

REFORMS TO REGULATE LAND GRABBING FOR THE BENEFIT OF YOUNG PEOPLE IN FRANCOPHONE WEST AFRICA:

The case of Benin and Senegal.

¹Innocent Antoine HOUEDJI, ²Ameth DIALLO

¹Youth & Land Expert, Youth Initiative for Land in Africa (YILAA)

ahouedji@yilaa.org, Porto-Novo, Benin

²Youth & Land Expert, Youth Initiative for Land in Africa (YILAA), PhD in Land Law (Gaston Berger University).

amethdiallo45@gmail.com,

Saint Louis, Sénégal

ABSTRACT

Context and background

Land grabbing has been in the news in Africa in recent years. Fertile land is increasingly falling into the hands of national or international private investors. Farmers with rudimentary means, youth, women, indigenous people, and pastoralists are the actors most affected by large-scale land grabs. Fertile land is becoming increasingly scarce and the public authorities do not seem to be determined to put in place safeguards to regulate this situation. However, while some countries such as Benin have made significant legal advances to try to regulate land grabbing, others are still sleeping on their laurels. The case of Senegal and many other West African countries are quite illustrative examples. But to better understand this rather differential trend, it is important to make a comparison between two systems, two West African countries, Senegal and Benin.

Goal and Objectives:

The purpose of this article is to compare the legal provisions of Benin and Senegal on land grabbing and to highlight the advances that limit this phenomenon to the advantage of the young people.

Methodology:

Our work consisted on the one hand of a literature review and on the other hand of the collection of land and legal data allowing us to see the progress of the phenomenon in order to propose recommendations to limit land grabbing in French-speaking West Africa for the benefit of youth.

Results:

This article will help to know more about land grabbing in francophone west Africa, especially in Benin and Senegal. The research results showed that land grabbing in Francophone West Africa requires legal and political regulation to better protect the land rights of vulnerable groups such as youth and women.

Keywords

Land grabbing, youth, land reforms, Youth land access, Land governance, Africa.

RÉFORMES POUR RÉGULER L'ACCAPAREMENT DES TERRES AU PROFIT DES JEUNES EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE :

Cas du Bénin et du Sénégal

¹Innocent Antoine HOUEDJI, ²Ameth DIALLO

¹Expert Jeunesse & Foncier, Youth Initiative for Land in Africa (YILAA)

ahouedji@yilaa.org, Porto-Novo, Benin

²Expert Jeunesse & Foncier, Doctorant en Droit, Gaston Berger University.

Amethdiallo45@gmail.com, Saint Louis, Sénégal

RESUME

L'accaparement des terres défraie la chronique ces dernières années en Afrique. Les terres fertiles entrent de plus en plus dans les mains des investisseurs privés nationaux ou internationaux. Les agriculteurs avec des moyens rudimentaires, les jeunes, les femmes, les autochtones, les éleveurs sont les acteurs les plus affectés par les accaparements de terres à grande échelle. Les terres fertiles deviennent de plus en plus rares et les pouvoirs publics ne semblent pas être déterminés à mettre en place des gardes fous pour réguler cette situation. Toutefois, si certains pays tels que le Bénin ont fait des avancées significatives sur le plan juridique pour tenter de réguler l'accaparement des terres, d'autres dorment toujours sous leur laurier. Le cas du Sénégal et tant d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest en sont des exemples assez illustratifs. Mais pour mieux comprendre cette tendance assez différentielle, il est important de procéder à une comparaison entre deux systèmes, deux pays de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal et le Bénin.

Cette étude comparative a permis de ressortir les avancées juridiques et stratégiques du Bénin pouvant servir d'exemple à d'autres pays de la sous-région.

Mots clés (*Cambria 10pt gras*)

Accaparement des terres, Jeunesse, Reformes foncières, Accès des jeunes à la terre, gouvernance foncière, Afrique.

1. INTRODUCTION

L'accaparement des terres défraie la chronique ces dernières années en Afrique. Les terres fertiles entrent de plus en plus dans les mains des investisseurs privés nationaux ou internationaux. Les agriculteurs avec des moyens rudimentaires, les jeunes, les femmes, les autochtones, les éleveurs sont les acteurs les plus affectés par les accaparements de terres à grande échelle. Les terres fertiles deviennent de plus en plus rares et les pouvoirs publics ne semblent pas être déterminés à mettre en place des gardes fous pour réguler cette situation. Toutefois, si certains pays tels que le Bénin ont fait des avancées significatives sur le plan juridique pour tenter de réguler l'accaparement des terres, d'autres dorment toujours sous leur lauriers. Le cas du Sénégal et tant d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest en sont des exemples assez illustratifs. Mais pour mieux comprendre cette tendance assez différentielle, il est important de procéder à une comparaison entre deux systèmes, deux pays de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal et le Bénin.

