartenant en règle générale à des collectivités ou à des communautés, elles sont placées sous un régime de protection (art.4 du décret N°96-271 du 02 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi 93-009 du 02 juillet 1993).

Mais, c'est à travers la définition du Foncier dans la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 (art.4) portant régime foncier rural en République du Bénin comme « *terme générique intégrant la terre et les ressources qui lui sont directement rattachées, ainsi que l'ensemble des rapports entre individus et groupes d'individus pour l'appropriation et l'utilisation de ces ressources* » que les forêts sacrées acquièrent leur reconnaissance légale. Cette définition, reprise sous le prisme du **droit foncier** dans le code foncier et domanial qui a abrogé la loi 2007-03 dont il a repris l'intégralité des dispositions relatives aux terres rurales, reconferme cette reconnaissance légale des forêts sacrées. En effet, l'article 7 du code définit le droit foncier comme « Ensemble des règles applicables à la propriété et à ses démembrements ainsi qu'aux ressources naturelles qui y sont liées dès lors que l'objet en est la terre ». Par ailleurs, l'article 3 du code dispose « Les dispositions du présent code s'appliquent aux domaines public et privé de l'Etat et des

¹⁷ (GRAIB, 2005) : Rapport mission d'élaboration et mise en œuvre d'un programme d'IEC pour les enquêtes foncières dans les terroirs rivaux des massifs forestiers de Toui-Kilibo et de Tchaourou pour le compte du PGFTR
Rapport de mission

¹⁸ Les forêts sacrées constituent un outil important de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité. Premièrement, elles sont extrêmement importantes en tant que *refuges* dans le paysage productif pour de nombreuses espèces ; Deuxièmement, les forêts sacrées fonctionnent aussi comme pépinières sur site et réservoirs génétiques ; Troisièmement, en tant que paysages soigneusement gérés sur des décennies voire des siècles, les écosystèmes et l'assemblage des espèces des forêts sacrées sont quelque peu différents des zones actuellement incluses dans le système des aires protégées du Bénin.

collectivités territoriales, aux biens immobiliers des personnes privées, à l'organisation et au fonctionnement du régime foncier et domanial en République du Bénin.»

La lecture combinée de ces dispositions montre clairement que les forêts sacrées, en tant que biens immobiliers des personnes privées et ressources directement attachées à la terre doivent être aussi organisées par le code foncier et domanial. Cet effort d'organisation de la gestion des forêts sacrées de manière opérationnelle a même commencé en 2012 par la prise de l'arrêté interministériel **n°0121/MEHU/MDGLAAT/DC/SGM/DGFRN/SA du 11 décembre 2012** fixant les conditions de la gestion durable de la forêt sacrée en République du Bénin. Ce décret à travers ses articles 7, 21, 22 et 23 organise la reconnaissance légale et la protection des forêts sacrées dont l'importance numérique n'est pas négligeable.

Selon (Sinsin et al. 2010), il existe au Bénin, près de 3000 forêts sacrées de superficie variables allant de quelques ares à des centaines d'hectares. L'inventaire réalisé par Sokpon et Agbo (1999) entre 1996 et 1998 a identifié 2940 forêts sacrées couvrant sur une superficie de 18.360 ha.

Les forêts sacrées n'ont pas un sort meilleur à celui des aires protégées. Déjà, en superficies réduites, elles font également objet d'incursion anthropique à beaucoup d'endroits. Même la crainte référentielle que devraient susciter les divinités qu'elles abritent n'effraient point certaines populations en quête de terres cultivables. Cela est exacerbé à bien droits par l'affaiblissement de l'autorité des dignitaires garant desdites forêts.

L'expression physique de cette situation se lit aisément sur les cartes de la page suivante.

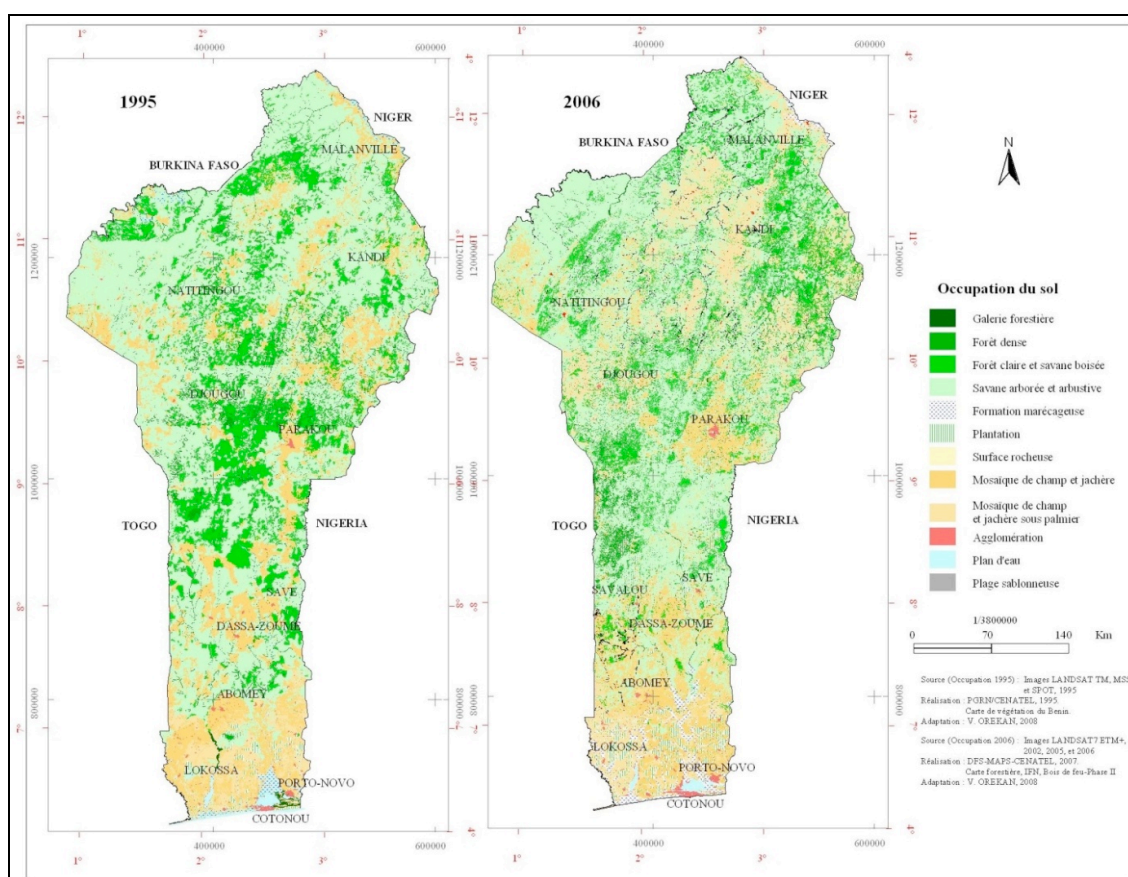


Figure 2. Dynamique de l'occupation du sol du Bénin entre 1995 et 2006 **Source :** Orekan (2008)

En somme, la situation foncière et domaniale au Bénin est dominée pendant longtemps, et continue de l'être relativement à d'autres critères, par une insécurité foncière et une dégradation des aires protégées caractérisée entre autres par :

- l'absence de politique nationale en matière foncière et domaniale ;
- la recrudescence des conflits fonciers ;
- l'inefficacité des structures traditionnelles de règlements des conflits ;
- l'absence de preuves écrites rendant difficile le traitement avec célérité des litiges fonciers pendant devant les juridictions ;
- l'accumulation des litiges fonciers au niveau des juridictions ;
- l'intervention d'une multiplicité d'organes dans la gestion foncière et domaniale sans une coordination ;
- l'absence de formalisation des accords fonciers entre les acteurs notamment en zones rurales ;
- l'absence de tableau de bord du patrimoine foncier et domanial de l'Etat ;
- le dépouillement progressif du patrimoine foncier et domanial de l'Etat ;
- l'accaparement des terres des populations rurales ;
- la thésaurisation foncière ;
- l'inflation de textes législatifs en matière du foncier et du domaine ; et qui sont d'application difficile.

Au total, il s'agit d'une situation caractérisée, par une gouvernance foncière peu responsable, et qui constitue un frein à une gestion rationnelle, écologiquement durable et socialement acceptée des ressources naturelles, et qui est indispensable pour la promotion du mécanisme REDD+. Ce constat qui aurait pu être conjugué au passé, continue toujours de s'observer dans la pratique. Cela se justifie par la jeunesse du code foncier et foncier censé aider à l'effacer. En effet, entré en vigueur, il y a environ trois ans, le code qui renferme bien de dispositions en faveur d'une bonne gouvernance foncière. Mais ces dispositions nécessitent d'être promu par des actions soutenues de popularisation. D'ailleurs, ces actions de popularisation seules risquent de ne pas aider à vaincre le phénomène qui, à l'instar de la corruption en général, a gangréné une bonne frange de la population et les milieux décisionnels. Il faudra une détermination forte au sommet de l'Etat.

L'Etat béninois, ayant pris conscience de la gravité de la situation, a mis en route une série de réformes depuis les années 90, et dont le couronnement a été le vote de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial.

Ce code, qui est une déclinaison de l'objectif global ¹⁹ et orientations du livre de politique foncière et domaniale, ajouté à d'autres lois pré existantes, organise l'intégralité de la matière foncière et domaniale au Bénin.

3.2. Analyse du cadre légal et réglementaire foncier et domanial

3.2.1. Aperçu général du cadre légal et réglementaire

La matière foncière et domaniale est organisée au Bénin par un corpus législatif et réglementaire riche et varié. Il est constitué de la constitution du 11 décembre 1990, des lois spécifiques au foncier et au domaine, des lois à caractère général, et enfin des dispositions réglementaires. La liste de ces lois et textes réglementaires est annexée au présent rapport.

Il est bien entendu que tout ce corpus législatif est coiffé par les divers traités ou accords régulièrement ratifiés en vertu de l'article 147 de la loi 90-032 du 11 décembre 1990²⁰

¹⁹ L'objectif général de la Politique Foncière et Domaniale est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intègre et durable (MUHRFLEC,2011) : Livre blanc de politique foncière et domaniale, p.86

3.2.1.1. La constitution béninoise

Il s'agit de la loi 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin. Forte de 160 articles répartis en douze (12) titres, la constitution béninoise comporte plusieurs dispositions, tirées du titre II consacré aux droits et devoirs de la personne, promotrices de plusieurs principes chers à la REDD+ tels que, l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants (art.18), le droit à la propriété et sa protection (art.22) ; l'égalité de tous devant la loi (art.26), et le droit à un environnement sain et l'obligation de sa protection (art.27)²¹.

Ces dispositions célèbrent les principes suivants des Directives Volontaires (i) la dignité humaine, (ii) la non discrimination, (iii) équité et justice et (iv) l'égalité des sexes, etc.

3.2.1.2. Les lois spécifiques au foncier et au domaine en relation avec la REDD+

Elles sont essentiellement au nombre de deux à savoir (i) la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial et (ii) la loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant Régime des forêts en République du Bénin.

- Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin

Forte de 543 articles distribués à travers dix (10) titres, cette loi est venue mettre fin à l'inflation législative foncière et domaniale dans laquelle le Bénin (Ex Dahomey) a vécu depuis le décret du 20 juillet 1900²² jusqu'à la promulgation du code foncier et domanial le 14 août 2013 qui est le résultat de la mise en cohérence de la législation foncière et domaniale, de la prise en compte de tous les textes régissant le foncier en vigueur au Bénin.²³ A cet effet, trois principaux textes de lois ont été abrogés et leurs dispositions encore compatibles avec les réalités socio foncières et domaniales ont été reprises, actualisées et intégrées au nouveau code. Il s'agit de (i) la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey, (ii) la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au Dahomey et (iii) la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

Depuis lors, la gestion foncière et domaniale est supposée être organisée par ce code dans la mesure où ses dispositions s'appliquent aux domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales, aux biens immobiliers des personnes privées, à l'organisation et au fonctionnement du régime foncier et domanial en République du Bénin (art.3).

Ce code a créé un seul régime foncier en république du Bénin. Cela a son siège à l'article 4 de loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial qui dispose « Le régime foncier en vigueur en République du Bénin est celui de la confirmation de droits fonciers déterminé par les dispositions du titre III du présent code. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur une procédure contradictoire de confirmation des droits fonciers qui débouche sur la délivrance d'un Certificat de propriété foncière. » De la lecture combinée des articles 262 à 267 du code relatifs au domaine public de l'Etat et des collectivités territoriales, des articles 284 à 290 relatifs au domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales et de l'article 280 relatif aux concessions, il ressort d'une part que le domaine

²⁰ Art. 147 « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie »

²¹ Art.18, 1er alinéa « Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Art. 22 « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement ». Art.26 « L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. L'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées ». Art.27 « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement ».

²² Portant création d'un nouveau système dit du livre foncier dans les colonies pour pallier les inconvénients du système de la conservation des hypothèques institué en 1893 par la création du premier bureau des hypothèques du Dahomey à Porto-Novo.

²³ MUHRFLEC, (2011) : Le livre blanc de politique foncière et domaniale, p.95

public comme le domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales sont soumis au même régime et d'autre part que l'Etat ou les collectivités territoriales peuvent accorder des autorisations d'utilisation de ces domaines aux personnes physiques et personnes morales de droit privé.

Il a révolutionné la gestion foncière par la reconnaissance des droits fonciers acquis selon la coutume.²⁴ Plusieurs de ses dispositions sont consacrées aux terres rurales et aux forêts.

