

Charte Nationale sur la Gouvernance du Foncier Rural en République du Bénin

Contribution à la mise en action des textes internationaux, régionaux et nationaux encadrant l'utilisation raisonnée et durable des ressources naturelles et des espaces ruraux pour un développement vert durable socialement éthique.

Sommaire

Préambule

Chapitre I : Définitions

Chapitre II : Des objectifs

Chapitre III : Des principes de base

Chapitre IV : Des principes transversaux

Chapitre V : De la légalité et de la gouvernance

Chapitre VI : De l'économie verte et du développement responsable

Chapitre VII : De l'éthique, de la solidarité et de la justice sociale

Chapitre VIII : De l'environnement et de la biodiversité

Chapitre IX : De la culture, des savoirs et enseignements

Chapitre X : De l'usage des terres et du droit foncier

Chapitre XI : Du mécanisme de mise en œuvre et de suivi de la charte

Chapitre XII : De l'entrée en vigueur

Chapitre XIII : Des dispositions finales



Préambule

Le secteur agricole béninois se caractérise encore de nos jours, par :

- les difficultés d'accès et d'utilisation de la terre, particulièrement pour les femmes, les jeunes et les migrants,
- les différends liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles,
- l'absence de creuset d'échange et de partage de bonnes expériences sur le foncier,
- la faible internalisation /adoption de la législation foncière au niveau local,
- la dégradation et la baisse de fertilité des terres agricoles,
- l'utilisation incontrôlée des fertilisants et pesticides chimiques agricoles et parfois de mauvaise qualité,
- la pression foncière et la marchandisation de plus en plus accrues.

C'est dans ce contexte que les utilisateurs et usagers de la terre rurale ont senti la nécessité de convenir d'un guide, une charte nationale, qui trace une ligne de conduite entre eux, détermine les obligations des uns et des autres pour une gestion rationnelle et transparente de cette ressource.

Parce que nul n'est censé ignorer la loi, la présente Charte fait la promotion des textes législatifs nationaux, dans le respect de la constitution, sans pour autant être un outil de diffusion des lois.

Parce que chacun est un acteur du développement national, cette Charte se veut cohérente avec l'ensemble de l'arsenal de la bonne gouvernance rurale béninoise, sans pour autant être un outil de vulgarisation des politiques et stratégies nationales.

Parce que les réalités socio-économiques du Bénin sont le creuset de son identité et le berceau de son intégrité, cette Charte Nationale des droits et devoirs des utilisateurs de la terre offre un document unique, compilant et adaptant aux réalités nationales un grand nombre de textes internationaux (pris comme références). La source d'inspiration majeure reste la somme des savoirs locaux et des expertises nationales mobilisées.

Tout acteur adhérant à cette charte (les agriculteurs, les organisations de producteurs agricoles, les chefs coutumiers, les structures nationales et locales de gestion foncière, les présumés propriétaires de terres, les migrants agricoles, les transhumants, la société civile, les projets de développement rural, organismes d'aide à la coopération, les banques, les investisseurs agricoles, les syndicats de producteurs, les sociétés de microfinance, les services agricoles (publics et privés), les élus locaux, etc...) cherche en priorité des résultats en matière de sécurité alimentaire, de croissance économique verte responsable, de mise en œuvre des politiques et stratégies nationales, de lutte contre la pauvreté, de sécurité foncière, de promotion du genre, de réduction des inégalités, de prise en compte des populations vulnérables, de préservation des habitats, de conservation de la diversité biologique et des ressources naturelles, d'adaptation et de résilience face au changement climatique.

La Charte Nationale sur la gouvernance du foncier rural en République du Bénin encadre les droits et devoirs des utilisateurs de la terre. Elle propose des textes concis et en nombre réduit. Les 24 principes, présentés de manière structurée (en 13 chapitres et 33 articles), condensent dans une approche holistique et intégrée, la vision d'un développement rural responsable et respectueux de l'intégrité sociale et environnementale nationale.

Les Principes de la Charte Nationale sont illustrés par des icônes afin que chacun puisse y reconnaître une symbolique personnelle dans un contexte identitaire national.