Situé à l'extrême ouest de l'Afrique occidentale avec une façade maritime de plus de 700 km sur l'océan atlantique qui le limite à l'Ouest, le Sénégal couvre une superficie de 196712 Km². Le territoire Sénégalais est limité au Nord par la Mauritanie, à l'Est par le Mali et au Sud par la Guinée et la Guinée Bissau. La croissance économique, demeure non seulement erratique en raison de sa vulnérabilité aux aléas climatiques mais n'est pas substantielle pour réduire durablement la pauvreté. Le taux de croissance a été à son plus bas niveau, en 2011, estimé à 1,8%, en raison entre autres des effets négatifs de la sécheresse. Il est passé à 3,5% en 2013 et 4,3% en 2014. Il est estimé à 6,5% en 2015 et à 6,6% en 2016, porté essentiellement par la forte croissance dans le secteur primaire. A moyen terme, la croissance devrait être plus vigoureuse avec une projection annuelle de 7% à 8%. Au plan social, selon les données de l'enquête nationale sur l'emploi, publiées en novembre 2015, le taux combiné du sous-emploi lié au temps de travail et du chômage a été estimé à 39% dont 54,5% pour les femmes et 29,8% pour les hommes. L'agriculture qui emploie 60% de la population est encore très dépendante des productions pluviales, qui demeurent vulnérables aux aléas climatiques. En dépit, des interventions de l'Etat et des partenaires techniques et financiers dont la banque, les contraintes demeurent. A cet égard, la sécurité alimentaire reste assurément un défi. Plus spécifiquement, au Sénégal, la terre constitue la principale richesse du monde rural. Bien gérée et rationnellement mise en valeur, elle constitue un facteur de développement économique. C'est le socle de la quasi-totalité des dynamiques de développement rural. Elle demeure la principale source d'emploi en milieu rural et un moyen incontournable de croissance économique et de lutte contre la pauvreté.

Le Bénin est situé en Afrique de l'Ouest dans la zone tropicale entre l'équateur et le tropique du Cancer (entre les parallèles 6°30' et 12°30' de latitude nord et les méridiens 1° et 30°40' de longitude est).

Il est limité :

- au nord par la République du Niger sur 277 km avec 120 km délimités par le fleuve Niger ;
- au nord-ouest par le Burkina Faso (sur 386 km) ;
- à l'ouest par le Togo (sur 651 km),
- à l'est par le Nigeria (sur 809 km) ;

- et au sud par l'océan Atlantique (sur 121 km).

L'économie béninoiseⁱ dépend fortement de l'agriculture et du commerce informel de réexportation et de transit avec le Nigéria (20 % du PIB). Le taux de pauvreté était à 45.9% en 2020. Avec la crise de la COVID-19, le PIB réel a baissé à 3,8 % en 2020. Les dépenses publiques ont été le principal moteur de la croissance et l'inflation a atteint 3% fin 2020 avec la hausse des prix des denrées alimentaires. Alors, pour restaurer cet atout agricole, il faut maîtriser le foncier. Par conséquent, la loi n° 2013-01 portant **code foncier et domanial en République du Bénin** et Loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Benin vient à point nommé pour limiter l'accaparement des terres en milieu rural à travers un mécanisme innovant, simplifié et structuré.

Dans ce document, nous vous ferons:

- un état des lieux de l'accaparement des terres dans les deux pays,
- un inventaire des outils de lutte contre l'accaparement des terres
- Une étude comparée du phénomène dans les deux pays avant de montrer comment les réformes contre l'accaparement peut être à l'avantage des jeunes et des femmes.

2. DEUX MODELES DE REFORME FONCIERE AUX AVANTAGES DIFFERENTS POUR LES JEUNES

A. Le cas du Bénin: un modèle de réformes foncière encadrant les accaparements de terres

Accaparement des terres, beaucoup ont souvent une vision étriquée de ce concept en ce sens qu'ils limitent l'accaparement à des cas de cession (vente ou location à très long terme) de larges superficies (au-delà de 20 000 ha) par des acteurs étrangers, industries ou investisseurs. Vu sur un angle plus large, nous dirons que l'accaparement renvoie à toute forme de transfert (cession, vente, location, emprunt) de terres à un opérateur national ou étranger qui a une influence sur **la sécurité foncière des exploitations familiales**, quelles que soient les superficies concernées. Aujourd'hui, en Afrique l'accaparement des terres est devenu un enjeu global au cœur du développement agricole et économique des communautés rurales, majoritairement jeune. C'est pour cela que la majorité des terres sont accaparées par les investisseurs nationaux. Il existe un nombre élevé d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales qui ont investi dans la culture du jatropha pour la fabrication du biodiesel sur des superficies variant entre 2 500 hectares à 200 000 hectares¹. Les acquéreurs étrangers sont surtout des Libyens, des Saoudiens, des Libanais, des Italiens, des Chinois, de Nigériens et des ressortissants des Emirats Arabes Unis. **Face à cela, le gouvernement du Bénin et certaines populations considèrent l'arrivée des investisseurs étrangers comme un phénomène positif pour le pays.** En effet, ces investissements qui constituent une source de revenus pour l'Etat, vont permettre de moderniser la production agricole, d'augmenter le taux d'exploitation des terres et promouvoir la création d'emplois pour les jeunes ruraux, ce qui va contribuer à la réduction de l'exode rural. De plus, l'apport de nouvelles connaissances techniques et de compétences de gestion peut bénéficier à terme sur les productions locales et renforcer le marché local. Les autres, en majorité les organisations et syndicats de paysans pensent que ce phénomène qu'il soit l'œuvre d'investisseurs

¹ Fondation FARM - Accaparement des terres : le cas du Bénin (fondation-farm.org)

locaux ou étrangers risque d'entraîner la disparition de la classe paysanne productive et la naissance d'un prolétariat agricole précarisé, à travers l'expulsion à termes des producteurs et communautés de leurs terres. Ces acteurs considèrent que ces investissements étrangers et béninois visent à produire des bénéfices financiers pour leurs auteurs sans que cela ne profite ni aux paysans ni au pays. C'est à ce titre que la réforme foncière impulsée par le Code foncier et Domanial a pris des dispositions pour protéger le droits foncier des jeunes et des communautés rurales aux fins d'en faire tirer profit.