- **Loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant Régime des forêts en République du Bénin.**

Cette loi, qui est une déclinaison de la politique forestière du pays, cible prioritairement la conservation et la gestion rationnelle des ressources forestières suivant une approche participative responsabilisante. Elle organise, à travers ses 112 articles répartis en 5 titres, la protection et l'exploitation des ressources forestières avec une suite de sanctions à travers notamment les dispositions des articles 52, 56, 57, 94 à 95. Elle crée ainsi les conditions favorables à la réduction des risques de déforestation, et par conséquent la réduction des Gaz à Effets Serre (GES).

- **La loi n° 2002-16 du 18 Octobre 2004 portant régime de la faune en République du Bénin**

Cette loi qui se préoccupe à son article 1er de **la protection, gestion et du développement de la faune et de ses habitats par la mise en œuvre des mesures de conservation** occupe une place non négligeable dans le dispositif juridique promoteur du mécanisme REDD+. En effet, parmi les habitats de la faune figurent en bonne place les forêts. Il se dégage alors que toutes mesures de protection, de gestion et de développement des habitats de la faune profitent nécessairement aux forêts qui constituent de véritables puits de carbone.

3.2.1.3. Les lois transversales de portée générale

Elles sont nombreuses. Mais au nombre des plus importantes, on peut citer :

- **la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi cadre sur l'environnement en République du Bénin.**

Cette loi, en prescrivant, au nombre des principes généraux régissant la gestion de l'environnement, le devoir de faire intervenir tous les groupes sociaux dans la formulation et l'exécution de la politique nationale en matière d'environnement (article 3 d), répond au principe de la consultation et de la participation cher à la REDD+.

En posant à son article **56** le principe du **devoir de protéger les forêts contre toute forme de dégradation**, la loi 98-030 prend entièrement quartier dans le mécanisme REDD+.

- **La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin**

La jonction entre cette loi et le mécanisme REDD+ a principalement son siège au niveau de l'article 94²⁵

- **La loi 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin**

Forte de 86 articles, répartis en six titres, cette loi est le socle de la justice béninoise. A ce titre, elle joue un rôle de premier plan dans la promotion de l'équité et de l'accès à la justice, la sauvegarde de la dignité humaine, la protection des minorités, etc.

²⁴ Art. 351 et 352 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin

²⁵ Art. 94, loi 97-029 dispose « La commune a la charge de la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation. »

3.2.1.4. Les dispositions réglementaires

Les dispositions réglementaires en lien avec la gestion foncière et domaniale sont très nombreuses. Elles comprennent aussi bien les décrets d'application des lois sus énumérées que beaucoup d'autres lois. On peut citer entre autres de:

- décret N°2015-007 du 29 janvier 2015 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Conseil Consultatif Foncier (CCF) ;
- décret N°2015-008 du 29 janvier 2015 portant Attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de Dédommagement Foncier (FDF) ;
- décret N°2015-009 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés ;
- décret N°2015-010 du 29 janvier 2015 portant Attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) ;
- décret N°2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat et des CT ;
- décret N°2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et conditions d'attributions, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural ;
- décret N°2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- décret N°2015-014 du 29 janvier 2015 fixant les conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales ;
- décret N°2015-015 du 29 janvier 2015 fixant les modalités de division et de réunion des titres de propriété foncière ;
- décret N°2015-016 du 29 janvier 2015 fixant les conditions et modalités d'occupation du domaine public ;
- 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) ;
- décret N°2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin ;
- décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalité d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin ;
- décret n° 82-435 du 30 décembre 1982 portant interdiction des feux de brousse et incendies de plantations en République Populaire du Bénin ;
- décret n°2011-394 du 28 mai 2011 fixant les modalités de conservation et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin (prescrivant notamment en ses articles 37, 38, 39, 40 et 42 les dispositions relatives à l'organisation des structures villageoises de cogestion de la faune) ;
- arrêté interministériel 2002 n° 002/MEHU/MICPE/MFE/DC/SG/DE/SEL/DEE/SA portant réglementation de l'importation des substances appauvrissant la couche d'ozone et des appareils et équipements usagés utilisant de telles substances ;
- etc.

Ce cadre étant présenté, il est important d'apprécier ses dispositions qui sont en faveur des différentes exigences de la REDD+ (forces) mais aussi celles qui le sont pas (faiblesses). Cette même analyse doit conduire également à identifier les opportunités de promotion de la REDD+ que ce cadre comporte sans occulter les menaces qu'il sera nécessaire de paralyser pour le triomphe du mécanisme REDD+

Ce même fil conducteur sera suivi pour l'analyse, non seulement, du cadre institutionnel mais aussi celui des documents de politique en matière foncière et domaniale.

3.2.2. Forces du cadre légal et réglementaire

3.2.2.1. Un code issu d'un processus hautement participatif et inclusif

Le Code Foncier et Domanial (CFD) est le produit d'une large consultation nationale de tous les acteurs et de la participation de toutes les parties prenantes. Cela est une première garantie de la prise compte des réalités et préoccupations socio foncières des différentes catégories d'acteurs fonciers. Le tableau suivant résume les différentes rencontres ayant conduit au vote du CFD

Tableau n° 1 : Synthèse des rencontres organisées dans le cadre du vote de la loi 2013-01

Rencontres	Dates	Participants
Présentation du 1 ^{er} draft du CFD	Août 2009	Juristes experts, magistrats, universitaires, représentants de mairies, OSC, ANCB, universitaires, Avocats, etc.
Ateliers département de restitution	Mars –juin 2010	Préfectures, mairies, ONG, société civile, Administration publique, organisations Professionnelles Agricoles, etc.
Restitution aux acteurs institutionnels	Octobre 2010	Ministères sectoriels, ANCB, PTF.....
Validation nationale du CFD	Février 2011	Juristes experts, magistrats, universitaires, représentants de mairies, OSC, ANCB, universitaires, Avocats, etc.
Forum parlementaire sur le CFD	Octobre 2012	Député, Juristes experts, magistrats, universitaires, représentants de mairies, OSC, ANCB, universitaires, Avocats, etc.
Travaux de commission sur le code foncier et domanial	Novembre 2012	Juristes experts, magistrats, universitaires, personnes ressources, société civile (ONG), agronomes, cadres de l'administration
Séminaire gouvernement sur le CFD	Décembre 2012	Membres du Gouvernement, experts fonciers et cadres de l'administration

Source : Résultats étude sur la prise en compte de la décentralisation

3.2.2.2. Le CFD : une loi genre sensible qui prône la reconnaissance des droits fonciers coutumiers et le partage équitable des bénéfices

Le CFD, à travers ses articles 6, 316 et 317, pose le principe d'égalité d'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte, et celui du partage équitable des bénéfices.

Il est y d'abord disposé que l'Etat et les collectivités territoriales en tant que garants de l'intérêt général doivent assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, personnes physiques et personnes morales de droit public et de droit privé mais aussi organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations (articles 192, 200, 203 et 204)²⁶. Il est y mis à la charge de l'Etat de veiller particulièrement au respect de l'égalité de l'homme et de la femme dans l'accès au foncier²⁷. A cet égard, le code foncier et domanial est resté collé à la loi 2004-07 portant code des personnes et de la famille en République du Bénin qui a supprimé les avantages liés à la primogéniture et la masculinité dans le partage successoral.²⁸

²⁶ **Art.192** « La confirmation des droits fonciers se fait principalement en milieu rural à partir du plan foncier rural. » **Art. 200** « Les modalités d'application des dispositions relatives à la confirmation de droits fonciers des terres enregistrées au plan foncier rural sont précisées par les textes d'application du présent code.

Toutefois, à l'issue de l'établissement des documents finaux du plan foncier rural, il est délivré un Certificat de propriété foncière à chaque titulaire enregistré au listing des ayants droit. » **Art.203** « Le titulaire de droits enregistrés au plan foncier rural adresse une requête de confirmation de droits fonciers au bureau communal de confirmation des droits fonciers, copie en est donnée au maire de la localité. » **Art. 204** « Dès réception de la requête, le régisseur du bureau communal délivre dans un délai d'un (01) mois, le Certificat de propriété foncière »

²⁷ Art.6, 1^{er}, troisième et dernier tirets de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

²⁸ Art. 619 et 620 de la loi 2002-07 portant code des personnes et de la famille en République du Bénin

Ensuite, le principe de l'égalité vocation de tous les Béninois à accéder aux ressources naturelles (terres, forêts, etc.) sans discrimination de sexe ou d'origine sociale²⁹ y est clairement annoncé.

Enfin, l'obligation de garantir l'équilibre entre les activités économiques et les ressources naturelles, et du partage des bénéfices y est tout aussi bien affirmé.³⁰

3.2.2.3. Une bonne organisation de la protection des droits fonciers

La protection des droits fonciers, faisant partie des principes chers à la REDD+, est théoriquement bien organisée par la loi foncière et domaniale béninoise à travers plusieurs de ces dispositions.

Cette protection est assurée aussi bien pour les droits de propriété que pour les droits d'exploitation caractérisés différents modes d'accès.

3.2.2.3.1. Modes d'accès aux droits de propriété

Le droit de propriété est le droit qui confère à son titulaire l'usage, la jouissance et la libre disposition des biens qui en sont l'objet, de la manière la plus absolue pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements.³¹

Il est constitué par les modes de faire-valoir directs qui sont essentiellement au nombre de trois à savoir l'achat, la donation et l'héritage.

- **L'achat** : c'est le mode d'accès à la terre par lequel un individu appelé acheteur obtient une parcelle de terre d'un autre individu appelé vendeur moyennant le paiement d'un prix convenu d'accord parties.

Selon, MCA-Bénin/Stewart, 2008, ce mode représente 21% des terres disponibles dans l'Atlantique et le Mono contre 25% dans le ZOU et 14% dans le Couffo. L'achat, qui fut pendant longtemps absent dans les départements du nord Bénin, y est apparu et se généralise même dans certaines localités. Il représente 2% des terres disponibles dans l'Alibori (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

- **La donation** : c'est le mode d'accès à la terre par lequel un individu appelé donataire obtient de manière définitive et sans contre partie une parcelle de terre d'un autre individu appelé donneur.

Il est observé dans des proportions de 33% ; 17% ; 25% ; 13% et 11% des terres disponibles respectivement dans les départements du Borgou, des Collines, de l'Ouémé, et du Zou (MCA-Bénin/Stewart, 2008).

- **L'héritage** : c'est le mode successoral d'accès à la terre par lequel un individu appelé héritier accède définitivement à une parcelle terre après le décès du propriétaire qui, en règle générale, a un lien familial avec l'héritier. L'héritage présente une autre variante qui rentre dans les indivisions. C'est l'héritage partagé qui est un mode transitoire.

3.2.2.3.2. Modes d'accès aux droits d'exploitation

Ils ont la principale caractéristique de ne pas conférer le droit de propriété à ceux y recours. Les modes de faire-valoir indirects les plus usités sont l'emprunt, la location et le métayage.

- **L'emprunt** : L'emprunt est le mode d'accès à la terre par lequel un individu appelé emprunteur exploite temporairement une parcelle de terre sans payer une rente directe au propriétaire appelé prêteur.

- **Location ou bail**: Mode par lequel un individu appelé locataire obtient pour exploitation pendant une durée déterminée une parcelle de terre d'un autre individu appelé loueur contre paiement d'un loyer.

²⁹ Art.316 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

³⁰ Art. 317 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

³¹ Art.42 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

Le code foncier et domanial a introduit un bail de type particulier pour favoriser la réduction des émissions liées au déboisement par la promotion de reboisement. Il s'agit du bail à plantation qui est celui par lequel le preneur s'engage, à titre principal à procéder à des plantations d'arbres sur le terrain du bailleur et à entretenir le terrain et les arbres pendant toute la durée du bail³².

La location est très accentuée dans les départements du sud Bénin où la pression foncière est forte. Elle concerne 19 % des superficies disponibles dans l'Atlantique, 5 % dans le Couffo, 16 % dans les systèmes maraichers du Littoral, 7 % au Mono et 17 % dans le Plateau. (MCA-Benin/Stewart, 2008).

- **Métayage** : C'est le mode d'accès à la terre qui consiste au partage des récoltes entre le propriétaire et le métayer suivant une clé de répartition convenue d'accord partie. Cette clé est généralement de 2/3 pour le métayer et 1/3 pour le propriétaire.

La protection des droits fonciers ci-dessus décrits est assez bien organisée.

Pour la **protection des droits d'usage** à des fins d'exploitation en faire-valoir indirect, le code foncier et domanial a indiqué trois précautions à savoir (i) l'obligation de formalisation par écrit et leur enregistrement auprès de la SVGF, (ii) l'interdiction de retirer la terre à l'exploitant avant l'échéance sans motif valable et (iii) paiement d'indemnité d'éviction à l'exploitant lésé par une éviction non fondée, indemnité fixée par le juge ³³.

Pour les droits fonciers de propriété, leur protection est organisée à travers plusieurs articles du code notamment les articles 112, 139, 145 et 146³⁴ mais aussi et surtout par l'article 22 de la constitution qui dispose que « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement ».