Nous fondant sur :

- les objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies, 2015 ;
- la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981 ;
- la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ;
- 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 de la FAO ;
- la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin modifiée et complétée par la loi n°2019-40 du 07 Novembre 2019;
- la Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- la Loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin ;
- la Loi n°2018-20 du 23 avril 2019 portant Code pastoral en République du Bénin ;

- la loi n° 87-012 du 21 septembre 1987 relative au Code Forestier de la République du Bénin ;
- les Etudes Nationales de Perspective à Long Terme « Bénin, 2025 Alafia » ;
- la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ;
- le livre blanc de politique foncière et domaniale (juin 2011) ;
- la loi n° 2021-13 modifiant et complétant la loi n°2002-07 du 24 août 2004 portant Code des personnes et de la famille en République du Bénin ;
- les autres outils et instruments pertinents de développement économique, social et culturel ;

résolus de respecter les principes de gouvernance et les valeurs fondamentales adoptées, susceptibles d'instruire une bonne gouvernance du foncier rural au Bénin ;

convenons de ce qui suit :



Chapitre I : Définitions

Article 1

Acteurs du foncier rural : ce sont des individus, institutions, organisations, etc. qui ont accès à la terre rurale, qui l'utilisent et qui la gère.

BCDF : Bureau Communal du Domaine et du Foncier

Biogénétique : La biogénétique du vivant (animal et végétal) est un patrimoine vital à protéger. Les écosystèmes (y compris les habitats et les sols) sont fragilisés par des aléas climatiques menaçants. L'économie rurale et la sécurité alimentaire sont fragilisées par la volatilité (et la spéculation) des marchés mondiaux. Ces aléas et menaces sont autant de risques pour les populations rurales.

Charte : c'est un contrat, une convention, un pacte, un guide entre deux ou plusieurs organisations ou partenaires, qui trace une ligne de conduite entre eux, détermine les obligations des uns et des autres pour une gestion rationnelle et transparente de la terre.

La charte est une valeur symbolique véhiculant un engagement moral et politique (au sens du vivre ensemble). Il s'agit de la formalisation d'un texte de consensus, signé par un ensemble de partenaires. La charte définit les politiques d'aménagement foncier actives et cohérentes, inscrivant les actions engagées dans des logiques de durabilité.

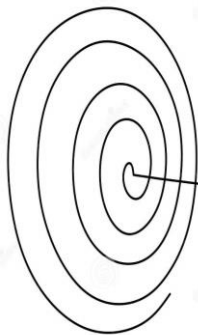
CoGeF : Commission de Gestion Foncière

Fuite : On entend par « fuite » le déplacement de la menace (et du prélèvement) d'un lieu à un autre. De même, tout projet vise la durabilité, soit une permanence dans le temps.

Gouvernance foncière responsable : La gouvernance foncière est un élément essentiel pour déterminer si les personnes, les communautés et les autres acteurs peuvent acquérir des droits – et s'acquitter des devoirs qui y sont associés – sur l'utilisation et le contrôle des terres, des pêches et des forêts, et comment ils pourront les obtenir.

SVGF : Section Villageoise de Gestion Foncière

Terres rurales : Ensemble des terres occupées par les activités agricoles, pastorales, sylvicoles, piscicoles ou destinées à accueillir l'une ou l'autre de ces activités. Les terres rurales sont situées en dehors des zones urbaines, des zones à urbaniser ou des zones d'urbanisation future telles que définies par les documents d'urbanisme.



Chapitre II : Objectifs

Article 2

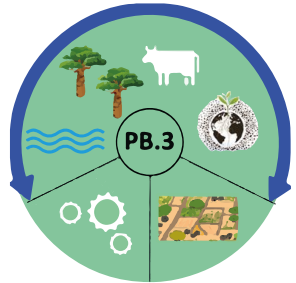
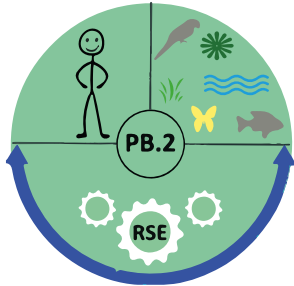
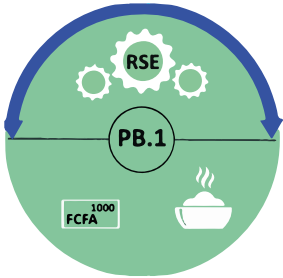
L'objectif global de cette charte est de formaliser les engagements entre le service de l'administration foncière et ses partenaires pour l'amélioration du système de gouvernance foncière.

De façon spécifique, il s'agit de :

- encourager l'amélioration de la gouvernance foncière à la base ;
- renforcer la collaboration et le dialogue entre les parties prenantes ;
- assurer une gestion transparente du domaine foncier qui favorise l'accès équitable des terres pour tous et qui sécurise les droits des communautés à la base (en milieu rural) ;
- contribuer à l'amélioration des capacités techniques et opérationnelles des agents de l'administration foncière et des services techniques connexes ;
- fournir un cadre pour assurer la promotion des avantages environnementaux et sociaux, en réduisant les risques qui découleraient d'une mise en place d'activité sans approche intégrée ;
- oeuvrer à la cohésion sociale, conditions vitales pour les investissements économiques en fixant les règles éthiques internes qui favorisent la transparence, la responsabilité et la redevabilité ;
- aider à la formulation de projets, de programmes, de financement d'activités rurales, de partenariats de développement ou de partenariats d'affaires, de politiques de développement responsable.