Ce phénomène d'accaparement de terre a été régulé à travers certaines dispositions du Code Foncier et domanial (Loi n° 2013-01 portant **code foncier et domanial en République du Bénin** et Loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin).

1) La régulation des accaparements de terres

Cette régularisation est axée sur la procédure d'encadrement des transactions foncières et de simplification de la procédure de sécurisation foncière soutenue par les dispositions de la foncière dénommée « Code Foncier et Domanial ».

a) Article n°14 : Encadrement pour les non-nationaux et nationaux

Toute personne physique ou morale de nationalité béninoise peut acquérir un immeuble ou des terres en République du Bénin. Les non nationaux peuvent acquérir un immeuble en milieu urbain en République du Bénin sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accords internationaux. Les baux commerciaux, industriels ou d'habitation peuvent être conclus par les non nationaux installés en République du Bénin... Les représentations diplomatiques et consulaires et les organismes internationaux installés ou intervenant en République du Bénin peuvent également y acquérir un immeuble sous réserve d'accords de réciprocité ou de traités ou accords internationaux.

Intérêts pour les jeunes : Nous savons que l'accaparement se réalise plus souvent dans les zones rurales et par les non nationaux. Or, les dispositions de l'Article 14 du Code foncier et Domanial, interdit strictement l'acquisition des terres rurales par les non-nationaux. Ce qui permet de conserver nos terres au profit de nos citoyens pour des besoins de productions agricoles gage d'une sécurité alimentaire garantie. Par contre, les nationaux qui seront tentés de s'accaparer des terres rurales se verront discipliner par l'encadrement bien structuré prévu par le Code Foncier et Domanial.

b) Article n°361 : Encadrement des acquisitions de superficie de terres pour la promotion agricole

L'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux (02) et vingt (20) hectares est conditionnée par

l'approbation préalable du conseil communal ou municipal d'un projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement conformément aux dispositions des articles 368 et suivants du présent code ou d'une manière générale liée à un projet d'intérêt général. Au-delà de vingt (20) et jusqu'à cent (100) hectares, le projet de mise en valeur défini à l'alinéa précédent est approuvé par l'Agence nationale du domaine et du foncier après avis du conseil communal ou municipal. Pour une superficie supérieure à

cent (100) et inférieure ou égale à cinq cents (500) hectares, la demande d'acquisition de terre n'est recevable que dans les conditions suivantes:

- le projet est approuvé par le conseil communal ou municipal;
- le projet a reçu l'avis favorable de l'Agence nationale du domaine et du foncier;
- le projet a reçu l'approbation du ministre en charge du foncier.

Au-delà de cinq cents (500) hectares, le projet de mise en valeur est approuvé par décret pris en Conseil des ministres. Dans tous les cas, selon le type, la

Nature et l'importance du projet, l'avis des ministres concernés est requis sans préjudice de l'étude d'impact environnemental.

- Toute acquisition de terre devra faire l'objet d'une approbation préalable du conseil communal ou municipal du lieu de situation de l'immeuble après avis motivé de la Commission de Gestion Foncière. En tout état de cause, aucune acquisition de terre ne peut excéder une superficie de mille(1000) hectares. ***Tout projet de mise en valeur doit assurer une agriculture durable, respecter l'équilibre écologique, la préservation de l'environnement et contribuer à garantir la sécurité alimentaire dont l'intérêt des générations présentes et futures***

(1). Opportunités pour les jeunes :

Une limitation des superficies à acquérir et les processus d'avis et d'approbation lorsqu'on passe d'une tranche de superficie à une autre est un bon mécanisme de limitation de bradage de terre de grande superficie par les nationaux ou non nationaux remplissant les conditions d'acquisition en milieu rural ou urbain. Il faut noter qu'à partir de deux (2) hectares, il faut requérir une autorisation d'achat sur la base de la pertinence d'un projet de mise en valeur. Alors, aucune superficie de terre supérieure à deux hectares ne restera inexploitée. Cette pratique obligerait, la mise en œuvre de projets qui développera les localités et les communautés. Ce qui contribue à la création de l'emploi au profit des jeunes et des femmes. Désormais, la trilogie: Superficie, Projet de mise en valeur et Approbation est une norme qui limite les plans d'accaparement de terres qui portaient préjudices à notre pays. La fixation d'un plafond de Mille (1000) hectares en est une variable importante.

c) Article n°362 : Système de contrôle des acquisitions pour empêcher l'accaparement et augmenter le patrimoine foncier de l'Etat.

L'Agence nationale du domaine et du foncier exerce un droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales. Toute vente effectuée sur une terre rurale qui n'aurait obtenu le visa de l'Agence ou l'avis de préemption est nulle et de nul effet. Un décret pris en Conseil des Ministres précisera les modalités d'exercice du droit de préemption.

(1) Intérêts pour les jeunes et l'Etat:

Les dispositions de droit de préemption permettent également de vérifier les buts des différentes transactions rurales et de connaître les superficies des opérations de transactions foncières. Un mécanisme qui permet de détecter les opérations d'accaparement de terre aux fins d'une éventuelle régularisation au profit de l'Etat, des communautés et des jeunes. C'est un bon filtre pour la limitation de l'accaparement de terres.

d) Article n° 6 du Décret 2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.