Ces dispositions contribuent au respect de l'un des principes généraux des principes directeurs d'une bonne gouvernance foncière responsable à savoir « Protéger les droits fonciers légitimes contre les menaces et les violations. Ils devraient protéger les détenteurs des droits fonciers contre la perte arbitraire de ces droits, s'agissant notamment des expulsions forcées qui ne sont pas conformes aux obligations existantes qui leur incombent en vertu de la législation nationale et du droit international. »³⁵

3.2.2.4. Une volonté affichée de freiner la thésaurisation foncière et de promouvoir la mise en valeur effective des terres agricoles

Le code combat la thésaurisation foncière, qui est l'une des causes de la dégradation des forêts, à travers l'article 361 en enfermant l'acquisition des terres rurales dans des limites bien précises tant en ce qui concerne les superficies que les organes compétents pour approuver le projet justifiant l'acquisition. Il fait, à travers ses articles 365 à 369, obligation à tout propriétaire de terres rurales, autres que l'Etat et les CT, de les mettre en valeur. La mise en valeur bien définie est en plus enfermée dans des délais bien déterminés. Le non respect de ces obligations peut fonder toute personne à recourir à l'article 370, alinéa 1 qui dispose que « Toute personne physique ou morale peut demander au maire, l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur rurale qui se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 368 ci-dessus ».

³² Art.76 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

³³ Art.354 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial en République du Bénin

³⁴ Art 112 « Seul le Certificat de propriété foncière 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. » ; Art. dernier alinéa « Dans tous les cas, en l'absence de contestation et sous réserve du respect des dispositions de l'article 124 du présent code, le régisseur de la propriété foncière dispose d'un délai maximum de cent vingt (120) jours à compter de l'instruction du dossier de réquisition pour accomplir l'ensemble des formalités et créer le Certificat de propriété foncière sous peine des sanctions prévues à l'article 391 du présent code. » ; art.145 « Le Certificat de propriété foncière délivré au terme de la procédure de confirmation des droits fonciers confère à son titulaire la pleine propriété de l'immeuble. » et art.146, 1er alinéa « Le Certificat de propriété foncière est définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude ou d'erreur. »

³⁵ FAO/CSA., (2012) : Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, pêches, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire.

Le reboisement, qui est l'opposé de déboisement, fait bien partie des actions de mises en œuvre visées par ces articles. Donc cela contribue à la réduction des émissions dues au déboisement visé par la REDD+.

3.2.2.5. Un cadre législatif et réglementaire incitatif à la conservation des forêts et à l'investissement durable

La première disposition qui l'illustre est l'article 27 de la constitution qui dispose que « toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement ». L'environnement comprenant aussi les forêts, sa défense et sa protection contribuent nécessairement à celle des forêts.

La deuxième disposition illustrative est l'article 38, alinéa 1^{er} du code foncier et domanial qui dispose que « La prescription ne s'applique pas aux domaines public ou privé de l'Etat et des collectivités territoriales. » Cette disposition est une puissante mesure de protection des domaines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales qui font partie du domaine privé de ces deux entités dans la mesure où les populations occupantes évoquent souvent le long délai d'occupation pour revendiquer un droit de propriété sur ces domaines.

En prescrivant le respect de l'intégrité des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales lors de l'enregistrement des droits fonciers des particuliers au plan foncier rural, l'article 198 du code renforce davantage le souci du législateur de conserver les forêts.

La promotion de l'investissement durable, quant à elle, est mise en exergue, dans la définition du but du plan foncier rural³⁶ qui met l'accent sur la nécessité d'encourager les investissements durables.

Les articles 61 l'ensemble des dispositions prévues au titre IV de la loi 093-009 relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions participent de ce souci de la conservation durable des forêts.

3.2.2.6. Un cadre légal et réglementaire promoteur de la lutte contre la mal gouvernance foncière.

Le CFD a consacré un titre entier (titre IX) riche de 29 articles aux infractions et sanctions. En faisant des renvois à la loi portant régime des forêts et au code minier, ce titre a pris en compte l'ensemble du foncier et du domaine mais aussi les ressources naturelles et minières. La fermeté des termes utilisés, la sévérité des sanctions pénales et civiles sont une affirmation de la volonté du législateur béninois de promouvoir la bonne gouvernance foncière conformément.

En dépit de ces forces théoriquement reconnues, le cadre légal et réglementaire affiche des faiblesses.

3.2.3. Faiblesses du cadre légal et réglementaire

3.2.3.1. Un faible maillage national de l'organisation judiciaire limitant l'accès des populations à la justice

L'article 386 du code foncier et domanial indique que les différents liés à l'accès aux terres et aux ressources naturelles y relatives sont réglés conformément aux dispositions de la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin. Les maillons essentiels de cette organisation qui sont les tribunaux de première instance (TPI) et les tribunaux de conciliation (TC) ne sont tous encore installés.

³⁶Article 195 du CFD « Le plan foncier rural a pour but d'assurer la sécurité des droits réels immobiliers, plus spécialement ceux établis ou acquis selon la coutume ou selon la législation en vigueur, afin d'encourager des investissements à long terme et une meilleure utilisation des terres. Le plan foncier rural peut être utilisé comme document cartographique de base lors des interventions publiques visant à structurer l'espace rural. »

En effet, la loi 2001-37 portant organisation judiciaire en République du Bénin a créé vingt-huit (28) tribunaux de première instance (art.36) et quatre-vingt-quinze (95) tribunaux de conciliation (art.21) pour rendre la justice au nom du peuple béninois aux côtés de la Cour Suprême et les Cours d'appel.

A ce jour, seuls quatorze des vingt-huit TPI créés sont installés. La situation est encore moins reluisante en ce qui concerne les tribunaux de conciliation où on note seulement quatorze (14) TC installés sur quatre-vingt-quinze. Cette situation ajoutée au fait que toutes les chambres ne sont pas fonctionnelles au niveau de tous les TPI illustre bien le faible taux de desserte de la population en matière judiciaire en même temps que les difficultés d'accès à la justice. Le tableau ci-après donne la situation des TPI créés et ceux installés.

Tableau 2 : Point des TPI créés et des TPI installés.

N°	TPI créés	Ressort territorial	TPI installés
1	Cotonou	Commune de Cotonou	Oui
2	Porto-Novo	Communes de Porto-Novo, Sèmè-Kpodji et des Aguégus	Oui
3	Parakou	Communes de Parakou et de Tchaurou	Oui
4	Ouidah	communes de Ouidah, de Tori-Bossito et de Kpomassè	Oui
5	Abomey-Calavi	Communes d'Abomey-Calavi et de Sô-Ava	Oui
6	Allada	Communes d'Allada, de Toffo et de Zè	Oui
7	Adjohoun	Communes d'Adjohoun, de Dangbo et de Bonou	Non
8	Avrankou	Communes d'Avrankou, d'Akpro-Missérété et d'Adjarra	Non
9	Pobè	Communes de Pobè, de Kétou et d'Adja-Ouèrè	Oui
10	Sakété	Communes de Sakété et d'Ifangni	Non
11	Comé	Communes de Comé, de Grand-Popo et de Bopa	Non
12	Aplahoué	Communes d'Aplahoué, de Klouékanmè et de Djakotomey	Oui
13	Lokossa	Communes de Lokossa, d'Athiémé et de Houéyogbé	Oui
14	Dogbo	communes de Dogbo, de Lalo et de Toviklin	Non
15	Abomey	communes d'Abomey, de Djidja et d'Agbangnizoun	Oui
16	Bohicon	communes de Bohicon, de Zogbodomey et de Za-Kpota	Non
17	Covè	Communes de Covè, de Zagnanado et de Ouinhi	Non
18	Savalou	Communes de Savalou et de Bantè	Oui
19	Dassa-Zoumè	Communes de Dassa-Zoumè et de Glazoué	Non
20	Savè	Communes de Savè et de Ouessè	Non
21	Nikki	communes de Nikki, de Kalalé et de Pèrèrè	Non
22	Bembèrèkè	Communes de Bembèrèkè, de Sinendé et de N'Dali	Non
23	Kandi	Communes de Kandi, de Banikoara, de Gogounou et de Ségbana	Oui
24	Malanville	Communes de Malanville et de Karimama	Non
25	Djougou	communes de Djougou, de Bassila, de Copargo et de Ouaké	Oui
26	Natitingou	Communes de Natitingou, de Toucountouna et de Boukoubé	Oui
27	Kouandé	Communes de Kouandé, de Ouassa-Péhunco et de Kérou	Non
28	Tanguiéta	Communes de Tanguiéta, de Cobly et de Matéri	Non

Source : Loi 2001-37 portant organisation judiciaire en République du Bénin et enquêtes terrains, octobre 2015.

3.2.3.2. Une limitation de superficie « aquérable » insuffisante contre la spéculation et la thésaurisation foncière

Dans le souci de lutter contre le bradage des terres, la thésaurisation et la spéculation foncière qui sont une des causes de l'agression dont nos forêts sont l'objet notamment de la part des populations riveraines, la loi 2013-01 a limité la superficie maximum de terres rurales qu'une personne peut acquérir à 1000 ha. Si cette innovation constitue une avancée, elle comporte cependant des ouvertures susceptibles de favoriser les maux qu'elle vise à combattre.

Dans la lettre de l'article 361 qui est le siège de cette disposition, l'entité administrative à l'intérieur de laquelle ces restrictions doivent être observées est la commune. Il s'ensuit alors qu'une même personne peut acquérir, s'il en remplit les conditions, autant de fois qu'il y a de communes des parcelles de terres rurales de 1000 ha. Si cela se produit, il le sera incontestablement au détriment des petits producteurs sans terre ; et dont le premier réflexe est de s'attaquer aux forêts à des fins agricoles.

3.2.3.3. Une législation non promotrice de la justice verte

En dépit de la sévérité des sanctions soulignée au point 3.2.2.6 du présent rapport, le cadre législatif du foncier est loin de promouvoir une justice verte. En effet, aujourd'hui, il n'est pas évident qu'un délinquant qui a frauduleusement coupé un arbre de 50 ans soit puni plus sévèrement sanctionné que celui qui a volé un poulet de 3 mois. Or de telles dispositions législatives donneraient des moyens aux juges de promouvoir cette justice verte pourtant nécessaire à la protection de notre environnement, à la création et au renforcement des puits de carbone pour in fine aider à réduire les GES.

3.2.4. Opportunités qu'offre le cadre légal et réglementaire pour la promotion de la REDD+

Les politiques foncières peuvent avoir une incidence importante sur la déforestation et la dégradation des forêts, ainsi que sur la protection des droits coutumiers locaux. Les dispositions de politique qui se chevauchent ou se contredisent peuvent avoir des conséquences sur la planification et la mise en œuvre de la REDD+³⁷.

Ce chevauchement et la contradiction entre plusieurs textes de loi traitant des questions foncières ont été longtemps observés au niveau de la législation foncière béninoise depuis le décret du 20 juillet 1900³⁸ jusqu'à la promulgation du code foncier et domanial le 14 août 2013.

La clarification apportée par cette loi dans le système de gestion foncière et domaniale, et qui a mis fin au chevauchement et contraction incriminés, a créé une motivation au niveau de beaucoup de partenaires techniques et financiers (PTF) à accompagner la mise en œuvre de ladite loi. Cette disposition des PTF à accompagner la mise en œuvre de ladite loi est l'opportunité majeure qu'elle offre pour la promotion d'importantes initiatives au niveau du pays y compris la promotion du mécanisme REDD+.

La détermination des autorités qui se traduise par les diverses diligences ayant conduit au voté de la plupart des décrets d'application de la loi et la mise en place du conseil d'administration de l'organe faitière qu'est l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) est aussi une opportunité pour la promotion de la REDD+ en ce sens que l'initiative se traitera dans cadre institutionnel foncier unifié.

3.2.5. Menaces du cadre légal et réglementaire pour la promotion de la REDD+

Deux menaces majeures, susceptibles de constituer un frein au mécanisme REDD+, sont à craindre.

3.2.5.1. Réticence des autorités communales

L'objectif de la Politique Foncière et Domaniale est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable³⁹.

Cet objectif, totalement en faveur de la promotion du mécanisme REDD+, a été la boussole du code foncier et domanial.

³⁷ Ann-Kristin Rothe & Paul Munro-Faure : Régimes fonciers et REDD+. Développer des régimes fonciers permettant la mise en œuvre de la REDD+

³⁸ Portant création d'un nouveau système dit du livre foncier dans les colonies pour pallier les inconvénients du système de la conservation des hypothèques institué en 1893 par la création du premier bureau des hypothèques du Dahomey à Porto-Novo

³⁹ MUHRFLEC (2011) : Le livre blanc de politique foncière et domaniale, p86

Pour atteindre au mieux cet objectif, dans un contexte de décentralisation, il faut obtenir l'adhésion, le soutien et l'implication des autorités communales. Malheureusement, ce soutien risque de faire défaut pour deux raisons essentielles à savoir la réduction des recettes communales d'origine foncière et domaniale et l'exclusion des communes du Conseil Consultatif Foncier (CCF)

En effet la centralisation de la gestion foncière et domaniale au niveau de l'ANDF prive les communes d'une bonne partie des ressources financières qui alimentent leurs budgets. Or une étude ayant porté sur 15 communes, a révélé que la gestion foncière contribue entre 14 et 18% aux recettes annuelles communales⁴⁰

Par ailleurs, le code foncier et domanial a créé en son article 424 un organe dénommé Conseil Consultatif Foncier (CCF) avec pour mission de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès dudit code. Ce conseil composé de onze (11) (art.425 du code) ne compte aucun représentant des communes.

3.2.5.2. La situation sociale des populations riveraines des forêts

La loi vise, entre autres, la protection des forêts autour desquelles vivent des populations agricoles majoritairement pauvres. Leur niveau de revenu ne leur permettant pas de se constituer le patrimoine foncier agricole nécessaire au développement de leur principale activité qu'est l'agriculture, leur premier réflexe est de se rabattre sur les terres forestières. A côté des agriculteurs se trouvent d'autres riverains qui tirent l'essentiel de leurs revenus de l'exploitation forestière. Dans ces conditions, leur soutien, pourtant indispensable, pour la mise en œuvre du code relativement aux domaines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales, n'est pas un acquis. La protection des forêts devient alors une gageure malaisée à tenir.

