



# Opérations foncières au niveau local

## Pour une approche communautaire de financement des PFR

Le Plan Foncier Rural (PFR) est en milieu rural l'outil par excellence de sécurisation des terres et des droits. Son établissement vise au sens du Code Foncier et Domaniaal (CFD), la facilitation des investissements agricoles. Depuis les années 90, au moins 3 générations de PFR ont été réalisées sur financement des partenaires techniques et financiers au Bénin. Des questionnements subsistent au bout de ces expériences d'établissement du PFR sur la durabilité des investissements ainsi consentis et sur l'appropriation de cet outil par les populations. À ce jour, aucun PFR n'a été financé par l'État ni par les collectivités locales. Le coût des prestataires de service et des outils déployés reste pour le moins prohibitif et difficilement soutenable dans un contexte de rareté des ressources internes (dessaisissement de communes de certaines prérogatives foncières sans contrepartie financière, création d'organes fonciers communaux nouveaux sans ressources nouvelles pour leur opérationnalisation, etc.) et des financements extérieurs. De plus, avec l'avènement du CFD, de nouvelles exigences dans les procédures d'établissement des PFR sont mises en place pour permettre la délivrance du titre foncier. La nécessité d'une meilleure sécurisation des terres au bout des opérations PFR semble accroître les besoins en ressources de l'opération. Il est donc nécessaire de prospecter les nouvelles pistes et approches de financement en vue d'envisager une montée en échelle de l'outil au niveau national et faciliter une sécurisation des terres rurales du territoire national.

Depuis 2015, le PFL a expérimenté la réalisation des PFR en s'inspirant du CFD et des procédures et outils disponibles. L'ANDF principal maître d'ouvrage de l'établissement des PFR n'a pu assurer son rôle dans le cadre des PFR réalisés mais oppose aux PFR, l'établissement global d'un cadastre national qui serait moins onéreux et qui faciliterait une couverture rapide du territoire national. Pourtant, il est constaté au bout des premières expériences que les PFR tels que prévus par le code (respect du domaine public, couverture intégrale du village, délivrance du titre foncier etc.) nécessitent plus de travail. L'appui conseil et l'accompagnement du PFL aux communes dans leur rôle de maître d'ouvrage délégué des PFR a permis de dégager des orientations pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage déléguée au niveau local et une soutenabilité financière des opérations. L'engouement et l'engagement des populations à sécuriser leurs terres et à disposer de Titres Fonciers au bout de la procédure d'établissement de PFR a davantage renforcé des idées de financement local qui consolident la pertinence et l'efficacité du PFR en milieu rural.

Avec les premiers résultats de PFR obtenus, des simulations de coûts de revient par parcelle ont été faites. Il en ressort que, hormis, les investissements en équipements (GPS, bornes de référence, base de données, tablettes etc.), les coûts des opérations varient en moyenne entre 1500 FCFA et 2500 FCFA (entre 2 et 4 euros) par parcelle de 500m<sup>2</sup>.

En connaissant la situation de la faible capacité de mobilisation de ressources au niveau communal, cette simulation pourrait servir de piste pour développer une approche communautaire de financement des opérations PFR qui se baserait sur la motivation de la délivrance du titre foncier et de la capacité des populations locales à faire face aux charges d'enregistrement de

leurs terres (1500 à 2500 par parcelle de 500m<sup>2</sup>). Cette approche semble d'autant plus soutenable qu'en milieu urbain les populations paient par elles-mêmes les charges liées aux opérations de lotissement/remembrement qui sont de très loin supérieures aux coûts suggérés. L'approche pourrait se résumer comme suit:

#### Approche communautaire de réalisation des PFR

- Annonce et ouverture des demandes de PFR par les villages;
- Analyse de l'effectivité des demandes de PFR (pour s'assurer la volonté réelle des populations et de l'engagement des organes et autorités locales);
- Élaboration d'un projet de programmation communal de réalisation des PFR en année N-1 pour l'année N+1;
- Mise en place d'un dispositif de mobilisation des ressources des ayant-droits en année N;
- Préparation en année N du budget communal investissement PFR dans le projet de budget communal de l'année N+1;
- Mise en place d'un dispositif communal d'information, sensibilisation et de mobilisation du financement communautaire (les ayant-droits) avec une bancarisation des ressources mobilisées;
- Contractualisation des prestataires en année N et préfinancement des prestations de démarrage;
- Réduction du mandat de l'expertise socio-foncière au profit du renforcement et de l'autonomisation des organes fonciers et de la mairie;
- Autonomisation progressive des organes fonciers et de la commune sur la conduite des enquêtes socio-foncières (sélection de jeunes enquêteurs formés et qualifiés par la mairie sous la responsabilité du service para juridique).

Pour réussir cette approche, des préalables sont nécessaires ; il s'agit entre autre de la prise de décret sur la maîtrise d'ouvrage déléguée des PFR, de la mise en place d'un cadre et des procédures de collaboration avec BCDF/ANDF/IGN pour le soutien aux opérations, la délivrance des titres fonciers et l'intégration des données au cadastre, de la définition des mesures de transparence dans le processus de mobilisation des ressources communautaires, de la gestion des risques de politisation du processus et de manipulation des litiges et du renforcement des capacités des organes fonciers et des équipes d'enquête (adéquation profil/poste et connaissances des réalités socioculturelles du milieu). La question du coût des équipements GPS de dernière génération reste encore à étudier (perspectives d'intégration aux prestations de géomètre, location, mise à disposition par l'État et ou les PTF, etc.).

La réflexion sur cette approche devrait se poursuivre pour mieux en définir les contours. À cet effet, il est envisagé à l'intérêt des acteurs, l'organisation d'un atelier national d'analyse de faisabilité de l'approche communautaire de financement des PFR et la mobilisation des partenaires pour la conduite d'une phase pilote de réalisation de PFR sous financement communautaire. Les résultats de cette phase pilote pourraient être alors formalisés pour faciliter leur mise à l'échelle. La réussite d'une telle opération requiert également une synergie d'actions des PTF intervenant sur le foncier et sur les secteurs connexes (agriculture, environnement, micro finance, eau, pistes rurales, infrastructures de base, etc.). Cette synergie pourrait aider à définir un cadre programmatique national pluriannuel pour l'opérationnalisation à l'échelle nationale de phases pilotes d'expérimentation pour une meilleure généralisation qui tient compte des spécificités de chaque région du pays.