Chapitre III : Principes de base



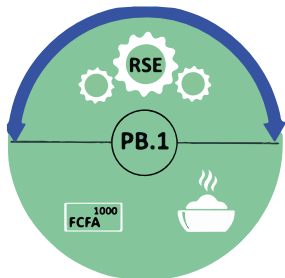
PB.1 : Principe d'exploitation durable des terres rurales

Article 3

Un acteur du développement a le droit d'exploiter les terres rurales de manière responsable et durable dans le respect des politiques de développement durable béninoises et sans causer des impacts négatifs, tels que définis par l'Etat et par les principes et accords internationaux dont l'Etat Béninois est signataire, et dans le respect du Principe de sauvegarde de l'intégrité environnementale et sociale (dans un processus de type RSE).

Article 4

Tout projet dont l'objet porte sur l'exploitation des terres rurales doit intégrer (par des mesures et actions transversales spécifiques) les préoccupations relatives à la dimension humaine.



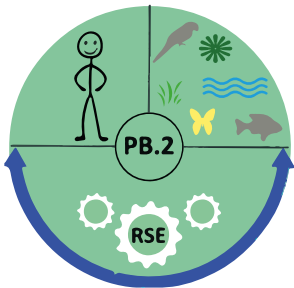
PB.2 : Principe d'étude d'Impact, de sauvegarde et de Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE)

Article 5

Tout projet d'exploitation foncière doit faire l'objet d'une étude d'impact socio-environnementale (en tant qu'instrument national légal). Cette étude doit être entreprise dans le cadre des activités envisagées. Elle dépend de la décision d'une autorité nationale ou locale compétente.

En complément des dispositions légales, l'étude d'impact peut faire l'objet d'une demande et d'une validation par une autorité ad hoc infranationale ayant autorité dans le cadre de la mise en place de la politique nationale de développement.

En absence d'information suffisante sur les risques socio-environnementaux et/ou en cas d'incertitude sur la robustesse des arguments « scientifiques » mis en avant par le porteur de projet, les autorités en charge de l'application des règles nationales (ou locales, dans le cadre de l'aménagement du territoire) feront valoir le principe de précaution.

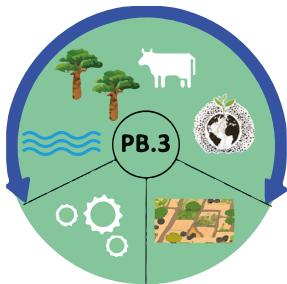


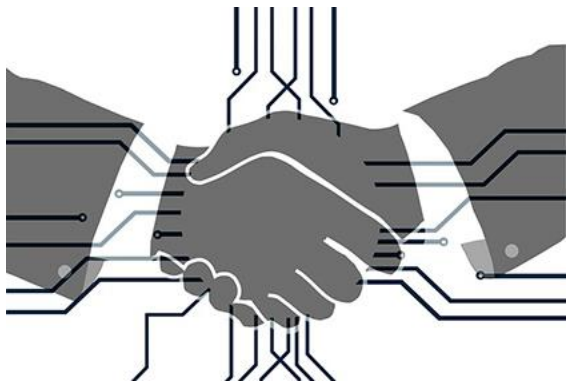
PB.3 : Principe d'aménagement du territoire et de préservation des sols et des ressources en eaux

Article 6

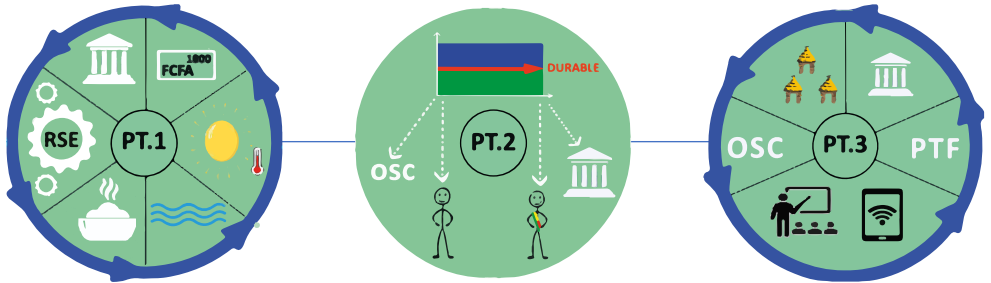
Les utilisateurs des zones agroforestières, sylvopastorale et agro-pastorale (ainsi que les interfaces avec le milieu naturel) sont astreints au respect des plans de développement communaux (PDC) et des conventions locales.