3.3. Analyse du cadre institutionnel de gestion du foncier au Bénin

3.3.1. Bref aperçu du cadre institutionnel

Avant la promulgation de la loi 2013-01 du 14 août 2013, le cadre institutionnel de gestion du foncier et du domanial est composé de plusieurs structures dont notamment :

- la Direction Générale de l'Urbanisme et de la Reforme Foncière ;
- la Direction des Domaines, de l'Enregistrement et du Timbre;
- la Direction de la Législation Rurale, de l'Appui aux Organisations Professionnelles et à l'Entrepreneuriat Agricole (ex DPLR) ;
- la Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles ;
- la Direction des Mines ;
- la Délégation à l'Aménagement du Territoire ;
- l'Institut Géographique National ;
- la Commission Nationale des Affaires Domaniales ; et
- les Communes.

L'analyse de ce cadre a révélé de profonds dysfonctionnements caractérisés par une absence de coordination et une forte dispersion des différentes structures.

Pour réduire considérablement les incohérences, de rapprocher les usagers des services de la gestion foncière tant en milieu rural qu'en milieu urbain, de réduire les coûts de l'immatriculation et des

⁴⁰ GANDONOU, B. & DOSSOU-YOVO, C. (2013) : Rapport d'étude sur l'intégration de la décentralisation dans la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial au Bénin.

transactions, foncières et d'accéder à une information foncière transparente, actualisée et fiable⁴¹, le livre blanc de politique foncière et domaniale a recommandé la création d'un guichet unique .

La promulgation le 14 août 2013 de la loi 2013-01 est venue mettre fin à cette multiplicité de structures par la création de ce guichet unique dénommé Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), et qui est un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. **(art.416).**

Investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national, l'ANDF est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale.**(art.418)**

Les attributions, organisation et fonctionnement de l'ANDF et de ses demembrement que sont les Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier (BCDF) sont précisées dans le décret 2015-10 du 29 janvier 2015. A côté de l'ANDF, le code a créé une instance consultative nationale et des instances communales avec des demembrements au niveau villageois.

L'instance nationale est le Conseil Consultatif Foncier (CCF) dont la mission est de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du présent code. (art.424, al.2). Ses attributions, organisation et fonctionnement sont précisés dans le décret 2015-007 du 29 janvier 2015.

Les structures installées communales sont dénommées Commissions de Gestion Foncière (CoGeF) et ont pour mission d'assister le maire dans la gestion des questions foncières.**(art.427).** Les Structures Villageoises de Gestion Foncière (SVGF) sont les démembrements des CoGeF en milieu rural. Le décret 2015-017 du 29 janvier 2015 a fixé les attributions, organisation et fonctionnement des CoGeF et des SVGF.

3.3.2. Forces du cadre institutionnel

3.3.2.1. ANDF un instrument facilitant de coordination des initiatives foncières et domaniales.

La création de l'ANDF est venue mettre fin à la kyrielle d'institutions intervenant dans le foncier et le domaine. Cela permet d'avoir d'un seul tenant le tableau des interventions du secteur et facilite la coordination efficace de la gestion foncière et domaniale.

3.3.2.2. ANDF : un outil promotion des investissements agricoles

Les tracasseries rencontrées par les investisseurs lors de l'acquisition des terres demeurent, à ce jour, l'un des principaux freins à la promotion des investissements en général et ceux du domaine agricole en particulier.

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

⁴¹ MUHRFLEC (2011) : Le livre blanc de politique foncière et domaniale, p100

La création de l'ANDF et ses démembrements a mis à la situation ci-dessus décrite. Par conséquent, tous les Béninois où qu'ils se trouvent sur l'étendue du territoire national, pourront facilement bénéficier ou accéder aux Services de l'Enregistrement et des Domaines.

La simplification et la célérité dans l'accomplissement des formalités d'accès au foncier et au domaine résultant de la création de l'ANDF est un puissant mécanisme de promotion des investissements agricoles.

3.3.3. Faiblesses du cadre institutionnel

3.3.3.1. Exclusion des communes du Conseil consultatif Foncier

Les communes auxquelles les lois sur la décentralisation accordent d'importantes prérogatives en matière de gestion foncière et domaniale ont été exclues du CCF, pourtant créé pour servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du présent code. (art.424).

3.3.3.2. Un cadre institutionnel handicapé et incomplet

Les organes d'administration et de gestion de l'ANDF sont au nombre de trois (03) à savoir (i) le conseil d'administration, (ii) le comité de direction et (iii) la direction générale (art.8 du décret 2015-10 du 29 janvier 2015).

A ce jour, seul le conseil d'administration est en place. Les deux autres organes, à l'instar des Bureaux Communaux du Domaine et du Foncier prévus à l'article 6 du décret 2015-10 du 29 janvier 2015 et les CoGeF et les SVGF créés par les articles 427 et 428 du code ne sont pas installés.

Néanmoins, dans le cadre de la mise en œuvre des projets tels que PGTRN, PFR-MCA et ProCGRN/ProAgri, environ quatre cent (400) SVGF et une cinquantaine de CoGeF ont été installés. En plus d'être numériquement insignifiant par rapport au nombre important de village existant, ces SVGF sont pour la plupart dans une léthargie. Il en est de même de beaucoup de CoGeF. Les raisons sont le manque d'incitation financière, absence d'activités fédératrices telles que l'élaboration des PFR, mise à jour régulière des anciens PFR, etc.

En somme le cadre institutionnel existant est loin de celui réfléchi par la loi 2013-01 car incomplet à ce jour.

3.3.4. Opportunités que présente la cadre institutionnel pour le mécanisme REDD+

La grande attention que portent les PTF à l'opérationnalisation effective de l'ANDF constitue une des meilleures opportunités à saisir pour la promotion du mécanisme REDD+.

En effet, l'UCF/MCA et l'Ambassade des Pays Bas, préoccupées par l'amélioration de la gouvernance foncière au Bénin, a financé l'élaboration du Plan d'Actions pour la mise en œuvre de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF). Cet appui vise à aider l'ANDF à mieux remplir sa mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national, de mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale. (Art.418).

Elle accomplit cette mission à travers plusieurs activités promotrices du mécanisme REDD+. Entre autres activités énumérées à l'article 5 du décret 2015-10 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANDF, il y a :

- assurer la mise en œuvre des procédures relatives à la gestion du foncier ;
- gérer le cadastre ;
- mettre en place un Système National de gestion de l'Information Foncière transparent, accessible, fiable et actualisé ;

- rendre disponibles par tous les moyens, y compris les méthodes modernes, à tout utilisateur privé intéressé, les informations accessibles contenues dans les registres fonciers ;
- fournir toutes les données sur le foncier à toute institution publique qui en ferait la demande sur la base des conditions qu'elle définit ;
- donner son approbation préalable à tout projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement qui sous-tend toute demande d'acquisition de terre rurale dont la superficie est supérieure à vingt (20) hectares et inférieur ou égal à cent (100) hectares ;
- donner son avis préalable à tout projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement qui sous-tend toute demande d'acquisition de terre rurale dont la superficie est supérieure à cent (100) hectares et inférieur ou égal à cinq cent (500) hectares ;
- étudier et de donner son avis technique au Conseil des Ministres sur les projets de mise en valeur relatifs à l'acquisition des terres rurales de superficie supérieure à 500 hectares ;
- exercer son droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales d'au moins deux (02) hectares ;
- donner son avis à toute vente de terres rurales ;
- coordonner la réalisation des Plan Foncier Ruraux ;
- assurer une bonne gestion du domaine privé immobilier de l'Etat ;
- prendre toutes les dispositions pour protéger les archives foncières contre toutes dégradations et détériorations.

La seconde opportunité est le fort engagement du Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) à améliorer le climat des affaires au Bénin, et dont un des axes est l'amélioration de la gouvernance foncière.

En effet, l'appui du CPI a été déterminant dans l'adoption des décrets d'application du code foncier et domanial.

3.3.5. Menaces du cadre institutionnel pour la promotion du mécanisme REDD+

La résistance des structures détenant anciennement des parcelles de pouvoir en matière de gestion foncière et domaniale, à accompagner la nouvelle réforme est fortement à craindre.

Cette résistance pourrait par exemple se traduire par le défaut ou refus de collaboration et de diligence des responsables des anciennes structures lors du transfère de leurs compétences à l'ANDF.

Partant du postulat que toute réforme a ses côtés mélancoliques, cette résistance présumée peut glisser vers une tendance lourde pour devenir un handicap insurmontable, si des précautions appropriées ne sont pas prises. La précaution principale est le suivi de la mise en œuvre des réformes. Ce travail fait avec succès par l'UCF/MCA doit être poursuivi par l'ANDF. En effet, il est notoirement connu que l'essentiel n'est pas d'opérer les réformes. C'est le suivi qui est en fait qui garantit leur succès.

3.4. Analyse des documents de politique foncière béninoise

3.4.1. Différents documents de politique foncière disponibles

La loi 2013-01 du 14 août portant code foncier et domanial en République du Bénin est le fruit d'une série de réflexions. Les conclusions de ces réflexions ont été consignées dans différents documents.

Dans le même temps, des réflexions mises en chantier dans le secteur forestier ont abouti à un autre document de politique ayant un lien étroit avec le foncier. L'ensemble de ces documents sont ci-après résumés.

3.4.1.1. La lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin

Initiée par le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et de la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC) avec la participation des acteurs du secteur foncier, la Lettre de Cadrage de la Réforme Foncière au Bénin fut adoptée au cours du Forum National sur la Réforme Foncière et approuvée par décret n° 693-2009 du 31 décembre 2009. Elle a servi à orienter la réforme et à coordonner toutes les actions à entreprendre pour sa réussite.

3.4.1.2. Le livre blanc de politique foncière et domaniale

Le Livre Blanc de Politique Foncière a fait un état des lieux de la problématique foncière au Bénin pour déboucher sur la définition du fondement, de la vision, des objectifs, des principes directeurs, des orientations ainsi que des axes stratégiques de la politique foncière et domaniale au Bénin.

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

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

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

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

3.4.1.3. La déclaration de Politique Nationale Foncière et Domaniale.

Découlant de la lettre de cadre et du livre blanc, elle comporte les obligations et engagements des différents acteurs intervenant dans le foncier au Bénin.

3.4.1.4. La politique forestière nationale

Tirant leçon des résultats de l'analyse de la situation du secteur des forêts, de la faune et des ressources naturelles et de l'auto-évaluation de la politique forestière de 1994 et de la loi n°93-009 du 02 Juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin et son décret d'application, le gouvernement béninois a initié et adopté en janvier 2012 une nouvelle politique forestière nationale.

La vision de cette nouvelle politique forestière qui s'inscrit dans la logique des principaux documents de stratégie nationale du Bénin ("Bénin Alafia 2025", "les Orientations Stratégiques de Développement du Bénin (2006 – 2011)", "la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR 3, 2011 – 2015)") est de faire du Bénin un pays vert où les ressources forestières, fauniques et naturelles sont gérées de manière durable pour la satisfaction des besoins écologiques, économiques et socio – culturelles des populations et contribuent à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre les changements climatiques⁴².

⁴² Politique forestière nationale, janvier 2012, p. 22.

Cette vision sera réalisée grâce à la participation de toutes les parties prenantes, et se traduira par un Bénin plus vert, la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources au profit des générations présentes et futures.

Cette politique doit donc permettre le développement et la pérennisation des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts.

Cette nouvelle politique forestière vise la conservation et la gestion rationnelle, intégrée et durable des forêts, de la faune et autres ressources naturelles en vue de contribuer à la réduction de la pauvreté des populations béninoises⁴³.

L'atteinte de cet objectif global passe par la réalisation des objectifs spécifiques ci-après :

- assurer l'intégrité des écosystèmes et la durabilité des ressources naturelles par la mise en œuvre des plans d'aménagements et des plans simples de gestion ;
- améliorer la contribution du secteur des forêts, de la faune et des ressources naturelles au Produit Intérieur Brut (PIB) tout en conservant le potentiel productif ;
- dynamiser la coordination du système de gestion du secteur forestier tout en assurant la participation des diverses parties prenantes.

3.4.2. Forces des documents de la politique foncière et domaniale

3.4.2.1. Une politique élaborée avec la participation de tous acteurs et tenant dans une logique verticale

Les différents documents énumérés ci-dessus ont été élaborée de manière participative et inclusive. Alors, leur mise en application doit logiquement bénéficier du soutien de tous les acteurs.

De plus, ces documents découlant, pour la plupart, les uns des autres, offrent une assurance de répondre aux préoccupations réelles des différents acteurs dans le domaine foncier et domanial.

3.4.2.2. Existence d'une orientation claire

L'ensemble des documents ci-dessus énumérés a donné une orientation claire de la politique foncière et domaniale béninoise dans le sens de l'amélioration de la gouvernance foncière et domaniale au service de la lutte contre la pauvreté.

3.4.2.3. Une bonne déclinaison des axes stratégiques de la politique foncière et domaniale.

Les diagnostics qui ont précédé l'élaboration des différents documents de politique en matière foncière et domanial, en particulier le livre blanc de politique foncière et domaniale, ont conduit à l'identification des axes stratégiques les plus pertinents pour adresser au mieux la problématique foncière et domaniale béninoise.

La loi 2013-01 du 14 août 2015 portant code foncier et domanial et les orientations et innovations contenues dans la nouvelle forestière en cours de rédaction en sont les illustrations.