« Les transactions portant sur une terre rurale ne peuvent avoir pour effet de transmettre des droits de propriété sur une superficie de plus de mille (1000) hectares à une même personne physique ou morale, soit d'un seul tenant ou cumulativement, sur le territoire national. Il ne peut être délivré un Titre foncier sur une superficie supérieure ou égale à cent (100) hectares. »

(1) Intérêt pour les jeunes

Il est donc impossible d'obtenir en un seul tenant un titre foncier sur une parcelle de plus de cent (100) hectares en un seul tenant. Ce qui empêche aux multinationaux à sécuriser en bloque plus de Cent (100) hectares rendant difficile l'accès des jeunes aux terres. On se réjouit donc de voir l'impossibilité à une seule personne de s'accaparer d'une grande superficie empêchant les jeunes à accéder aux terres exploitables.

e) Article n° 26 du Décret 2015-017 du 29 janvier 2015 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement des sections villageoises de gestion foncière (SVGF) en République du Bénin.
« Conformément aux dispositions de l'article 352 du Code foncier et domanial, l'intervention de la SVGF est requise, sous peine de nullité, pour tous les actes de transfert définitif de droits établis ou acquis selon la coutume... »

(1) Intérêt pour les jeunes

L'obtention d'un acte de présomption des terres coutumières requiert une enquête publique et contradictoire de la section villageoise de Gestion foncière qui permet de lever toute équivoque d'accaparement et d'exploitation illicite tendant à l'accaparement. Alors, rien n'est plus caché. Cela conserve l'accès des nationaux aux terres coutumières à des fins d'exploitation agricole. Donc, une opportunité d'accès sûr à la terre des jeunes béninois. Alors, tout plan d'accaparement caché ou déguisé se fera dévoiler par les travaux des sections villageoises de Gestion Foncière des communautés à la base dans les communes.

Alors, nous pouvons conclure qu'à partir d'un encadrement foncier strict, le Bénin a pu limiter et même empêché l'accaparement des terres et ceci pour accroître la promotion de l'agriculture à travers facilitation d'accès à la terre aux populations actives que constituent les jeunes et les femmes.

(2) Un modèle favorisant les projets agricoles et fonciers des jeunes

Ce modèle basé sur l'encadrement et la simplification de la procédure de sécurisation foncière et soutenu par la trilogie : Superficie, Projet de mise en valeur et Approbation limite tout plan d'accaparement de terres qui portaient préjudices à notre pays et donc aux jeunes. Alors, il offre désormais plusieurs opportunités aux jeunes au Bénin à savoir :

- détection des porches de terres disponibles pour la mise en place des projets communautaires et individuels des jeunes ;
- accès facile à cette terre exploitable ;
- promotion de l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire ;

- contribution à l'équilibre écologique et à la préservation de l'environnement ;
- création d'emploi décent au profit des jeunes ;
- l'accroissement du développement économique et agricole axé sur l'action des jeunes.

Voilà quelques avantages de ce modèle pour les jeunes dans le secteur de l'agriculture et du foncier...

B. Le cas du Sénégal: Un modèle de réforme foncière inaboutie, favorisant l'accaparement des terres à grande échelle

1) Le défaut de régulation juridique de l'accaparement des terres

Face à la recrudescence des accaparements de terres à grande échelle, la question qui mérite d'être posée est de savoir comment procéder à une régulation de ces accaparements pour qu'au moins les populations, notamment les jeunes puissent en bénéficier ? Certains pays tels le Bénin ont tenté de répondre à cette question en procédant à une réforme foncière, la quelle réforme renferme des avantages et des inconvénients. Toutefois, cette réforme renferme incontestablement des opportunités certaines pour les populations en général et pour les jeunes en particulier. Au Sénégal cependant, l'accaparement des terres à grande échelle continue de plus en plus à y gagner de terrain. Malheureusement, la législation actuelle ne prévoit aucun système de régulation efficace de ces accaparements. Le nouveau décret n°2020-1773 modifiant le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national apporte des innovations majeures mais ces dernières ne permettent pas de régler de façon effective et durable les accaparements de terres à grande échelle².

2) Des projets agricoles et fonciers des jeunes menacés

Tableau 1 : Données disponibles des accords sur les terres au Sénégal

Sociétés	Nationalité	Nature du contrat	Années	Superficie	Nature exploitation	Observations
India	Inde	Programme gouvernemental	2011	150 000 ha	Coton, maïs, riz, arachides	Mise en place des lignes de crédits pour développement agriculture paysanne
China	Chine			100 000 ha	Production d'arachides	
Daton Trading Enterprise	Chine	Programme gouvernemental	2009	60 000 ha	Sésames	
Dangoté Industries	Nigéria	Accord d'investissement avec le gouvernement	2001	40 000 ha	Plantation de Canne à Sucre	Présente également dans l'industrie de cimenterie
Foras International investment co.	Arabie Saoudite	Attribution par le gouvernement		5000 ha	Riz	Extension prévue jusqu'à 700 000 ha

² Voir à ce propos l'article 2 du **Décret n°2020-1773 modifiant le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national** :

Article 2 : Les terres de culture et de défrichement sont affectées par délibération du Conseil municipal. Cette délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée, soit par le Sous-préfet, soit par le Préfet territorialement compétent lorsque la superficie objet d'une délibération ne dépasse pas 10 hectares.

Toutefois, lorsque la superficie est comprise entre 10 et 50 hectares, seul le préfet du département dans lequel est géographiquement localisée l'assiette, approuve la délibération.