Les projets/programmes opèrent en conformité avec les dispositions en vigueur et œuvrent pour la préservation des milieux, des sols et des ressources en eaux dans le respect des systèmes homme-paysage-nature.





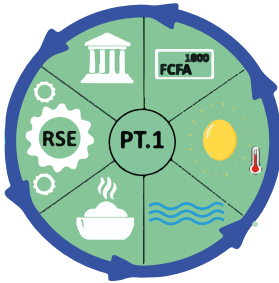
Chapitre IV : Principes transversaux



PT.1 Principe de faisabilité, de revue institutionnelle, de situation de référence et de suivi

Article 7

L'autorité compétente s'engage à assurer le suivi et le contrôle des projets de mise en valeur des terres rurales sur la base des mécanismes d'évaluation de performance.



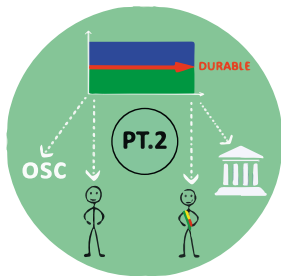
PT.2 : Principe de redevabilité de permanence et de durabilité

Article 8

En l'absence de dispositif légal applicable (dans le cadre de la loi portant développement durable), tout acteur a l'obligation morale (nonobstant sa responsabilité sur les conséquences des actions qui lui sont imputables dans la réalisation d'un projet de développement durable) de rendre compte des résultats de son action (Principe de transparence) aux institutions compétentes.

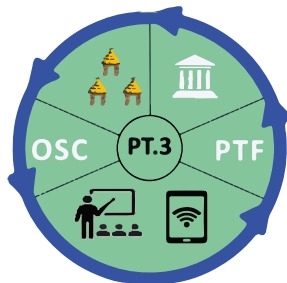
Tout projet doit à cet égard, grâce à un dispositif de suivi et monitoring, faciliter la garantie d'absence de « fuite de pression sur l'environnement ».

A cet égard, la conception de projets ou activités prend en compte les risques d'inversion et de non-permanence des résultats attendus. La durabilité est visée de façon explicite.



PT.3 Principe de partenariat, de coopération et de capitalisation

Article 9

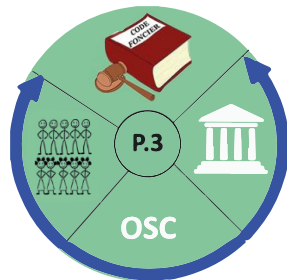
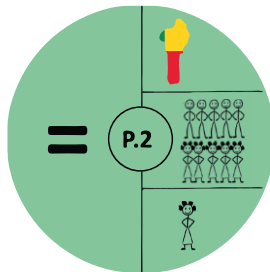


Tout acteur du Développement Vert Responsable (DVR) dans le domaine du foncier rural, quel que soit son niveau d'intervention (Organisation de la Société Civile OSC et les Partenaires Techniques et Financiers PTF), doit toujours rechercher les complémentarités, les synergies et les coopérations nécessaires avec les autres acteurs (à l'échelle locale et globale) en vue d'assurer une plus grande efficacité et efficacité dans la réalisation d'un projet ou d'une activité.

La Capitalisation est assurée par des mécanismes de diffusion des résultats et de formation professionnelle continue.



Chapitre V : De la légalité et de la gouvernance



P.1 Principe de primauté de l'Etat de droit

Article 10

La Charte encourage au respect de la Constitution et des lois dans le domaine du foncier rural.

Elle ne saurait se substituer à aucune des lois nationales ni interférer dans les domaines régaliens de l'Etat.

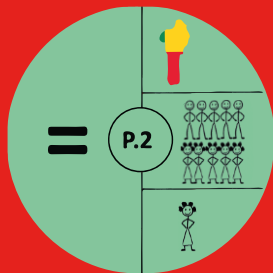
La Charte met en avant le principe de souveraineté nationale et le respect des politiques, stratégies, priorités et objectifs de Développement Vert Responsable (DVR) du Bénin.



P.2 Principe d'intégrité nationale, collective et individuelle

Article 11

Tout projet dans le domaine du foncier rural doit respecter et protéger les droits des parties prenantes, notamment les droits de l'homme, les droits prévus par la loi, les droits coutumiers, les droits collectifs et les droits individuels.