Par ailleurs plusieurs projets, en cours d'élaboration, et visant l'amélioration de la gouvernance foncière, illustrent également la pertinence des axes stratégiques identifiés dans les différents documents. Le plus important est le Projet de Gouvernance foncière responsable. Mais déjà d'autres projets tels le Projet de Gestion Foncière locale en cours d'exécution dans le département du Couffo avec le soutien financier des

⁴³ Politique forestière nationale, janvier 2012, p. 22.

Pays Bas, le projet FI-ProAgri de la GIZ en cours d'exécution dans l'Atacora-Donga avec un important volet foncier rural sont à inscrire dans ce registre.

3.4.3. Faiblesses de la politique foncière et domaniale

3.4.3.1. Documents peu connus des principaux acteurs

Le défaut de vulgarisation des documents de politique foncière et domaniale, pour les faire connaître au plus grand nombre de décideurs et acteurs de développement afin de provoquer à leur niveau des initiatives visant l'amélioration de la gouvernance foncière et domaniale, constitue la faiblesse majeure notée ici.

3.4.3.2. Une politique soutenue en grande partie par les partenaires techniques et financiers

L'ensemble des documents de politique y compris la loi qui en résulte a été élaboré avec le soutien financier extérieur et même sous la pression et parfois les menaces des partenaires techniques et financiers.

Une telle situation dans un domaine qui relève de la souveraineté de l'Etat, plus qu'une faiblesse constitue une menace. Un rythme soutenu des réformes est une garantie pour une amélioration continue de la gouvernance foncière indispensable pour la promotion de la REDD+.

3.4.4. Opportunités de la politique foncière

L'existence d'une vision claire en matière de gestion foncière et domaniale était une des conditionnalités pour bénéficier de l'appui de certains PTF. C'est le cas, par exemple, des Etats Unis d'Amérique qui ont conditionné la poursuite du premier compact du MCA à l'adoption de la loi sur le foncier rural.

Avec la promulgation du code foncier et domanial, qui est le couronnement des réflexions consignées dans les différents documents de politique foncière et domaniale, l'intérêt des PTF à accompagner les actions du secteur foncier ne cesse de s'accroître.

3.4.5. Menaces résultant des documents de politique foncière et domaniale

3.4.5.1. L'approche participative prônée par les documents

Tous les documents ont mis l'accent sur l'obligation d'emprunter l'approche participative lors de la mise en œuvre des actions. Cela constitue en soi une exigence louable. Mais dans un contexte démocratique marqué par la place prépondérante accordée aux populations dans le choix des décideurs (Présidents de la République, Députés et maires, etc.), couplé avec l'analphabétisme des populations riveraines des ressources naturelles (terres et forêts), cette approche peut se révéler nuisible si elle n'est pas bien encadrée à travers notamment une communication pour un changement de comportement au niveau de chaque acteur.

3.4.5.2. Déclassement des questions de sécurisation foncière et domaniale dans les priorités des décideurs

Selon Bolin *et al.* (2013), la sécurité des droits fonciers sur papier ne se traduit obligatoirement pas par une sécurité des droits fonciers dans la pratique, et les droits fonciers peuvent être solides sans avoir été définis par une loi nationale.

A cet égard, l'existence des documents de politique, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante pour sécuriser les droits fonciers. La sécurisation foncière dépend en grande partie de l'engagement sur le long terme des décideurs politiques à promouvoir la gouvernance foncière.

La menace, ici, réside dans la crainte, que les futurs décideurs rétrogradent les questions foncières et domaniales dans leurs priorités dans la mesure où il n'y a pas une charte nationale qui définit un niveau minimum d'attention à accorder aux questions de sécurisation foncière et domaniale dans les Plans d'Actions Prioritaires quelque soit le gouvernement en place.

4. Recommandations pour la promotion du mécanisme REDD+

Les recommandations, ici faites, visent à corriger les faiblesses et à paralyser les menaces éventuelles ou avérées identifiées tant au niveau du cadre légal et réglementaire, et du cadre institutionnel qu'au niveau des documents de politique.

4.1. Recommandations visant l'amélioration du cadre légal et réglementaire

4.1.1. Amélioration de la couverture juridictionnelle: une nécessité pour une plus grande accessibilité et la paix

A ce jour, le territoire national est couvert à 50% et 15% respectivement par rapport aux tribunaux de première instance (14 sur 28) et aux tribunaux de conciliation (14 sur 95). La conséquence directe de cet état de chose est la difficulté d'accès à la justice par les populations pour toutes les matières y compris les matières foncières et domaniales qui est une inobservation d'un des principes généraux des principes directeurs d'une bonne gouvernance foncière responsable qui prescrit que « les Etats devraient donner à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes. Ils devraient proposer à chacun des moyens efficaces et accessibles, par l'intermédiaire des autorités judiciaires ou d'autres approches, pour régler les différends fonciers et pour assurer l'application des décisions de façon rapide et à un coût abordable. Ils devraient prévoir des indemnités justes et rapides en cas de privation de droits fonciers pour cause d'utilité publique. »⁴⁴

L'un des moyens pour corriger cette situation est de travailler à l'installation de tous les 28 TPI et 95 TC créés par la loi portant organisation judiciaire en République du Bénin, surtout que cela s'inscrit parfaitement dans la vision de la politique sectorielle 2015-2025 de la justice dont l'amélioration de l'accessibilité à la justice et la promotion de la paix font partie des principaux axes stratégiques.

Cela contribuera, sans nul doute à plus de célérité dans le règlement des litiges fonciers qui rendent indisponibles, pour plusieurs années, des milliers d'hectares agricoles.

4.1.2. La relecture du code foncier et domanial comme alternative pour limitation efficace de la limitation des superficies de terres rurales « acquérables »

En enfermant, au terme de son article 361, l'acquisition des terres rurales dans des limites bien précises tant en ce qui concerne les superficies que les organes compétents pour approuver le projet justifiant l'acquisition, la loi 2013-01 constitue une avancée dans la lutte contre la thésaurisation et la spéculation foncière. Cependant, cette disposition comporte certaines insuffisances qui ne permettent pas d'atteindre efficacement le but visé.

D'abord la limite supérieure de 1000 ha fixée par la loi paraît trop élevée au regard de la forte pression agro foncière qui caractérise la situation foncière béninoise. En effet, déjà avec cette disposition, 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 futures⁴⁵.

Ensuite, en limitant la restriction à l'échelle de la commune, la loi permet qu'une même personne achète 1000 ha dans chaque commune du Bénin soit 77.000 ha. Ainsi, moins de 150 personnes peuvent disposer de tout le territoire national.

Enfin, les acquisitions de terres rurales continuent de s'opérer sans l'intervention des divers organes cités à l'article 361.

44 Ann-Kristin Rothe & Paul Munro-Faure, (2012) : Régimes fonciers et REDD+. Développer des régimes fonciers permettant la mise en œuvre de la REDD+, p.5

45 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

Au regard de ce tableau, il est souhaitable de procéder à la relecture du code pour (i) réviser à la baisse la limite supérieure de 1.000 ha, (ii) rapporter cette limite au territoire national et non aux communes et (iii) renforcer le pouvoir de contrôle des autorités communales ou municipales sur les transactions foncières. Lors de cette relecture, la proposition du plafonnement à 500 ha, faite en 2012 par l'Alliance pour un code foncier et domanial consensuel et socialement juste lors des discussions avec la commission du Plan et de Développement de l'Assemblée Nationale⁴⁶, peut bien servir de référence.

4.1.3. Mise en place d'une législation verte pour la promotion d'une justice verte

Pour mieux protéger les forêts et notamment les essences forestières à croissance lente ou en voie de disparition, il est recommandé que la loi forestière en cours de rédaction renforce les sanctions en l'encontre des acteurs d'abattage de ces arbres.

4.2. Recommandations visant l'amélioration du cadre institutionnel

4.2.1. Modifier l'article 425 de la loi 2013-01

Cet article exclut les communes du Conseil Consultatif Foncier dont la mission est pourtant de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre avec succès du présent code.

Cette exclusion n'est pas admissible dans un contexte de décentralisation où les lois accordent d'importantes compétences aux communes en matière de protection des forêts et de l'environnement. Il s'agit entre autres de l'article 94 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose « La Commune a la charge de la création et de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation. »

A cet égard, il est recommandé de réviser cet article pour prendre en compte les communes. Pour permettre à la loi de s'adapter à l'évolution future du contexte institutionnel, il est plus recommandé que la loi se limite, à travers le nouvel article à créer le CCF et en préciser la mission, à charge pour un décret d'en définir les attributions, l'organisation et le fonctionnement.

4.2.2. Compléter le cadre institutionnel et le rendre fonctionnel

Pour permettre au cadre institutionnel tel qu'il est prévu par la loi 2013-01 de s'acquitter efficacement de sa mission, il est recommandé d'une part de le rendre complet par l'installation du comité de direction et la direction générale de l'ANDF, l'installation des CoGeF et SVGF dans les communes et villages qui n'en sont pas encore dotés.

D'autre part, il faut doter ces structures des moyens adéquats (humains et matériels) et renforcer les capacités techniques. A cet, le plan d'action pour la mise en œuvre de l'ANDF élaboré avec l'appui financier de l'UCF/MCA peut être d'une grande utilité. Ce plan vise à conduire à terme, le processus de mise place de l'ANDF pour lui permettre d'accomplir sa mission de sécurisation foncière en vue de l'amélioration de la gouvernance foncière.

4.3. Recommandations visant l'amélioration des documents de politique foncière et domaniale.

Les différents documents de politique foncière et domaniale (la lettre de cadrage de la réforme foncière au Bénin, le livre blanc de politique foncière et domaniale, la déclaration de politique foncière et domaniale, la politique forestière nationale, etc.) dont le Bénin s'est doté sont de bonne facture. Les premiers ont même produit déjà le grand fruit espéré à savoir la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial

⁴⁶ 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

en République du Bénin. Le dernier document à savoir la politique forestière nationale guide actuellement la rédaction de la loi forestière.

Par contre ces documents et plus particulièrement la loi 2013-01 est très peu connue des acteurs fonciers et même des décideurs politiques. Cela ne garantit pas l'atteinte des objectifs visés par l'ensemble des réformes à travers le vote de la loi.

Or la connaissance du contenu de ces documents et leur appropriation par les différentes parties prenantes sont une condition essentielle de leur bonne application pour enfin espérer réaliser la vision de « 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 » et d'atteindre l'objectif général de la Politique Foncière et Domaniale qui est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.»

Pour cela, il est recommandé que la loi portant code foncier et domanial soit vulgarisée dans les principales langues du Bénin (fon, dendi, bariba, adja, etc)

4.4. Recommandation visant l'appropriation par les parties prenantes des Directives Volontaires

Les Directives Volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, au regard de leur grands apports à la sécurité foncière, à la sécurisation foncière et à la régulation foncière, méritent également d'être appropriés par les acteurs fonciers et les décideurs politique. A ce titre, elles doivent être disséminées à travers des ateliers itinérants sur le tout le territoire national.

5. Identification et analyse des enjeux de la REDD+ pour le secteur forestier au Bénin

5.1. Description de la situation REDD+

Le **REDD** (*Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation des forêts*) est une initiative internationale et transnationale lancée en 2008 qui vise à lutter contre le réchauffement climatique provoqué par les émissions de gaz à effet de serre induites par la dégradation, la destruction et la fragmentation des forêts.

Elle est destinée au pays en développement pour la conservation et la gestion durable des forêts. Ainsi elle vise la réduction des émissions de CO₂ provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts de ces pays. Elle est coordonnée par l'ONU qui a mis en place le programme UN-REDD qui s'appuie sur des incitations financières et est indirectement liée au marché du carbone.

5.2. Niveau de prise en compte du REDD+ dans le pays

Le niveau de prise en compte du REDD+ dans notre pays est encore faible. Actuellement, le Bénin bénéficie d'appuis ciblés suivants :

✓ Appui ciblé foncier

Cet appui ciblé sur le foncier, mise en œuvre par la Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles a pour objectif de fournir une meilleure compréhension de la situation foncière au Bénin afin de guider le développement de la stratégie REDD+ du pays. Il permettra de :

- analyser la situation foncière assortie d'un plan d'action pour remédier aux enjeux fonciers propres à la REDD+ ;
- analyser le cadre légal et réglementaire (foncier et forestier) assorti d'une feuille de route identifiant les secteurs du droit dans lesquels des réformes sont nécessaires afin de l'adapter au processus REDD+ ;
- identifier les éléments REDD+ à considérer lors de l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire qui orientera la Stratégie Nationale REDD+ ;
- appuyer la finalisation et l'adoption du nouveau code forestier qui intègre les piliers de la REDD+ dans la gouvernance forestière ;
- renforcer les capacités des parties prenantes pertinentes à participer aux processus REDD+.

✓ Appui ciblé sur l'évaluation de Besoins sur le Système Nationale de Surveillance des Forêts (SNSF), MNV et Niveau de Référence pour REDD+ et Afrique de l'Ouest

Mis en œuvre par l'Equipe REDD, l'appui s'inscrit dans le cadre du SNA (Support to National REDD+ Action -Global Programme Framework 2011-2015 - Appui aux activités nationales REDD+), et mettra l'accent sur l'identification des besoins des pays ou régionaux, ainsi que leurs capacités et opportunités à réaliser la préparation à la REDD+.

L'évaluation des besoins régionaux est également envisagée, afin de maximiser les synergies de préparation entre les pays, de renforcer la coopération Sud-Sud, et de servir de moyen pour une meilleure compréhension des capacités existantes dans la région.

Le Bénin et huit (8) autres pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Nigeria, Sierra Leone et Togo) ont opté pour une approche régionale pour des raisons susmentionnées et afin d'adresser conjointement certains besoins REDD+ communes dans les pays.