3. DEUX MODELES DE REFORME FONCIERE AUX IMPLICATIONS JURIDICO-INSTITUTIONNELLES DIFFERENTES.

Les reformes du Bénin et du Sénégal proviennent des dispositions qui impactent les secteurs de :

- Justice ;
- Economique ;
- Social ;
- Jeunesse....

Une analyse comparée et différentielle se présente dans le tableau ci-dessous.

C. **Tableau comparé et différentiel des dispositions sur l'accaparement de terres : Cas du Sénégal et du Bénin.**

Nous monterons les points de de convergences et les différences.

1) *Points de convergence et de divergence*

Sources: Personnelle

Les deux systèmes juridiques ne font pas de discrimination quant à l'accès au foncier des différentes couches des populations que ce soit les jeunes, les femmes, les personnes âgées etc.

Cependant, la différence fondamentale réside dans le fait que l'accaparement des terres est strictement et clairement encadré au Bénin par un dispositif juridique contraignant. Alors qu'au Sénégal, au vu de la législation actuelle, il est nécessaire de procéder à une réforme foncière qui permettrait un meilleur encadrement juridique de l'accaparement des terres à grande échelle. A ce titre, la réforme foncière du Bénin peut à bien des égards constituer un modèle pour le Sénégal pour le bonheur des jeunes.

2) *Des avancées notoires opérées par le modèle béninois au profit des jeunes*

La réforme foncière au Benin a tenu compte des lois phares que sont:

- *Le Code des personnes et de la famille pour le droit d'accès et d'héritage des jeunes;*
- *Loi N° 2011-020 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin pour les sanctions en matière de fraudes foncières;*
- *Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.*
- *Loi n° 2017-15 modifiant et complétant la loi n°2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Benin pour la gestion globale de la politique foncière au Bénin.*

Toutes ces lois contribuent à une régulation efficace des accaparements terres et réduisent ainsi le taux de correction. Alors, l'environnement des affaires axé sur la gestion foncière se porte mieux.

3) *Des retards sur le plan juridico-institutionnel enregistrés par le modèle sénégalais*

Il s'agit d'une analyse critique des textes législatifs et réglementaires en matière foncière au Sénégal puis de signaler l'urgence de la réforme foncière au Sénégal pour mieux encadrer l'accaparement des terres à l'avantage des jeunes et femmes.

Tableau No. ? : titre

PLANS	Dispositions sur l'accaparement des terres au Bénin	Disposition sur l'accaparement des terres au Sénégal
Juridique	Articles 14 ; 361 ; 362 ; Article n° 6 du Décret 2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin. Article n° 26 du Décret 2015-017 du 29 janvier 2015 portant Attribution, Organisation et Fonctionnement des sections villageoises de gestion foncière....	La loi sur le domaine national De 1964 ; Décret de 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national ; Article 2 du <u>Décret n°=2020-1773 modifiant le décret n°=72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.</u>
Economique	- Le Benin a mis en place son programme d'amélioration du climat des affaires à travers une bonne gestion foncière ;	- Le Sénégal veut rattraper son retard dans son développement économique, social et environnemental. - Le Plan Sénégal Emergent est mis en place depuis 2015 avec un objectif de développement économique et social sur l'horizon 2035.
Social	Le gouvernement adopte une politique de limitation des conflits fonciers à travers la mise en place d'organes locaux de gestion foncière ayant pour mission le contrôle et les enquêtes publiques et contradictoires.	Le gouvernement adopte le principe de la complémentarité entre l'agriculture familiale et l'agrobusiness.
Jeunesse	- Le code foncier et domanial mettant en place un mécanisme d'encadrement de simplification des procédures foncières rend plus favorable et facile l'accès des jeunes à la terre. Il reste à sensibiliser les jeunes pour qu'ils soient conscients de l'opportunité qu'ils ont dans le secteur du foncier.	A la lumière de ce qui précède, il est certain que le cadre juridique du foncier au Sénégal est « malade » et nécessite une réforme en profondeur au profit des populations notamment les jeunes. Il est important de souligner que le cadre juridique ne fait pas obstacle à l'accès des jeunes à la terre. Cependant l'accaparement des terres à grande échelle et le développement progressif de la corruption foncière ne sont pas profitables aux jeunes. Actuellement, aucune disposition juridique n'intervient soit pour réguler l'accaparement des terres, soit pour lutter contre la corruption foncière. Toutefois, au Sénégal, un décret est intervenu récemment (2020) pour réguler plus ou moins les affectations de terres à grande échelle. Le contenu de ce décret est certes intéressant car il permet au moins d'encadrer juridiquement et politiquement les affectations de terres à grande échelle. Mais ce texte ne dit rien sur le seuil d'attribution des terres aussi bien concernant aussi bien les nationaux que les étrangers. En général, ce sont les investisseurs nationaux et internationaux qui viennent s'accaparer de grande étendue de terres au détriment des populations locales, notamment les jeunes. Dans ces conditions, le cas de la réforme foncière du Bénin pourrait servir d'exemple à tant de pays africains dont le Sénégal.

a) Les incohérences de la loi sur le domaine national

b) La dualité du régime foncier

Le régime foncier Sénégalais est pendant longtemps et reste toujours un régime juridique dualiste malgré la consécration de la loi numéro 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national qui dispose dans son article premier que : « *Constitue de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques, à la date d'entrée en vigueur de cette présente loi. Ne font pas partie non plus de plein droit du domaine national, les terres qui à cette date font d'une immatriculation d'une personne autre que l'Etat* ». Cette tentative de réglementation et d'encadrement juridique du foncier n'a pas pu empêcher la subsistance de ce que certains comme M. Ibrahima Diallo³ appelle « le pluralisme juridique du foncier ». Dans cette logique on note la coexistence de deux régimes fonciers difficilement conciliables. En effet, il s'agit du régime dit traditionnel et du régime dit moderne. Le premier est particulièrement basé sur des pratiques ancestrales en matière foncière et s'oppose de ce point de vue à la logique de la loi sur le domaine national et le second se fonde justement sur une vision moderne du foncier. Ces deux visions coexistent mais de façon difficile et conflictuelle. Cet état de fait influence négativement sur l'application correcte et voulue de la loi sur le domaine national.

