



Opérations foncières au niveau local

Quels résultats et limites de l'expérimentation?

Avant 2013, plusieurs lois régissaient les opérations foncières au Bénin. En Août 2013, le Code Foncier et Domanial (CFD) est entré en vigueur avec un nouveau cadre institutionnel et de nouvelles exigences pour une meilleure sécurisation des terres. Il a prévu entre autres, la réalisation des PFR (Plans Fonciers Ruraux) et du Cadastre. Néanmoins, après sa promulgation, on remarquait une lenteur dans le déploiement du cadre institutionnel et les manifestations grandissantes de la frustration des communes à se voir dessaisir de certaines prérogatives et ressources sur le foncier. Aussi, le code prône une recentralisation de la gestion foncière contrairement aux habitudes des Communes et l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) avait du mal à réussir un lobbying/plaidoyer pour adoucir les mesures contenues dans la loi en faveur des Communes.

Dans ce contexte deux communes ont pris l'initiative de se soumettre à une phase expérimentale de la loi. Une synergie d'acteurs pour l'expérimentation et le portage des résultats au dialogue national a été créé et un projet à encrage communal a vu le jour laissant aux communes la possibilité de tester les dispositions du code pour s'engager dans le processus d'adaptation au nouveau cadre institutionnel et pour contribuer à l'animation du dialogue national sur la réforme.

Une démarche prudente et respectueuse des règles

Pour aborder cette expérimentation, un cadre de mise en œuvre du projet qui accorde la responsabilité des actions aux communes et qui positionne les autres acteurs dans l'accompagnement a été défini. Ce préalable fait, les acteurs impliqués ont engagé une opérationnalisation du manuel de procédures PFR validé par les acteurs nationaux tout en repositionnant les deux communes dans leurs rôles tels que définis par la loi. Un travail constant de recherche des opportunités que le code offre aux communes pour construire les actions a été engagé.

Un exercice constant de repositionnement légitime et légal des communes au regard de la loi en l'absence des décrets qui devraient donner plus de détails sur le mode opératoire a été mené avec un renforcement constant des Communes sur les dispositions de la loi, les opportunités qu'elle comporte et leurs capacités à communiquer.

Article 6. L'État 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;
- sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume;
- veiller à l'exploitation durable des terres dans le respect des intérêts des générations présentes et futures;
- lutter contre le morcellement anarchique et abusif des terres rurales;
- veiller au respect de l'approche genre dans l'accès au foncier;

Une contribution à la définition d'une approche de sécurisation du domaine de la Commune a été faite et un accompagnement dans la mise en œuvre des actions clés a été donné: **actions administratives** (*information communication, installation des organes avec prise en compte du BCDF, renforcement des organes, programmation communale des PFR, demande d'intégration de la programmation communale dans la programmation de l'ANDF, délibérations du conseil communal, prise des arrêtés d'ouverture des opérations foncières*); **actions techniques** (*densification du réseau géodésique, démarche d'assurance qualité avec l'IGN et le BCDF, technologie de travail moderne basée sur le manuel de procédure PFR, contrôle des documents par les structures étatiques, production de base de données à l'issue des travaux, mise en place de formation des équipes sur les outils techniques*)

Des résultats prometteurs

Les actions entreprises ont permis d'avoir des résultats encourageants. Dans un premier temps, les approches développées ont contribué à la levée de la suspension des opérations foncières par le gouvernement en 2017; ce qui a permis la poursuite des actions engagées.

Quelques résultats

- Des PFR sont réalisés et sont reconnus comme étant les plus fiables pouvant intégrer le cadastre;
- Contribution à la révision du code au regard des résultats de l'expérimentation (*transfert de la délivrance de l'ADC aux Communes, possibilité de délégation de la maîtrise d'ouvrage des PFR aux Communes, rallonge de durée de la période transitoire*);
- Amélioration de la perception des populations sur leur sécurité foncière;
- Meilleure interprétation du contenu de la loi par les acteurs de la chaîne judiciaire avec une incidence sur la compréhension accrue des populations sur le règlement à l'amiable des litiges fonciers;
- Auto détermination des Communes pour le financement de certaines opérations foncières;
- Contribution au processus de délimitation des unités administratives;
- Contribution à la maîtrise du patrimoine foncier communal;
- Facilitation de l'adaptation des pratiques communales de formalisation des droits fonciers;
- Facilitation d'un accès significatif des femmes à la terre;
- Les organes de gestion foncière sont en place et accompagnent la réalisation des opérations;
- Construction d'une démarche d'assistance conseil aux Communes basée sur la valorisation du foncier et du domaine;
- Contribution à la définition d'une démarche d'actualisation des anciens PFR;
- Facilitation de la synergie d'actions des acteurs du sous-secteur et orientations/apprentissage des nouveaux projets d'appui au foncier au niveau national et régional.

Le chemin est encore long !

Actuellement, la loi consacre la maîtrise d'ouvrage des PFR à l'ANDF. Ce qui limite les initiatives communales et communautaires. Aussi, durant le processus, les deux communes ont été confrontées aux difficultés d'organiser un dialogue constructif sur les rôles et responsabilité des acteurs. L'ANDF est encore en cours de déploiement et des questions méritent encore de profondes réflexions (Quelle durabilité pour le système actuel de financement/fonctionnement des organes de gestion foncière ? Comment assurer archivage des documents PFR au niveau village et communal ? etc.). Par ailleurs, au regard des exigences de la loi et des textes réglementaires, et de la finalité (titre foncier) des PFR, il est difficile de réduire les coûts de réalisation des PFR tel que souhaité par les PTF sans en altérer la qualité. Des possibilités de financements communautaires peuvent néanmoins être développées pour réduire la contribution des PTF et assurer un autofinancement progressif et durable des opérations foncières.

Il faudra donc poursuivre la prise des décrets d'application du code (notamment sur la maîtrise d'ouvrage communale des PFR etc.) qui intègrent les besoins des Communes et travailler à leur appropriation par les acteurs communaux. Une attention particulière devrait également être accordée au mode de fonctionnement et de financement des organes de gestion foncière et à la mise en place de conventions entre les Communes et l'ANDF (exercice du droit de préemption, mise en concession du domaine public de l'État au profit des Communes etc.). Le travail devra également se poursuivre pour renforcer la dynamique d'accès à la terre pour les femmes, faciliter l'accès à la terre aux jeunes et approfondir l'opérationnalisation du lien entre la sécurité foncière et le développement de l'économie locale.