Plus spécifiquement, le but de l'évaluation permettra de déterminer les niveaux ou étapes au cours de laquelle ces pays ont atteint dans le développement de leur processus de préparation REDD + en ce qui concerne la surveillance, MNV et niveaux de référence et d'identifier les différents défis (institutionnels, techniques et financiers) qu'ils rencontrent.

La surveillance nationale sur les forêts (NFMS), mesure, notification et vérification (MNV) et niveaux d'émission de référence forêt; sont parmi les principales activités de préparation REDD + dans l'accord de Cancun, ainsi que dans le cadre de Varsovie pour la REDD+, et qui sont communes dans la région de l'Afrique de l'Ouest.

✓ **Accord entre l'Administration Forestière et l'IRD à travers GEOFORAFRI**

Cet Accord a pour objectif de :

- renforcer la capacité des acteurs en télédétection pour la République du Bénin incluant la fourniture et l'installation de matériels informatiques pour l'archivage et le traitement de données de télédétection
- la mise en place d'un laboratoire/unité de la surveillance et de suivi des terres.

Le Bénin n'ayant pas mis en œuvre sa stratégie REDD+ par manque de financement, il existe un besoin de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion et conservation de la biodiversité au niveau des structures étatiques, la société civile, les communautés locales.

✓ **Elaboration régional de la stratégie et du plan d'action REDD+**

Un plan d'action a été élaboré pour évaluer les besoins pour une gestion efficace et efficiente de la REDD+ dans trois pays à savoir le Bénin, le Togo et le Burkina Faso.

Ce programme sera cogéré par le Bénin, le Togo et le Burkina Faso qui disposent des mêmes écosystèmes transfrontaliers entre lesquels il existe déjà une synergie par rapport à la gestion des savanes, de la faune, la flore et des écosystèmes. L'évaluation régionale visant une conjugaison des efforts du Bénin, Togo et du Burkina Faso dans le cadre de la Réduction des Emissions de la Déforestation et de la Dégradation des forêts telles que prévues par ONU-REDD permettra aux trois pays de s'adapter aux effets néfastes des changements climatiques. De façon spécifique, il est question de :

- Elaborer une stratégie et plan d'actions pour le Bénin et évaluer la mise en œuvre de celle du Togo et du Burkina Faso ;
- Evaluer les besoins en matière de REDD+ pour le Bénin, le Togo et le Burkina Faso et le niveau d'émission pour chaque pays ;
- Caractériser les différentes zones agro écologiques sensibles aux effets de serre dans chacun des trois pays ;
- Evaluer les services écosystémiques des écosystèmes transfrontaliers des 3 pays en vue de mettre en place un système de suivi de l'utilisation desdits écosystèmes.

5.3. Enjeux de la REDD+ pour le secteur forestier au Bénin

Il s'agit de :

- Faire le diagnostic des secteurs d'émission CO₂
- Renforcer la formation, la communication, l'éducation et la sensibilisation
- Elaborer une stratégie en matière de REDD+ pour le Bénin

- Mobiliser les types d'acteurs pour adopter des attitudes d'adaptation aux changements climatiques.
- Améliorer le cadre institutionnel et réglementaire de gestion de la REDD+ dans les trois pays.
- Elaborer un système régional de surveillance des forêts pour constater les effets de la stratégie et la performance qui lui est imputable.
- Définir et formaliser les rôles, responsabilités, et processus en terme de gestion et de rédaction du contenu du système de suivi régional de la REDD+

Mettre en évidence des relations entre les écosystèmes et les populations

6. Quelques initiatives REDD+ existant au plan national à renforcer

Le Bénin n'est pas un pays vierge en initiatives REDD+. Sans l'avoir ainsi baptisé, le Bénin a entrepris plusieurs initiatives concourant à la réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts. Entre autres initiatives, nous pouvons citer :

6.1. Le projet dix millions d'âmes dix millions d'arbres

A chaque béninois son arbre tel est le mot d'ordre et l'implication pratique des engagements pris par le Chef de l'Etat lors la dernière Conférence des Parties Rio + 20 tenue à Rio de Janeiro au Brésil en 2012.

Pour matérialiser cet engagement du Chef de l'Etat, le gouvernement béninois a initié le projet 10 millions d'âmes 10 millions d'arbres qui vise à planter autant d'arbres qu'il y a de citoyens au Bénin afin de freiner l'avancée du désert et d'aboutir à un Bénin plus vert.

6.2. Le Projet de Gestion des Forêts et des Terroirs Riverains (PGFTR)

L'objectif de ce projet financé par la Banque mondiale, mis en œuvre de 2003 à 2013 et qui est présentement dans une phase de prolongation, est d'asseoir une base décentralisée afin de freiner les conséquences de la pratique de l'agriculture itinérante sur brûlis qui appauvrit de façon accélérée et inquiétante les sols et celles de la pression démographique qui est de nature à réduire les écosystèmes forestiers. Il intègre le financement des activités alternatives génératrices de revenus et visant la sauvegarde de 19 forêts classées au Bénin.

Il privilégie, dans la mise en œuvre de ses actions, l'approche participative qui associe intimement les populations riveraines des forêts et terroirs riverains.

L'équation qui se pose aux autorités forestières est comment faire pour que les populations riveraines des forêts vivent proches desdites forêts et tirer d'elles tous les bénéfices nécessaires, sans mettre en péril leur équilibre. Les activités alternatives génératrices de revenus financées par le PGFTR constituent une des clés de résolution de cette équation.

Le PGFTR s'inscrit donc logiquement dans la politique forestière globale du Bénin dont l'un des objectifs est de «contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population en favorisant le développement durable et une gestion rationnelle des ressources naturelles et du potentiel forestier du Bénin ».

6.3. Programme National Gestion Durable Des Ressources Naturelles (PNGDRN)

Son objectif global est de « Contribuer à la réduction de la pauvreté à travers une gestion durable et intégrée des forêts et des autres ressources naturelles».

Le nexus de ce programme avec les principes clés de la REDD+ apparaît clairement à travers ses objectifs spécifiques notamment ceux environnementaux et sociaux.

Au niveau environnemental, le PNGDRN vise à (i) assurer l'intégrité des écosystèmes et la durabilité des ressources naturelles par la mise en œuvre des plans d'aménagement ; (ii) conserver le patrimoine de

biodiversité dans les espaces de protection; (iii) conserver la qualité de l'environnement et l'intégrité des fonctions environnementales que remplissent les écosystèmes naturels pour l'environnement mondial.

Au niveau social, le PNGDRN vise à (i) réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie de la population, et (ii) favoriser l'emploi en impliquant les populations locales.

6.4. Projet D'Appui à la Gestion des Forêts Communales (PAGEFCOM)

L'objectif du Projet est de contribuer à la réduction de la pauvreté à travers la contribution à la gestion durable des ressources forestières et à l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations.

Le rapport d'évaluation du projet en prélude à son financement commandé en 2005 par le Fonds Africain de Développement a conclu ce qui suit « Compte tenu de l'état de la dégradation des ressources forestières et de la pauvreté dans les départements des Collines, du Zou et de l'Atlantique, le Projet est parfaitement justifié. La tendance à la dégradation du couvert végétal peut conduire, en l'absence d'intervention urgente, à la disparition totale des forêts naturelles avec des graves conséquences sur le climat et la désertification progressive. La forte pauvreté qui prévaut dans la zone du Projet plaide, par ailleurs, pour une intervention urgente afin de déclencher un processus de renversement des tendances.»

Cette conclusion prouve éloquentement que ce projet est une initiative pro REDD+.

6.5. Les projets de sécurisation foncière à travers l'enregistrement des droits fonciers et de leurs détenteurs et la cartographie des unités foncières et domaniales.

La description des droits fonciers et l'enregistrement de leurs détenteurs et/ou bénéficiaires suivie de la cartographie des espaces sur lesquels portent ces droits est l'approche utilisée au Bénin dans le cadre de la sécurisation foncière et domaniale. Elle a contribué à analyser les régimes fonciers, identifier les parties prenantes, apprécier les stratégies développées par ces acteurs pour le contrôle des ressources foncières dans plus de quatre cent (400) villages.

Au terme de cette démarche, tous ces villages ont été dotés de plans fonciers ruraux (PFR) dont le but est d'assurer la sécurité des droits réels immobiliers, plus spécialement ceux établis ou acquis selon la coutume ou selon la législation en vigueur, afin d'encourager des investissements à long terme et une meilleure utilisation des terres. Le plan foncier rural peut être utilisé comme document cartographique de base lors des interventions publiques visant à structurer l'espace rural (art.195 de la loi 2013-01 portant CFD).

L'article 194 de la même loi dispose qu'il est constitué (i) d'un document graphique, le plan parcellaire qui est l'ensemble des plans de parcelles d'un territoire villageois et (ii) d'un document littéral, le registre des ayants droit qui précise pour chaque unité foncière cartographiée les modes, les caractéristiques des droits détenus et les titulaires de ces droits.

Les projets qui ont contribué à l'élaboration de ces PFR sont le PGRN (1993-1998), le PGTRN (1999-2005), le MCA-Bénin (2006-2011) et le Pro Agri (en cours).

7. Quelques éléments REDD+ pour l'élaboration d'un Plan National d'Affectation et d'Utilisation du Territoire

7.1. Clarification conceptuelle

Un Plan National d'Affectation d'Utilisation du Territoire (PNAUT), qui est un document de planification, d'orientation et d'exploitation durable des ressources naturelles du territoire national, renvoie à des concepts clés qu'il est important de clarifier (voir Glossaire annexe 5).

Les affectations des espaces forestiers à des usages particuliers peuvent être par exemple la production, la protection, la récréation, l'enseignement, la recherche, etc. Au plan national, les affectations peuvent

consister par exemple à définir la proportion de la superficie du territoire à réserver au domaine forestier permanent, au domaine forestier non permanent, aux terres agricoles, aux pâturages, etc.

Pour ce faire, les éléments suivants relatifs à la REDD+, et qui seront complétés avec les données à recueillir lors des différents fonciers régionaux, sont à prendre en compte.

7.2. Eléments REDD+ en prendre en compte pour l'élaboration du PNAUT

Ces éléments seront inventoriés par rapport aux deux grandes dimensions de la REDD+ à savoir (i) le déboisement et (ii) la dégradation des forêts et la déforestation.

- **Par rapport au déboisement**

- Identification et cartographie des plantations (superficies, répartitions géographiques, coordonnées géographiques, identité des propriétaires),
- Caractérisation des plantations (buts, évolution dans le temps en terme de régression ou progression de superficie, contribution présente et future à la réduction des GES, etc.)

- **Par rapport à la dégradation des forêts et la déforestation**

- Identification et cartographie du domaine forestier national
- Identification et cartographie du domaine forestier non permanent (superficies, répartitions géographiques, coordonnées géographiques, identité des détenteurs de divers droits d'usage, sa contribution présente et future sur la réduction des GES);
- Identification et cartographie du domaine forestier permanent (superficies, répartitions géographiques, coordonnées géographiques, sa contribution présente et future sur la réduction des GES, identité des affectataires); et
- Recenser et cartographier tous les titres d'exploitation valides dans le domaine forestier.

Toutes ces informations doivent être soumises aux commentaires, analyses et critiques d'une commission multi acteurs (ministères sectoriels concernés par les questions forestières, foncières, environnementales, changements climatiques ; les universitaires, les organisations socio professionnelles, les communautés à la base, la société civile, autorités traditionnelles, etc.) préalablement mise en place sous la coordination du point focal REDD+. Cette commission doit, suivant une approche participative et inclusive, animer un processus :

- d'identification des parties prenantes (Etat, collectivités territoriales, agriculteurs, éleveurs, chasseurs, investisseurs privés, autorités traditionnelles et coutumières, société civile, etc.) ;
- d'analyse des utilisations actuelles faites du domaine forestier national, du domaine forestier permanent et du domaine forestier non permanent et leurs impacts sur la réduction des GES (niveau actuel des émissions de GES ;
- d'évaluation des besoins actuels et futurs des parties prenantes dans tous les secteurs (agriculture, pêche, élevage, industrie, commerce, etc. ;
- de détermination de la valeur cible à atteindre en terme de réduction des GES et l'échéance ; et
- d'arbitrage et de réaffectation des ressources aux diverses utilisations et leur projection dans le temps (horizon à définir).

Sur la base de toutes ces informations, la commission élabore un Plan National d'Affectation et d'Utilisation Terres (PNAUT) à soumettre la validation d'un atelier national.