(1) Les difficultés d'application de la loi sur le domaine national

La loi sur le domaine national pose de sérieuses difficultés d'application d'où les défaillances notées sur ce domaine. En effet, aux termes de l'article 7 de la loi sur le domaine national :

« Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones des terroirs et zones pionnières les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées. La zone des terroirs correspond, en principe, à la date de la publication de la présente loi, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Et paradoxalement, ces décrets d'application sont encore non pris pour permettre la mise en œuvre effective. D'où « le flou et la confusion sous le couvert desquels les spéculations foncières agissent et créent de nombreux conflits ».

Par ailleurs, l'article 8 de la loi sur le domaine national vient apporter plus de précision en stipulant que : « Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements. » En l'absence de leur délimitation sur le terrain on comprend bien la provenance des attributions abusives que font les présidents de Conseils ruraux dans la gestion de ces terres qui sont destinées exclusivement aux membres de leurs communautés. Une application stricte des dispositions de cet article permettrait d'éviter ce qui s'est passé à Mbane et dans d'autres communautés rurales. En fait, dans ce contexte d'ambiguïté, beaucoup d'articles contenus dans la loi sur le domaine national n'ont pas pu être mis en œuvre. C'est ainsi que l'article 4 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964⁴ précise que : « Un décret pris sur proposition du Gouverneur après avis du Comité régional de développement, définit les limites de chaque terroir. » De même, l'article 24 du décret fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national ajoute : « *Dans l'année suivant la mise en place*

³ Op. cit

⁴ Décret fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national

de chaque Conseil rural, le président procédera dans les conditions prévues aux articles 14 et 18, deuxième alinéa à la première affectation des terres au profit des membres de la communauté rurale. »

Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le domaine national, il ne nous a pas été donné l'occasion de voir ces séances d'affectation. Bref, l'inertie des populations locales, hostiles à tout changement et le déficit de moyens humains, matériels et techniques constituent également des raisons justificatives de la difficulté d'application de la loi sur le domaine national. Dans la même optique, la loi sur le domaine de l'Etat n'a pas manqué de poser des problèmes.

c) Les problèmes posés par la loi sur le domaine de l'Etat

(1) La dualité du domaine

Le régime juridique du domaine de l'Etat est un régime dualiste c'est-à-dire qu'il y a la coexistence d'un domaine public et d'un domaine privé. En effet aux termes de l'article premier de la loi n°=76-66 du 2 Juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat : « Le domaine de l'Etat comprend le domaine public et le domaine privé ». L'article 2 vient apporter plus de précision en stipulant que «Le domaine public et le domaine privé de l'Etat s'entendent de tous les biens mobiliers qui appartiennent à l'Etat. Ceux de ces biens qui, en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles d'appropriation privée, constituent le domaine public. Les autres biens constituent le domaine privé.» En effet, cet article reconnaît le droit de propriété de l'Etat. A ce niveau, le domaine national se différencie fondamentalement du domaine de l'Etat par le fait que le premier regroupe des choses non appropriées comme le précise Monique Caverivière et Marc Debène⁵. Le second, au contraire, est un domaine de propriété : les biens qui composent le domaine de l'Etat appartiennent à l'Etat.

L'Etat n'est pas propriétaire du domaine national. Le domaine de l'Etat relève de deux régimes : la domanialité publique et la domanialité privée. Entrent dans le domaine privé les biens et droits mobiliers et immobiliers acquis par l'Etat à titre gratuit ou onéreux selon les modes du droit commun, les immeubles acquis par l'Etat par voie d'expropriation, les immeubles immatriculés au nom de l'Etat, les immeubles préemptés par l'Etat, les biens et droits mobiliers et immobiliers dont la confiscation est prononcée au profit de l'Etat et les immeubles abandonnés dont l'incorporation au domaine est prononcée en application des dispositions de l'article 82 du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière. Le domaine public de l'Etat est quant à lui divisé en deux catégories, le domaine public naturel et le domaine public artificiel. Mais le problème le plus récurrent c'est que l'Etat abuse souvent de ses prérogatives en matière foncière.

4) Un développement progressif de la corruption foncière au détriment des jeunes

(1) Les abus considérables de l'Etat

Aux termes de l'article premier de la loi sur le domaine national du Sénégal: « *Constitue de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques, à la date d'entrée en vigueur de cette présente loi. Ne font pas partie non plus de plein droit du domaine national, les terres qui à cette date font d'une immatriculation d'une personne autre que l'Etat* ». En fait, les biens immatriculés entrent

⁵ Voir l'ouvrage *le droit foncier sénégalais* de Monique Caverivière et Marc Debène

directement dans le domaine privé de l'Etat qui s'entend au sens de l'article 2 du code du domaine de l'Etat, comme l'ensemble des biens mobiliers appartenant à l'Etat. Et justement ce régime d'appropriation étatique engendre parfois des conséquences fâcheuses. En effet, l'Etat devrait normalement utiliser ce pouvoir d'appropriation à des fins d'intérêt général, mais il est parfois constaté un détournement de situation. En effet, l'Etat effectue parfois des opérations de concession ou de ventes sur les terres relevant de son domaine privé. En d'autres termes, aujourd'hui, il faut déplorer le fait que l'Etat favorise les acquisitions foncières à grande échelle.