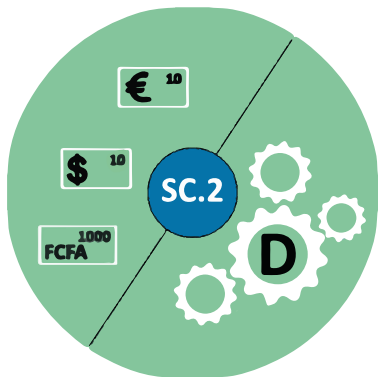


P.3 Principe de la gouvernance démocratique

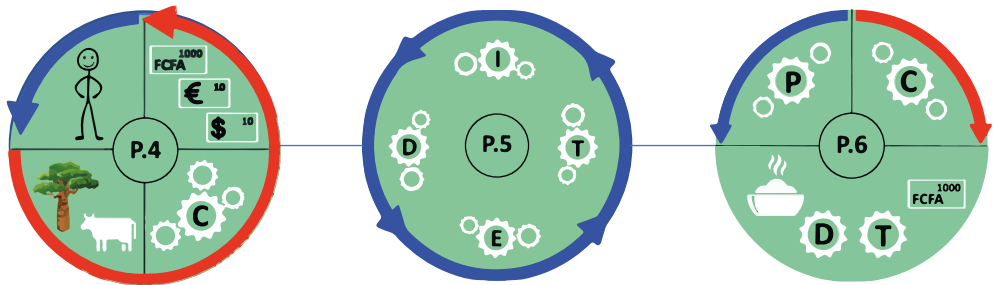
Article 12

Tout projet dans le domaine du foncier rural doit respecter les cinq piliers de la bonne gouvernance : la transparence, la coordination, la participation intégrale, l'éthique et la responsabilisation.





Chapitre VI : De l'économie verte et du développement responsable

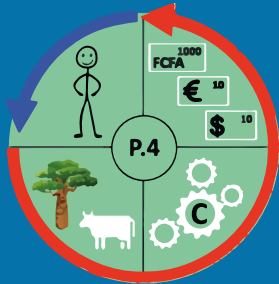


P.4 Principe d'internalisation des coûts et de compensation des coûts d'opportunité

Article 13

La valeur des biens et services issus d'une exploitation de ressources fussent-elles matérielles (animale, végétale, eau, terre) ou immatérielles (savoir ancestral, tradition, culture) doit refléter l'ensemble des coûts environnementaux et sociaux qu'elle occasionne.

Les coûts avérés sont évalués en concertation avec les parties prenantes compensés équitablement, a minima et de manière transparente.



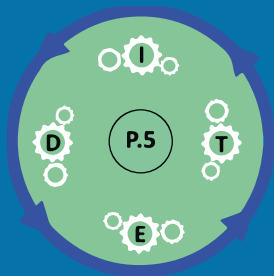
P.5 Principe d'efficacité économique et de fiscalité responsable et harmonieuse

Article 14

Pour parvenir à un Développement Vert Responsable (DVR) dans le domaine foncier rural, les acteurs s'engagent à la mise en valeur innovante et performante des terres agricoles.

Par ailleurs, une fiscalité adaptée est la condition sine qua none de la responsabilisation des populations qui devront s'en acquitter, donnant ainsi de la valeur à leur bien foncier.

Enfin, les acteurs s'engagent à une fiscalité harmonieuse, cadre nécessaire au financement pérenne de l'administration des services fonciers.



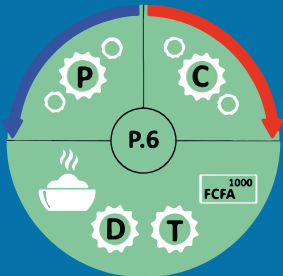
P.6 Principe de production et consommation responsables

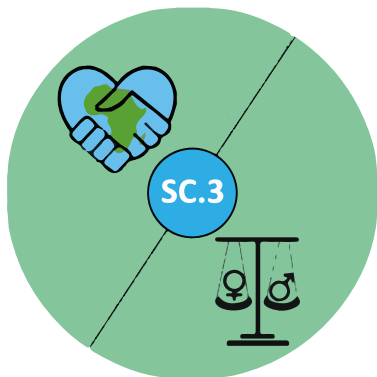
Article 15

Des changements doivent être apportés dans les modes de production agricole, animale et halieutique et de consommation en vue de rendre ces dernières plus durables et plus responsables.

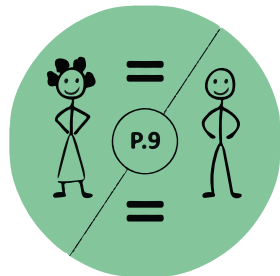
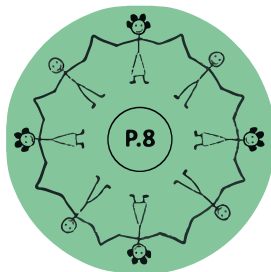
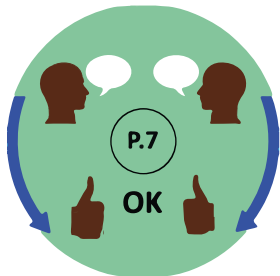
La production et la consommation responsables doivent prioriser l'agriculture familiale et les sources d'énergies propres et renouvelable.

Les changements attendus suivent une approche qui évite le gaspillage et optimise l'utilisation des ressources nationales naturelles.





Chapitre VII : De l'éthique, de la solidarité et de la justice sociale



P.7 Principe éthique de consentement préalable et de participation pleine et efficace

Article 16

Le principe implique :

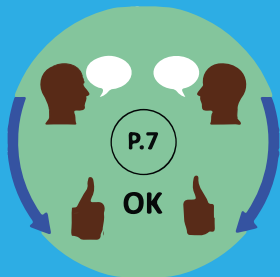
- Une sensibilisation, une information et des consultations des acteurs parties prenantes à l'utilisation des terres rurales.
- Un consentement préalable (donné librement et en connaissance de cause).
- Une clarification des rôles et responsabilités des parties prenantes.

Une démarche de consultation participative techniquement, moralement et intellectuellement honnête :

Techniquement : application des meilleures pratiques nationales et internationales.

Moralement : suivi des règles éthiques et approche inclusive.

Intellectuellement : suivi d'une approche intégrée et durable du Développement Vert Responsable.



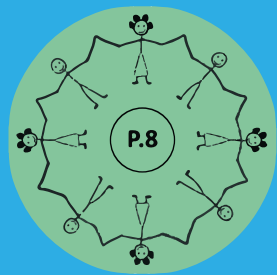
P.8 Principe d'équité, d'impartialité et de solidarité

Article 17

Un projet (une activité) doit être traité de manière juste et impartiale avec toutes les parties prenantes concernées dans un souci d'équité intra et intergénérationnelles ainsi que dans une optique de maintien de cohésion sociale.

De façon spécifique, les populations et groupes sociaux défavorisés, marginalisés, vulnérables, discriminés et/ou n'ayant pas d'influence sur les processus de décisions (notamment, par exemple, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants, les personnes déplacées, les minorités) doivent être soutenus et intégrés.

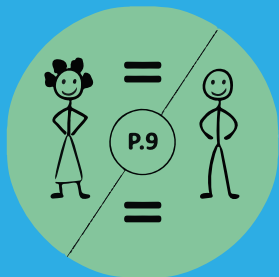
La programmation leur accorde une attention particulière de manière à les associer en priorité aux bénéfices attendus.

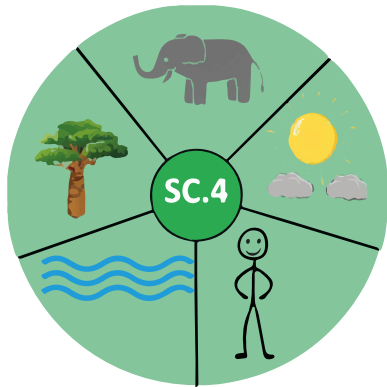


P.9 Principe d'égalité des genres

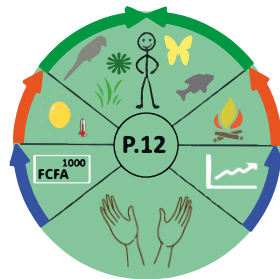
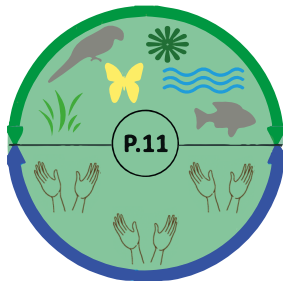
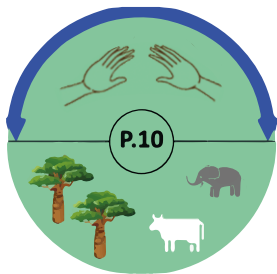
Article 18

L'accès de la femme au foncier doit être accru et faire l'objet d'une attention particulière afin de renforcer son rôle socioéconomique et de garantir l'autonomisation de sa capacité de gestion et la durabilité de ses ressources financières.





Chapitre VIII : De l'environnement et de la biodiversité

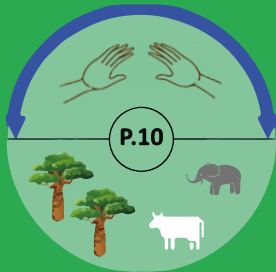


P.10 Principe de préservation et de protection de la biodiversité et des écosystèmes

Article 19

La diversité biologique et les écosystèmes doivent être préservés dans l'exploitation des terres rurales.

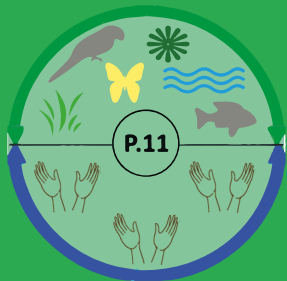
Chaque projet (ou activité) doit intégrer (par des mesures et actions transversales spécifiques) les préoccupations relatives à la dimension environnementale.



P.11 Principe d'action préventive et de correction

Article 20

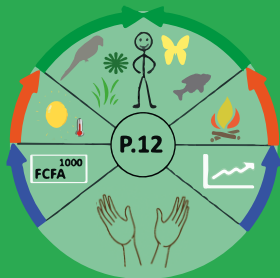
Tout Projet/programme doit comporter la formulation d'une approche de type RSE avec une situation de référence, une étude impact et des actions de correction dans le respect d'un schéma dicté par l'administration béninoise et selon les principes internationaux reconnus par l'Etat.

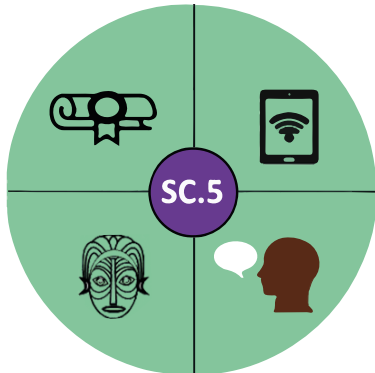


P.12 Principe de résilience face au changement climatique et aux risques naturels

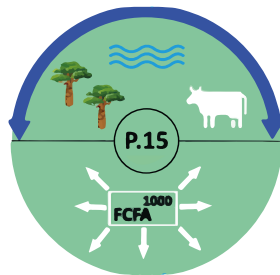
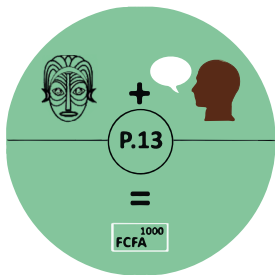
Article 21

Face aux risques du changement climatique et des catastrophes naturelles, les programmes, projets, et stratégies doivent proposer des réponses concrètes visant l'adaptation et la résilience du monde rural agricole.





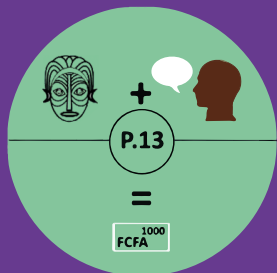
Chapitre IX : De la culture, des savoirs et L'enseignement



P.13 Principe de sauvegarde du patrimoine culturel et de valorisation des savoirs

Article 22

La conservation du patrimoine culturel et la transmission des savoirs ancestraux ainsi que des pratiques traditionnelles doivent être valorisées par l'accès et le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des savoirs traditionnels dans l'exploitation des terres rurales.



P.14 Principe de participation et d'accès au savoir

Article 23

Les mesures favorisant l'éducation, l'apprentissage, le partage des connaissances, l'accès à l'information et à la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective des communautés à la mise en œuvre des mesures visant un développement vert durable.

L'information et le savoir sont diffusés tout au long de la vie d'un projet. La formation est promue. Elle vise un publique large et utilise les moyens du numérique (digitalisation des contenus pédagogiques).

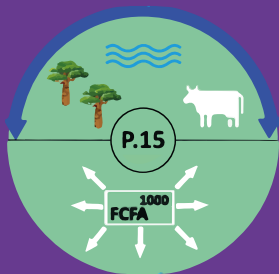


P.15 Principe de répartition des bénéfices de la mise en valeur des ressources foncières

Article 24

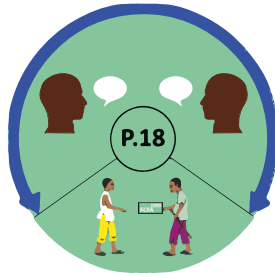
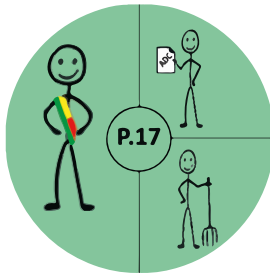
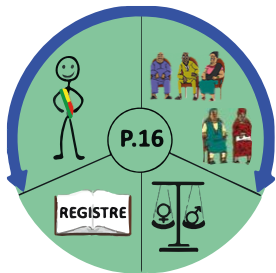
Un projet d'exploitation agricole doit prévoir et définir (en concertation et selon les règles en vigueur) le partage des bénéfices tirés de la gestion durable des écosystèmes au travers de l'instauration d'une clé de répartition connue de tous.

Des systèmes fiduciaires et de gestion des fonds (et bénéfices) sont développés et suivis.





Chapitre X : De l'usage des terres et du droit foncier



P.16 Principe de Gouvernance Responsable des régimes fonciers

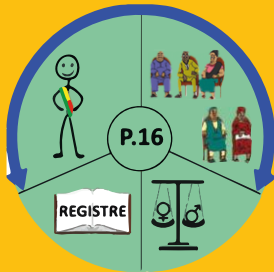
Article 25

Un projet (ou une activité) donne accès à la justice en cas de violation des droits fonciers légitimes et prévient les différends fonciers.

Un mécanisme de prévention et de gestion des conflits est mis en place.

Les conflits sont enregistrés et documentés.

De la même manière la résolution des conflits fait l'objet de procès-verbaux dûment enregistrés, conformément à la loi.



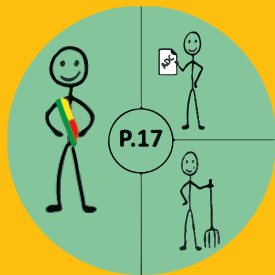
P.17 Principe de reconnaissance des droits coutumiers liés au foncier

Article 26

Un projet reconnaît les droits d'usage coutumiers comme étant l'accès, le contrôle et l'utilisation des terres selon des principes, valeurs, coutumes et traditions établis de longue date, y compris l'usage saisonnier ou cyclique, qui ne font pas partie du système juridique formel.

Ces droits sont associés à des institutions traditionnelles d'administration des terres et à des lois coutumières qui définissent la manière dont les droits sont attribués et protégés.

Lorsque des terres couvertes par un projet sont détenues ou occupées en vertu du droit coutumier, la consultation, le consentement préalable et la participation complète de l'ensemble des propriétaires et utilisateurs coutumiers sont requis dans le respect de la loi.



P.18 Principe de respect de la propriété foncière et des droits d'usage

Article 27

Un projet d'utilisation des terres, de changement d'affectation des terres et de gestion forestière doit être respectueux des règles foncières, de la tenure et des droits d'usages légitimes.

Toute activité respecte les droits liés aux conditions de sécurisation : i) des Titres Fonciers, ii) des Attestations de Détention Coutumière (ADC) et iii) droits d'usage (exemples : Contrats Types et/ou Conventions Locales, droits de transhumances/pâturage, etc.).

En l'absence de clarification suffisante des droits sur les espaces considérés par les activités, un plan de gestion concerté est élaboré, négocié et validé par les autorités compétentes locales (telles que BCDF, CoGEF et/ou SVGF).





Chapitre XI : Mécanisme de mise en œuvre et de suivi de la charte

Article 28

La charte a un caractère volontaire. Sont déclarés adhérents les signataires de la charte. Un registre (en format numérique) des adhérents à la charte est maintenu par la Chambre Nationale d'Agriculture (CNA).

Article 29

Des plateformes multi-acteurs sur le foncier sont institutionnalisées au niveau national, départemental et communal pour la mise en œuvre et le suivi-évaluation des principes et valeurs contenues dans la charte.

Ces plateformes assurent l'éveil, l'anticipation, l'éducation et la promotion des valeurs morales, éthiques, civiques et citoyennes.

Chapitre XII : De l'entrée en vigueur

Article 30

La présente Charte entre en vigueur après son adoption en conseil des ministres.

Chapitre XIII : Des dispositions finales

Article 31

La Charte peut être révisée en cas de besoin.

Article 32

Les signataires de la présente charte doivent veiller au respect scrupuleux des valeurs qui y sont énumérées.

Article 33

La présente Charte, rédigée en langue française et validée solennement à la plateforme nationale des acteurs du foncier rural par consensus, fait foi entre toutes les parties prenantes. Elle sera traduite en langues nationales.