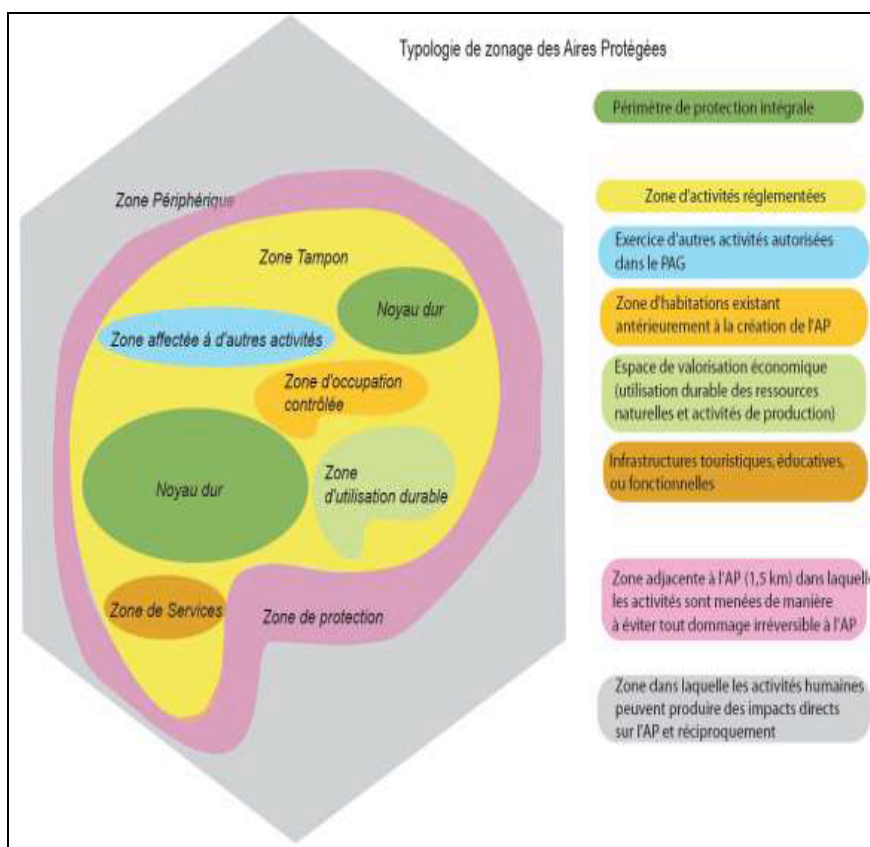
A la suite de cette validation technique, le projet de PNAUT doit être adopté par décret pris Conseil des Ministres, dernière étape pour le rendre exécutoire.

Pour son appropriation par l'ensemble des acteurs, le PNAUT ainsi adopté doit faire l'objet d'une vulgarisation multi media.

En tout état de cause, le plan National d'Affectation et d'Utilisation des terres dans le cadre de la promotion du mécanisme REDD+ doit éviter autant que possible l'approche de protection intégrale des forêts qui s'est révélée, en règle générale, dans la pratique contre productive dans un contexte de pauvreté des populations riveraines. Il devra alors privilégier une approche de protection-valorisation à des fins culturelles, socio économiques et environnementales.

La figure ci-après montre un exemple de zonage des AP

Figure3: Typologie de zonage des AP au Madagascar selon la loi 2015-003 du 22 janvier 2015 portant refonte du code de gestion des Aires Protégées au Madagascar



Source : Rapport d'analyse de la situation foncière des forêts et feuille de route pour la mise en place de la REDD+ a Madagascar, juin 2015.

8. Le droit foncier coutumier, la cohérence du cadre législatif foncier et domanial avec les traits internationaux.

8.1. La place de la coutume dans la gestion foncière au Bénin

Les rapports des populations rurales entre elles relativement à l'accès à la terre, et qui ont été marqué par l'oralité ont progressivement évolué depuis la circulaire n°128A.P. du 19 mars 1931 portant coutumier du Dahomey et les tentatives de rationalisation du droit foncier coutumier à travers le décret du 02 mai 1906

instituant un mode de constatation écrite des conventions passées entre indigènes dans les colonies de l'A.O.F.

Ainsi, depuis la promulgation de la loi 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin, les droits fonciers acquis selon la coutume sont soumis au même titre que les autres droits fonciers au seul et unique régime foncier en vigueur au Bénin à savoir le régime de la confirmation des droits fonciers. Autrement dit, les titulaires des droits fonciers acquis selon la coutume peuvent s'en prévaloir pour se faire délivrer le certificat de propriété foncière (art.4 du CFD) qui est le seul titre de propriété en République du Bénin (art.112, 145 et 146 du CFD).

La grande innovation qui consacre les droits fonciers coutumiers se trouve au niveau de l'article 4 du code. Elle concerne l'attestation de détention coutumière citée au nombre des documents de présomption de propriété foncière pouvant fonder la confirmation de droits fonciers.

Mais la codification des droits coutumiers n'est pas synonyme de sécurité desdits droits. D'ailleurs, selon Bolin et al. (2013), la sécurité des droits fonciers sur papier ne se traduit obligatoirement par une sécurité des droits fonciers dans la pratique, et les droits fonciers peuvent être solides sans avoir été définis par une loi nationale.

Dans la réalité, la coutume continue d'avoir une forte emprise sur la gestion des terres agricoles et forestières.

En effet, en dépit de la promulgation du CFD, la majorité des terres agricoles demeurent sous la tenue coutumière avec par endroits des modes très anciens d'accès à la terre qu'est l'occupation primitive encore appelée libre installation. De nombreuses terres rurales demeurent toujours sous le statut de terres communautaires, lignagères et qui sont administrées soit par des chefferies ou des collectivités. Aussi, beaucoup de forêts doivent aujourd'hui leur existence au fait qu'elles hébergent des divinités dont le respect contribue à la protection.

La prise en compte de ce poids de la coutume dans la gestion foncière, a amené le législateur béninois à disposer à l'article 5 al 1^{er}, 3^{ème} tiret de la loi 2013-01 portant CFD qu'en « République du Bénin, l'Etat détient le territoire national en vue de la garantie du droit de propriété des personnes physiques, des collectivités morales de droit privé acquis suivant les règles coutumières ». L'article 6 de la même loi ajoute que l'Etat et les collectivités territoriales en tant que garants de l'intérêt général doivent organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations.

Il est important de noter qu'au terme du code foncier et domanial, toutes les terres non munies de certificat de propriété foncière sont sous la tenue coutumière. Car le seul régime foncier en vigueur est de la confirmation des droits fonciers (article 4 du code). Ainsi les modes se rapportant à ces terres relèvent de la coutume.

8.2. La cohérence du cadre législatif de gestion foncière avec les accords internationaux

Le Bénin a ratifié plusieurs accords internationaux en lien avec l'environnement et le foncier. Au nombre de ces accords figurent la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et la Convention sur la Diversité Biologique.

En ratifiant la CCNUCC, le Bénin s'est engagé, au terme de son article 4, 1.d, à encourager la gestion rationnelle, encourager et soutenir par leur coopération la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, notamment la biomasse, les forêts et les océans de même que les autres écosystèmes terrestres, côtiers et marins.

De la même manière, en ratifiant la Convention sur la Diversité Biologique, le Bénin s'est engagé explicitement à jouer sa partition pour l'atteinte des objectifs de la convention tels que définis en son

article 1er à savoir la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.

De son côté, la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones a, à travers plusieurs de ses articles⁴⁷, posé certains principes intangibles tels que le droit à l'indemnisation en cas de privation de moyens d'existence, le droit aux terres et aux ressources qu'elles portent, le droit à la préservation et à la protection.

Le cadre législatif béninois en général et de gestion foncière en particulier est, du moins théoriquement, en cohérence avec les accords internationaux ratifiés par le Béninois, notamment ceux cités plus haut.

Plusieurs dispositions des lois nationales prouvent cette cohérence. Ces lois sont notamment la constitution du 11 décembre 1990, la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, la loi 93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin, la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.

C'est le cas de l'article 22 de la constitution béninoise qui, en disposant que « Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement. » répond au principe de juste et équitable indemnisation posé par la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Ce principe est également repris par le code foncier et domanial en son article 5, alinéa 2 en ces termes « Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de développement et pour cause d'utilité publique, l'Etat et les collectivités territoriales, moyennant juste et préalable dédommagement, ont le droit d'exproprier tout titulaire de droit foncier. »

« Quant à l'article 27 de la même constitution, en disposant que « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le droit de le défendre. L'Etat veille à la protection de l'environnement. », il répond à l'engagement énoncé à l'article 4, 1d de la CCNUCC mais cadre également avec les objectifs de la CDB énoncés en son article 1er.

Les préoccupations liées au partage équitable contenues dans les objectifs de la CDB, à la gestion rationnelle et durable des ressources naturelles, à l'égalité d'accès aux ressources naturelles, à la participation des populations à la gestion des forêts, à la protection de la biodiversité, aux mesures de lutte contre la pollution de l'air, etc. contenues dans les instruments comme la CCNUCC et la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones trouvent leurs réponses de plusieurs dispositions du CFD, de la loi portant régime des forêts, de la loi-cadre sur l'environnement, etc. c'est le cas des articles 315 à 317 du CFD⁴⁸, de l'article 40 de la loi portant régime des forêts⁴⁹, des articles 45, 46, 49 et 88 de la loi-

⁴⁷ Art.20, al 2 « Les peuples autochtones privés de leurs moyens de subsistance et de développement ont droit à une indemnisation juste et équitable. », Art. 26, al 2 « Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis. » Art.29, al 1er « Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte. »

⁴⁸ Art.315 « Le sol, le sous-sol et les richesses qui y sont contenues relèvent, en tant que ressources non renouvelables et/ou limitées, du domaine protégé de l'Etat. Ils sont gérés de manière rationnelle et durable conformément aux dispositions du présent code et des textes spécifiques en vigueur. » ; Art.316 « Tous les Béninois ont une égale vocation à accéder aux ressources naturelles en général et aux terres agricoles en particulier, sans discrimination de sexe ou d'origine sociale dans les conditions prévues par la Constitution, les lois et les règlements. » ; et Art.317 « Les activités économiques, les projets de développement liés aux ressources naturelles doivent être conçus et exécutés de façon à garantir l'équilibre entre ces activités et lesdites ressources, et un partage équitable des bénéfices. »

⁴⁹ Le plan d'aménagement forestier élaboré avec la participation des populations riveraines définit les objectifs assignés à la forêt et les moyens permettant de les atteindre :

cadre sur l'environnement⁵⁰. Au regard des références non limitatives ci-dessus avancées, la thèse de l'incohérence de la législation nationale en général et en particulier de celle relative à la gestion foncière et forestière avec les accords internationaux ratifiés par le Bénin ne saurait tenir théoriquement la route.

⁵⁰ Art.46, 1^{er} al « Toute pollution de l'air au-delà des normes fixées par les lois et règlements est interdite. », art.49 « La faune et la flore sont protégées et régénérées par une gestion rationnelle en vue de préserver la diversité biologique et d'assurer l'équilibre des systèmes naturels. »

9. Conclusion

Le Bénin s'est inscrit dans une logique d'amélioration continue de son cadre législatif et réglementaire de gestion foncière et domaniale. Ainsi, en moins d'une décennie (2007-2013), ce cadre a connu une métamorphose en passant d'une situation d'inflation législative, caractérisée par l'existence de plusieurs textes de loi traitant de la même matière avec une pluralité d'institutions sans un nexus efficace, à une législation unifiée d'adressage des légitimes préoccupations de sécurité foncière et domaniale.

Ainsi, depuis le 14 août 2013, date de promulgation du code foncier et domanial, les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales, les biens immobiliers des personnes privées de même que l'organisation et le fonctionnement du régime foncier et domanial sont soumis à une seule et même loi.

Cette loi a institué un régime foncier dit de confirmation de droits fonciers applicable à l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines, et repose sur une procédure contradictoire qui débouche sur la délivrance d'un certificat de propriété foncière en remplacement du titre foncier. Ce certificat qui est définitif et inattaquable, sauf en cas de fraude ou erreur, s'obtient dans un délai maximum de 120 jours, en l'absence de contestation, à compter de l'instruction du dossier de réquisition.

Cette loi a innové en ce qu'elle reconnaît désormais les droits fonciers acquis selon la coutume. En plus, elle a créé un guichet unique en matière du foncier et du domaine pour permettre de répondre avec célérité aux préoccupations d'ordre foncier des populations.

En somme, le cadre législatif et réglementaire de gestion foncière et domaniale est de bonne facture tout autant que le cadre institutionnel qu'il a créé. Il est considéré globalement comme favorable à mécanisme REDD+.

Malgré la bonne facture du cadre institutionnel, il est à craindre pour sa bonne fonctionnalité étant entendu que toutes les réflexions qui ont conduit à sa sécrétion ont été financé par les partenaires techniques et financiers. Cette crainte est d'autant plus importante que la plupart des démembrements du cadre institutionnel reste à mettre installer.

Par ailleurs, il reste des efforts soutenus à faire pour faire connaître toute la législation foncière et domaniale ainsi que le cadre institutionnel de sa mise en œuvre à la population et tous les acteurs fonciers béninois. Il y va du triomphe de l'objectif général de la politique foncière et domaniale qui est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intègre et durable.».

Annexes

Annexe 1: Bibliographie

• **Les conventions et accords internationaux**

1. Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (1992).
2. Protocole de Kyoto sur l'émission des gaz à effet de serre (1997).
3. Convention sur la diversité biologique (1992).
4. Déclaration des Nations Unies sur les Peuples Autochtones.

• **Les textes législatifs**

5. Loi 90-032 du 1 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
6. Loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin.
7. Loi 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.
8. Loi 2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du code de gestion des Aires Protégées au Madagascar.
9. Loi 93-09 du 2 juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin.
10. Loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.
11. Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

• **Les textes réglementaires**

12. Décret N°2015-010 du 29 janvier 2015 portant Attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF)
13. 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)
14. Décret n°96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la 93-09 du 2 juillet 1993 portant Régime des Forêts en République du Bénin.