Avec la crise alimentaire mondiale et l'augmentation des besoins en énergies renouvelables, des Etats et des investisseurs nationaux et internationaux se sont portés acquéreurs de vastes Superficies dans les pays en développement. Ce phénomène a pris une ampleur considérable en quelques années. Le rapport de la Banque Mondiale paru en 2010 note que les transactions sur les terres agricoles ont porté en 2009 sur 45 millions d'hectares, soit 10 fois plus que ce qui a été enregistré en moyenne dans le courant de la décennie passée.

4. LES BENEFICES D'UNE BONNE GOUVERNANCE FONCIERE DANS LES DEUX ETATS

Une gouvernance foncière efficace génère des avantages dont quelques-uns sont énumérés dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : Les bénéfices d'une bonne gouvernance foncière dans les deux Etats

Pour la croissance économique et les opportunités d'emplois et [pour les jeunes aussi]	La bonne gouvernance dans l'enregistrement foncier et l'administration foncière d'Etat augmente la sécurité du régime foncier, réduit les conflits, baisse le coût des transactions et incite les investisseurs privés.
Pour les pauvres [Et pour les jeunes aussi]	La bonne gouvernance foncière favorise le règne de la loi à la portée des pauvres. L'état transparent d'un régime foncier juste, peu coûteux et accessible au service d'enregistrement foncier, un appui légal et une diversité d'options, le tout améliore l'accès des pauvres à la terre, les protège des évictions illégales et améliore leur statut et leur position au sein de la société.
Pour l'environnement et [pour les jeunes aussi]	La sécurité du régime foncier issue de la bonne gouvernance crée une perspective à long-terme, et une incitation pour les propriétaires fonciers à exploiter leurs terres de manière appropriée. L'état transparent du régime, combiné avec la participation publique, aide à protéger l'environnement, qu'il pourrait y avoir quelques transferts illégaux du foncier sur des espaces sensibles à l'environnement.
Pour le secteur de gestion publique et [pour les jeunes aussi]	La faible gouvernance et la corruption dans la gestion foncière conduit à un haut pourcentage de transactions foncières faites dans l'informel ; la bonne gouvernance peut favoriser les transferts fonciers dans le cadre du marché formel. Cela permettra à l'Etat de bénéficier de la taxation foncière et de mieux préparer et renforcer l'utilisation des plans fonciers. La bonne gouvernance protège aussi les assiettes d'Etat de l'exploitation illégale et de la vente.
Pour la prévention et la résolution des conflits et [pour les jeunes aussi]	A travers la bonne gouvernance dans la gestion foncière, les conflits sur les droits de propriété qui sont dus aux pots de vin et à la fraude peuvent être évités. Sans corruption, le tribunal peut délibérer équitablement sur les disputes foncières.
Pour les citoyens et la société comme un tout et [pour les jeunes aussi]	Parce que la bonne gouvernance augmente la sécurité du régime foncier et réduit les conflits fonciers, les citoyens se sentent plus en sécurité. Les citoyens sont plus à l'aise pour adopter les bons comportements et gagnent en confiance mutuelle en l'Etat et les institutions, si la bonne gouvernance est pratiquée. Il est fondamental que la stabilité sociale et politique soit maintenue.

5. LES RECOMMANDATIONS

- Favoriser une intégration régionale de la gouvernance foncière aux fins de partage d'expériences et d'amélioration des pratiques foncières d'autres pays moins avancés dans le secteur ;
- Renforcer la capacité des acteurs « jeunes » du secteur pour assurer une relève de qualité et limiter les risques de conflits fonciers ;
- Créer un environnement politique favorable à l'accès facile et équitable des jeunes à la terre ;
- Encourager et accompagner les réseaux de la société civile du secteur pour plus d'impact de l'Etat au niveau local.

6. CONCLUSION

En somme, nous constatons que la question de l'accaparement des terres doit être repensée par tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest en prenant exemple sur le modèle d'encadrement des pays qui ont réussi tels que le Bénin. Alors, chaque Etat devra mettre en place une institution de contrôle et de régulation des attributions de terres et surtout en milieu rural afin de permettre aux mains d'œuvre actives que sont les jeunes de s'investir dans l'agriculture sans être bloqués par la difficulté d'accès aux terres rurales gage de développement de nos communautés.

7. RECONNAISSANCE

Nous tenons à remercier la coordination Internationale de Youth Initiative for Land in Africa (YILAA), ses différents points focaux et ses membres à travers 20 pays africains. Votre collaboration a été précieuse.

8. RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUES

Bernard Puépi, *Les gouvernances foncières et leur impact sur le processus de développement: Cas de quelques pays africain*, Paris, L'Harmattan, 2015.

Business anti-corruption portal ; <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/south-asia/bengladesh/corruption-levels/land-administration/>

Comité technique « Foncier et développement, rapport d'étude portant sur « La formalisation des droits sur la terre dans les pays du Sud : Dépasser les controverses et alimenter les stratégies », mars 2015.

DIALLO Ameth, « The impact of land governance on the socio-économique développement of Senegal : Need for a consistent monitoring », in website of World Bank, March 2020.