• **Publications et rapports d'étude**

15. La REDD+ et le programme ONU-REDD, Atelier de démarrage des activités REDD+ en Tunisie, 10-11 juin 2015, Hammamet, Tunisie.
16. Louis V. Verchot et Elena Petkova. (août 2010) : La situation des négociations relatives au mécanisme REDD.
17. GRAIB-ONG, 2008 : Rapport diagnostic micro régional dans le cadre projet d'élaboration de 300 PFR de MCA Bénin.
18. APIC-ONG, 2008 : Rapport diagnostic micro régional dans le département de Borgou dans le cadre projet d'élaboration de 300 PFR de MCA Bénin.
19. 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.
20. TEBLEKOU, K. & OUDE, P. (2009) : Approche participative de gestion des ressources naturelles au Bénin : bilan et que retenir dans le contexte de la décentralisation, 2009.
21. UN REDD PROGRAMME, Paraguay, 2012 : Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU REDD.
22. UN REDD PROGRAMME, Paraguay, 2012 : Principes et critères sociaux et environnementaux du Programme ONU REDD.
23. MUHRFLEC (2011) : Le livre blanc de politique foncière et domaniale.
24. Conseil Economique et Social, (2011) : La déforestation au Bénin : Enjeux et perspectives
25. FAO/CSA., (2012) : Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, pêches, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire.
26. Ann-Kristin Rothe & Paul Munro-Faure : Régimes fonciers et REDD+. Développer des régimes fonciers permettant la mise en œuvre de la REDD+.

27. GANDONOU, B. & DOSSOU-YOVO, C. (2013) : Rapport d'étude sur l'intégration de la décentralisation dans la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial au Bénin.
28. Politique forestière nationale, janvier 2012.
29. Rapport d'analyse de la situation foncière des forêts et feuille de route pour la mise en place de la REDD+ a Madagascar, juin 2015.
30. Dr. Kai SCHMIDT-SOLTAU & Rachad M. ALIM, (2008) : Programme National de Gestion Durable des Ressources Naturelles.
31. FAD, 2005 : Rapport d'évaluation du Projet d'Appui à la Gestion des Forêts Communales
32. Kambire HW, Djenontin INS, Kabore A, Djoudi H, Balinga MPB, Zida M et Assembe-Mvondo S. 2015. La REDD+ et l'adaptation aux changements climatiques au Burkina Faso : causes, agents et institutions. Document occasionnel, 123. Bogor, Indonésie : CIFOR
33. MEHU, 2005 : Stratégie Nationale de mise en œuvre au Bénin de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques.

Annexe 2 : Guides d'entretien

Annexe 3.1. Guide d'entretien avec les personnes ressources (Administration forestière et autres personnes ressources)

Date entretien...../...../.....
Nom et Prénoms personne rencontrée.....sexe.....
Coordonnées personne rencontrée.....
Structure personne rencontrée.....
Fonction dans la structure.....

QUESTIONS	REPONSES
I- REDD+ ET LE FONCIER	
1. Le Bénin est partenaire du mécanisme REDD+ depuis le 25 novembre 2011. Le saviez-vous ?	
2. Si oui, que savez de la REDD+ ? (Liens entre émission des GES et déboisement, dégradation des forêts et déforestation).	
3. Le Bénin s'est doté depuis le 14 août 2013 du CFD qui organise la gestion foncière. Qu'en savez-vous ?	
4. Ce code reconnaît aux personnes physiques comme morales des droits fonciers. Pouvez-vous nous les citer ?	
5. Par quels mécanismes accèdent-ils à ces droits et dans quels délais ? (actes et délais d'obtention des terres pour les investissements agricoles)	
6. Comment appréciez-vous la transparence de la procédure ?	
7. Quels sont les conflits qui résultent des différents modes d'accès au foncier ?	
8. Par quels mécanismes ces conflits sont-ils réglés ?	
9. Comment appréciez-vous l'efficacité de ces mécanismes ?	
10. Vos propositions d'améliorations des mécanismes de règlement des conflits fonciers	
11. L'exercice de ces droits contribue-t-il à la REDD+ ?	
12. Ces droits sont-ils soumis à des restrictions ? Si oui, lesquelles ?	
13. Quels effets ces restrictions peuvent-elles avoir sur la REDD+ ?	
II- REDD+ ET LES FORÊTS	
14. Le déboisement, la dégradation forestière et la déforestation sont les principales sources d'émission des GES.	
• Quels sont les acteurs qui contribuent à ces sources ?	
• Par quelles activités y contribuent-ils ?	
• Quelles sont les actions susceptibles d'aider à réduire ces sources ?	
• En direction de quels acteurs ces actions doivent elles être menées ?	
• Le CFD comporte-t-il selon vous des dispositions permettant de limiter ces sources ?	
• Si oui, citez- les.	
• Si non, quelles améliorations trouvez-vous nécessaires à apporter au CFD ?	
15. Appréciation de la gouvernance forestière au Bénin à :	
• Prise en compte de tous les acteurs par la politique	

forestière (exclusivité)	
• Prise en compte du concept de la décentralisation par la politique forestière	
• Respect de la législation forestière en vigueur	
• Respect de l'intégrité du domaine forestier de l'Etat et des collectivités locales	
• Respect du droit des communautés riveraines	
• Partage des bénéfices issus de l'exploitation des forêts	
• Transparence dans l'attribution des différentes autorisations	
• Délai d'obtention desdites autorisations	
• Respect de ces délais	
• Efficacité des sanctions en cas de transgression de la loi forestière	
16. Récapitulation des insuffisances relevées dans la gouvernance forestière	
17. Quelles sont les actions à mener pour corriger ces insuffisances et mieux réussir la REDD+ ? Et par qui (répartition par acteur)?	
• Autorités locales	
• Administration forestières	
• Populations autochtones	
• Autres communautés tributaires des forêts	
• PTF	
• Etc.	
18. Propos libres. Aspects importants selon vous mais non abordés lors de cet entretien ?	

Annexe 3.2. Guide d'entretien avec acteurs fonciers locaux (Animation en focus group lors des ateliers)

Département (Région) :			
Parc de rattachement		W / _____/	Pendjari / _____/
Effectif des participants par genre et par catégorie	Agriculteurs / _____/	H/ _____/	F/ _____/
	Eleveurs / _____/	H/ _____/	F / _____/
	charbonnier / _____/	H/ _____/	F / _____/
	Exploitants forestiers / _____/	H/ _____/	F / _____/
	Chasseurs/ _____/	H/ _____/	F/ _____/
	Autres / _____/	H/ _____/	F/ _____/
Communes/arrondissements/villages/campements de provenance des participants			Cf. liste de présence

Questions	Réponses
I- Inventaire genre sensible des ressources naturelles existantes	
1. Quelles sont les différentes ressources naturelles de vos zones respectives ?	
Selon les hommes	
Selon les femmes	
II- Analyse du système de gestion foncière	
2. Parmi ces ressources figurent certainement les terres agricoles. Comment les obtenez-vous ? (Modes d'accès à la terre)	
Selon les hommes	
Selon les femmes	
3. Rencontrez-vous des difficultés en voulant accéder aux terres ? Si oui, lesquelles ?	
Selon les hommes	
Selon les femmes	
4. Ces modes vous donnent-ils tous les droits ?	
Si oui citez-les	Hommes :
	Femmes :
Si non, de quelles restrictions sont-ils assortis ?	Hommes :
	Femmes :
5. Quelles sont les conséquences de ces restrictions sur la gestion des terres ?	
Selon les hommes	
Selon les femmes	
6. Quels sont les différents types de conflits fonciers auxquels vous êtes confrontés ?	
Les hommes	
Les femmes	
7. Quels sont les d'accès à la terre qui engendrent le plus de conflits ?	
Les hommes	
Les femmes	
8. Quelles sont les causes de ces conflits ?	
Les hommes	
Les femmes	
9. Quels sont les mécanismes de règlement de ces conflits ?	
10. Vos appréciations de l'efficacité de ces mécanismes	
11. Vos propositions d'amélioration de cette efficacité	
12. Vos propositions pour une gestion durable des terres	
Les hommes	
Les femmes	
III- Analyse de la gouvernance forestière	
13. Parmi les différentes ressources naturelles de votre terroir figurent aussi certainement les forêts. Quels	

droits exercez-vous sur ces forêts ?	
Les hommes	
Les femmes	
14. Qu'est-ce qu'il vous est interdit de faire au niveau des forêts ?	
Les hommes	
Les femmes	
15. Quelles sont vos principales activités économiques ?	
Les hommes	
Les femmes	
16. Parmi ces activités, lesquelles contribuent-elles à :	
• Dégrader les terres agricoles ?	Hommes :
	Femmes :
• Les forêts ?	Hommes :
	Femmes :
• Autres ? (à préciser)	Hommes :
	Femmes :
17. Propositions d'actions pour corriger ces conséquences négatives	
Hommes	
Femmes	
18. Quels rôles doivent jouer les acteurs suivants dans la mise en œuvre de ces actions :	
Vous-mêmes ?	Hommes :
	Femmes :
Etat/Autorités communales ?	Hommes :
	Femmes :
Administration forestière ?	Hommes :
	Femmes :
PTF	Hommes :
	Femmes :
19. Vos appréciations par rapport à la gestion des forêts par :	
L'administration forestière ?	
Les autorités communales ?	
20. Propositions d'améliorations à apporter à cette gestion au niveau de :	
Administration forestière ?	
Autorités communales ?	
21. Le Bénin est doté depuis le 14 août 2013 du CFD qui organise la gestion foncière. Qu'en savez-vous ?	
Les hommes ?	
Les femmes ?	
22. Ce code renforce-t-il les droits que vous détenez actuellement sur les terres et les forêts ?	
Si oui, comment ?	Les hommes ?
Si non, comment ?	Les femmes ?
23. Quelles améliorations trouvez-vous nécessaires à apporter au code ?	
Les hommes ?	
Les femmes ?	
24. Vos appréciations de la gestion foncière communale	
Les hommes ?	
Les femmes ?	
25. Quelles améliorations trouvez-vous nécessaires à apporter à cette gestion ?	
Les hommes ?	
Les femmes ?	

Annexe 4 : Liste des acteurs/institutions identifiées et effectivement rencontrés

N°	Nom Structures	Personnes à rencontrer/Fonction	Personnes rencontrées/Fonction	Contact	Date d'entretien
01	FAO	ADANGUIDI Jean		96 94 56 18	
02	CENAGREF	M. KIDJO		97 17 71 11/ 95 42 68 10	
03	DAT	ADOUNVO Ulrich/ Resp Composante Stratégies Sectorielles et Services Collectifs			
04	DGFRN	Gl ADJADEME F. Aristide/DGAFRN			
05		CIF Zou-Collines	Cdt AZANKPAN/Suppléant CIF		22/09/15
			Capitaine AWOUKOU		22/09/15
		CIF Mono-Couffo			
		CIF Ouémé-Plateau			
		CIF Borgou-Alibori			
		CIF Atacora-Donga			
06		Col AKOUEHOU Gaston/DG CERF			
07		Col DJOGBENOU Paul, DG/PAGEFCOM			
07		ALLE Pierre/CENATEL			
08		ABLE Coffi			
09	Equipe REED+	Cdt AHONONGA Fiacre		96 00 46 85	
10		Cdt KOUCHADE Melkior		97 26 27 57	
11	PNUD	AGBOKOU Isidore/TL Unité Environnement		97 64 91 32	
12	ProAgri	Col FANDOHAN Sylvestre			
13	PAPDFGC	TOSSOU Daniel		97 11 28 28	
14	Expert foncier	Pr BIAOU Gauthier			
	Synergie paysanne	BODEA Simon			

Annexe 4 : Glossaire

- **Plan d'Affectation des Terres** : c'est un plan qui détermine la stratification des utilisations territoriales dans un paysage et qui fournit des orientations de base pour chaque zone d'affectation des terres et pour l'intégration de ces zones ;
- **Plan d'occupation des sols** : Un plan qui identifie les surfaces affectées à une utilisation particulière à des fins de gestion foncière. Il est utilisé pour la classification des terres, la planification de la gestion des ressources, l'identification des superficies allouées à un développement futur, comme l'élargissement d'un axe routier.
- **Planification** : processus dans lequel des parties prenantes (membres des communautés, scientifiques, représentants du gouvernement, hommes d'affaires privés, autorités traditionnelles, etc.) se rassemblent pour discuter et déterminer comment gérer des ressources dans une aire géographique particulière au bénéfice des générations présentes et futures ;
- **Domaine forestier permanent** : domaine couvrant les terres boisées (massifs forestiers) ou non, définitivement affectées à la forêt appartenant à l'Etat (forêts domaniales), aux collectivités territoriales (forêts communales) et aux personnes morales de droit public (Offices, Sociétés d'Etat.), ayant fait l'objet de délimitation et de classement.
- **Domaine forestier non permanent** : domaine couvrant les terres boisées (massifs forestiers) ou non du domaine forestier national, susceptibles d'être affectées à d'autres utilisations autres que forestières (agriculture, élevage, projets de développement etc.), comprenant également les forêts communautaires et des particuliers.
- **Domaine forestier national** : ensemble des domaines forestiers permanent et non permanent.
- **Déforestation** : conversion à longue échéance ou de façon permanente des terres forestières en terre non forestière ;
- **Dégradation** : changement entraînant une diminution de la densité de la forêt ou une perte du carbone forestier mais ne conduisant pas à la conversion en terre non forestière ;
- **Déboisement** : opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière. Selon le Protocole de Kyoto, décision 16/CMP.1, on entend par déboisement la conversion anthropique des terres forestières en terres non forestières.
- **Zonage** : processus d'identification (ou de délimitation) de zones géographiques séparées par des affectations des terres différentes (et par des lignes directrices qui y sont liées), dans le cadre d'un processus plus vaste de planification de l'affectation des terres ;
- **Macro-zone** : vaste aire géographique, telle qu'un parc national ou une concession forestière ;
- **Micro-zone** : aire bien définie dans l'espace à l'intérieur d'une macro-zone où la gestion des terres diffère des zones adjacentes (pêche, chasse, collecte de produits forestiers non ligneux, le tourisme, l'agriculture, concessions d'exploitation forestière, etc.).