DIALLO Ameth, « Action publique et dynamismes fonciers au Sénégal : Une menace probante des acteurs étatiques et privés », Janvier 2020, <https://revues.imist.ma/index.php/AJLP-GS/article/view/17790>.

DIALLO Ameth, "Le juge de l'administration et la protection des droits fonciers des administrés au Sénégal", in African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences ISSN:2657- 2664, Vol.4 Issue 2 (March 2021).

Etienne Le ROY, « L'émergence du droit foncier local au Sénégal », in Dynamique et finalité des droits en Afrique, Paris, Economica, 1980.

- G. BLUNDO, J.- O. de SARDAN** (sous la dir.), *Etat et corruption en Afrique, une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, APAD-Karthala, 2007.
- Ibrahima DIALLO**, Rapport d'étude portant sur « Analyse de la gouvernance foncière au Sénégal », U.G.B de Saint Louis (Sénégal), 2017.
- J-P. COLIN, P.-Y. Le MEURE, E. LEONARD** (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, 534p.
- Jean AHLOU**, *La réforme du droit foncier rural dans les Etats membre de l'UEMOA : Tendances et limites. Cas du Bénin, du Burkina Faso, de la Cote d'Ivoire, du Niger et du Sénégal*, Thèse, de doctorat en droit public, Université d'ABOMEY-CALAVI, 2018.
- L. Delville ; C. Toulmin et S. Traoré**, *Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, éd. Karthala, Paris, 2000.
- Mayke KAAG, Yaram GAYE et Marieke KRUIS**, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités : Continuité et Dynamiques émergentes », in Gerti Hesselings, *A l'ombre du droit, Acte du colloque de l'UFR SJP de l'UGB de Saint Louis des 15 et 16 décembre*, L'Harmattan, 2011, p.33.
- Matt Grainger et Kate Geary** : Oxfam : *New Forest Company et ses implantations en Ouganda*, Etude de Cas, 22 septembre 2011.
- Paul Mathieu**, « La sécurisation foncière entre compromis et conflits : un processus politique », in *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique : Conflits, gouvernance et turbulence en Afrique de l'Ouest et centrale*, Paris, L'Harmattan, n°=23-24, 1996.
- Ph. Lavigne DELVILLE, A. Durant-LASSERVE** (sous la dir.), *Gouvernance foncière et sécurisation des droits des pays du Sud*, Comité technique « Foncier et développement », juin 2009.
- Rapport CIGOFA 1** (Conférence internationale sur la gouernance foncière au profit des jeunes en Afrique, organisée par YILAA (Youth Initiative for Land in Africa), Novembre 2020 (www.yilaa.org)).
- Rapport CIGOFA 2** (Conférence internationale sur la gouernance foncière au profit des jeunes en Afrique, organisée par YILAA (Youth Initiative for Land in Africa), Octobre 2021 (www.yilaa.org)).
- République du Bénin**, *Etude d'impact des réformes foncières sur la pauvreté et la situation sociale au Bénin*, Cotonou, 2006, p.31-33.
- Samba Traoré**, « Le système foncier de la vallée du Sénégal : Exemple de la zone soninké de Bakel/ Canton de Goy Gajaaga. Communauté rurale de Moudéri. Thèse pour le doctorat d'Etat, Dakar, 1991.
- Samba TRAORE**, « De la divagation des champs : Difficulté d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastorale au Ferlo (Sénégal) », in *Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest : Dynamiques foncières et intervention publiques*, Paris, éd. Karthala-URED, 2000, p.249.
- Sédagban H. F. KAKAI**, « La corruption foncière dans la dynamique de l'action publique au Bénin », juillet 2014, in afrilex.u-bordeau4.fr, consulté le 28/06/2019 à 12H 25mn.

TONGA Arnaud Junior, « Vulgarisation De La Loi Foncier Auprès de La Jeunesse », CLPA Novembre 2019.

9. TERMES CLES ET DEFINITIONS

GOUVERNANCE FONCIERE : Conçue comme des structures et procédures politiques et administratives par lesquelles les décisions relatives à l'accès et à l'utilisation des ressources **foncières** sont prises et exécutées, notamment quant à la résolution des conflits **fonciers** alors que **la politique foncière** s'entend comme une série de principes déterminés en vue de régir la propriété (ou l'accès à), l'utilisation et la gestion des ressources foncières, d'améliorer leur productivité et leur contribution au développement social, économique, politique et environnemental et de favoriser la réduction de la pauvreté.

REFORME FONCIERE : Processus impliquant la restructuration complète ou la redéfinition d'au moins trois composantes du système foncier, à savoir la structure de la propriété, la structure d'utilisation et de production et l'infrastructure des services d'appui.

ACCAPAREMENT DES TERRES: L'accaparement des terres ou *land grabbing* décrit l'appropriation à grande échelle, en partie illégale, de terres par des sociétés ou des acteurs étatiques. Très souvent, des terres fertiles sont affermées ou achetées par des investisseurs, puis exploitées pour la production de denrées alimentaires ou de plantes énergétiques destinées à l'export. Dans bon nombre de cas, la population locale perd ses moyens de subsistance et est expulsée.

JEUNES: Le pluriel *jeunes* est aujourd'hui admis pour désigner des jeunes gens ou des jeunes filles et, collectivement, la jeunesse. La **jeunesse aujourd'hui** couvre une période très vaste intégrant l'adolescence, elle s'étend de la puberté à l'accession à la parenté et l'inscription dans une carrière professionnelle stabilisée, soit de dix ou quinze à trente-cinq ans maximum.

ⁱ <https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview>