

RÉORGANISATION DES SERVICES EN CHARGES DU FONCIER ET DU DOMAINE DANS LES COMMUNES DU BÉNIN

*Un changement nécessaire pour offrir
de meilleurs services aux populations*

Par : Hervé DOSSOUMOU et Xavier CODJIA (PFL)



« Avec l'entrée en vigueur du code foncier et domanial, une nouvelle ère s'ouvre pour les Communes. Elles doivent s'organiser pour se conformer aux dispositions de la loi et mener des changements nécessaires pour en tirer profit et pour offrir de meilleurs services aux population. »

Le président de la Commission Agriculture Foncier et Aménagement du Territoire de l'ANCB

Mot Introductif

La loi portant Code Foncier et Domanial (CFD) de 2013 a instaurée au Bénin, un nouvel arsenal juridique et créé un nouveau cadre institutionnel avec principalement la mise en place de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF). La mise en œuvre du CFD demande un investissement important, à la fois sur les plans institutionnel et opérationnel. Au niveau local, les acteurs éprouvent le besoin d'un accompagnement de proximité pour une appropriation des nouveaux dispositifs.

Dans ce cadre, le consortium VNG-International, LID-Management avec les communes de Dogbo et de Klouékanmè, renforcées par l'ANCB, ont soumis et obtenu de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas, une subvention de financement de 4.4 millions d'euros en vue d'une expérimentation de la gestion foncière au niveau local sur la période 2015-2018.

Ainsi, depuis janvier 2015 le Projet d'appui à la gestion Foncière Locale (PFL) a démarré avec la mise en place d'une équipe de coordination (Equipe d'Assistance Technique - EAT basée à Lokossa et un expert foncier au niveau de l'ANCB) en vue de l'accompagnement opérationnel du projet. Le projet intervient essentiellement dans les communes de Dogbo et de Klouékanmè et s'emploie aux côtés desdites communes à mettre en place le dispositif institutionnel (organes, interrelations) prévu par la loi ainsi qu'à élaborer/actualiser et faciliter la gestion d'outils de sécurisation foncière. L'ANCB est chargée quant à elle, de soutenir le dialogue national sur les préoccupations issues de la mise en œuvre du projet et la valorisation des bonnes pratiques issues de la capitalisation des expériences de terrain.

Le Code foncier et domanial (CFD), un nouvel élément de l'arsenal juridique au Bénin est entré en vigueur par la loi n° 2013-01, modifiée et complétée par la loi n° 2017-15. Le CFD a profondément bouleversé les rôles et responsabilités en matière de gestion foncière et domaniale au niveau local. Ainsi, plusieurs prérogatives sont retirées aux Communes notamment, la délivrance de certains

actes fonciers.

Par ailleurs, la loi donne plus de responsabilité à la Commune dans la gestion du domaine public et privé de la collectivité territoriale, l'obligation de faire mettre en valeur les terres rurales et de suivre les transactions qui y sont relatives, toute chose à laquelle les Communes étaient très peu habituées (encadré 1).

Encadré 1 : La réforme foncière au Bénin, quelques changements apportés par le code foncier et domanial

- L'institution d'un nouveau régime foncier, celui de la confirmation de droits fonciers avec la délivrance d'un titre unique de propriété, le Titre Foncier (TF), définitif et inattaquable ;
- La confirmation préalable des droits fonciers avant tout transfert de droit de propriété d'un fonds de terre ou d'un immeuble ;
- L'institution d'autres instruments de garantie de la propriété foncière : le Plan Foncier Rural (PFR), le Cadastre ; la réglementation de la copropriété, le bail à construction et le bail à plantation ;
- La constatation des droits fonciers coutumiers et la délivrance de l'Attestation de Détention Coutumière (ADC) ; L'encadrement de plusieurs procédures ;
- Une meilleure régulation de l'accès des non nationaux à la terre et la limitation et le contrôle des superficies de terres acquérables en milieu rural ;
- La fixation des conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales et la consolidation des droits d'usage ; L'édiction des règles de gestion du domaine public immobilier de l'État et des collectivités territoriales ;
- La création de la zone frontalière, propriété exclusive de l'État béninois ;
- La création d'un nouveau cadre institutionnel de gestion du foncier et du domaine ;
- La création d'une taxe dite d'immatriculation foncière due sur les immeubles urbains, bâtis ou non ;
- La détermination des incriminations et des peines en matière de fraude foncière et domaniale ainsi que des règles de poursuites et de jugement des auteurs des manquements ;
- L'humanisation des expulsions et par un meilleur encadrement avec des mesures alternatives comme la possibilité de rachat et l'exercice du droit de préemption par l'État.

L'ancien Secrétaire Général de la Commune de Klouékanmè disait à cet effet que « les communes comme la nôtre ont été dépouillées de leurs principales sources de revenus sans aucune mesure de compensation. ».

Par ailleurs, la loi donne maintenant plus de responsabilité à la Commune dans la gestion et l'aménagement du territoire

communal, toute chose à laquelle les Communes étaient très peu habituées.

Les communes sont donc confrontées à un double défi : mieux gérer l'espace communal tout en offrant de meilleurs services fonciers aux populations et mobiliser des ressources nouvelles pour soutenir les actions de manière durable.

Encadré 2 : Compétences de la Commune au regard du CFD (Article 6)

Le CFD dispose en son article 6 que 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 ;
- Organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations ;
- Lutter contre la spéculation foncière en milieu urbain, périurbain et rural et favoriser la mise en valeur effective des terres pour le bien-être des populations ;
- 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 de manière générale à la protection des intérêts nationaux et à la préservation du patrimoine foncier national ; Veiller au respect de l'approche genre dans l'accès au foncier.

Après avoir réalisé un diagnostic institutionnel de ces services, les Communes de Dogbo et de Klouékanmè dans le département

du Couffo au Sud du Bénin sont arrivées à deux conclusions essentielles :

- La mise en œuvre du code foncier et domanial offre aux communes des opportunités que l'organisation actuelle des services en charge du foncier ne permet pas de saisir. Ainsi, de nouvelles adaptations sont nécessaires pour répondre aux besoins et aider à une meilleure valorisation du territoire communal ;

- Les services fonciers des communes dans leur forme actuelle ont besoin d'évoluer pour rendre de meilleurs services aux populations. Des options de réorganisation méritent d'être testées pour améliorer la qualité des prestations.

Se basant sur ces conclusions, un travail de réforme organisationnelle a été engagé pour amener ces communes à adapter leurs services fonciers aux exigences de la loi tout en optimisant les services aux populations, l'aménagement du territoire et l'amélioration des ressources propres.

dysfonctionnements qui ne favorisent pas la fourniture de services de qualités aux populations et l'optimisation de potentiel en matière de mobilisations de ressources issues du foncier. Lors de la restitution du rapport de diagnostic, le premier adjoint au Maire de la Commune de Lokossa a affirmé que *« Les communes sont asphyxiées ; il est urgent de faire quelque chose pour aider les Communes à survivre et à mieux répondre aux sollicitations des populations. »*



À côté de ce diagnostic, un travail d'identification des opportunités qu'offre le code aux Communes a été fait. Ce travail a révélé que le code offre de nouvelles possibilités de valorisation des ressources foncières locales et de mobilisation des ressources propres. Ces nouvelles opportunités sont liées à la délivrance de l'attestation de détention coutumière, la mise en valeur du domaine public de l'État et de la Commune, l'exercice du droit de préemption, la mise en valeur des terres préemptées, l'organisation de la mise en valeur et de la gestion des terres rurales, et l'exercice du droit de concession.

Le diagnostic institutionnel, une étape importante du processus



Avec l'aide du Projet d'appui à la gestion Foncière Local (PFL) et de la Coopération Allemande à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC/GIZ), trois communes du Sud-Ouest Bénin (Dogbo, Klokouékanmè et Lokossa)

ont entrepris de faire un diagnostic institutionnel de leurs services.

Ce diagnostic a confirmé les craintes des Communes sur la baisse des ressources propres. Il a aussi mis l'accent sur les

Tableau 1 : Décrets d'application du CFD, offrant de nouvelles opportunités à la gestion des communes

Catégories de décret	Références
Décrets consacrés aux institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2015-017 du 29 janvier 2015 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Commission de Gestion Foncière de la Commune et de la Section Villageoise de Gestion Foncière, - Décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de Dédommagement Foncier (FDF).
Décrets consacrés à l'amélioration des recettes des communes	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'État et des collectivités territoriales. - Décret n°2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural. - Décret n°2015-014 du 29 janvier 2015 portant attribution et modalités de mise en valeur des terres rurales. - Décret n°2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public (Gestion du domaine privé). - Décret n°2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.

Catégories de décret	Références
Décrets consacrés au développement et à la modernisation des communes	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2014-768 du 29 décembre 2014 portant organisation de la copropriété des immeubles bâtis. - Décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés. - Décret n°2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. - Décret n°2015-015 du 29 janvier 2015 fixant les modalités de division et de réunion des titres de propriété foncière. - Décret n°2015-018 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'établissement du Plan Foncier Rural et de confirmation des droits fonciers à partir du Plan Foncier Rural

Le travail a aussi révélé que l'organisation actuelle de l'administration communale en général et des services en charge du

foncier ne permet pas encore aux Communes de saisir ces différentes opportunités.

Encadré 3 : Les grandes conclusions du diagnostic

Au niveau du cadre institutionnel

- La mise place et le fonctionnement des CoGeF et SVGF peinent à se réaliser ;
- La clarification et l'appropriation des rôles des acteurs institutionnels au niveau communal demeure un grand chantier à bâtir ;
- Les SVGF, unités de gestion foncière et domaniale à la base, sont très peu opérationnelles. Elles demandent un accompagnement soutenu au plan organisationnel, technique, matériel et financier pour bien jouer leurs rôles ;
- La confusion et le conflit d'attribution sur les rôles sont

réels entre les SVGF et les élus locaux (Conseillers de village). Cette situation est exacerbée par la politisation excessive de la gestion des affaires locales ;

- Les BCDF ne sont pas mis en place dans les communes comme prévu par la loi. Ils sont plutôt présents au niveau départemental et sont en cours d'opérationnalisation ;
- Les liens opérationnels, de collaboration et de synergie d'actions entre les organes locaux, l'administration communale et les autres acteurs du secteur foncier local sont inexistants.

Au niveau de l'organisation de l'administration communale

- La configuration des organigrammes des administrations communales présente des imperfections à corriger afin de permettre aux communes de faire face aux nouveaux défis de la gestion foncière et domaniale. Notamment : la prise en charge effective de la gestion et de la valorisation du patrimoine foncier et domaniale foncier de la commune; l'arrimage de la gestion foncière et domaniale avec la planification spatiale, l'aménagement du territoire communal et le développement économique ; l'organisation de la mise en valeur des terres rurales et le suivre les transactions qui y sont relatives ; la mobilisation de nouvelles ressources liées au foncier et domaine, etc.
- Des contenus des arrêtés et des cahiers de charges des chefs services sont en contradiction avec les nouvelles compétences des communes sur la gestion du foncier et du domaine ;
- Les services fonciers ou domaniaux existent dans les Communes mais, leur fonctionnement est très minimal. Ce sont des services réactifs qui assurent juste des tâches de routine. Le personnel est insuffisant et peu qualifié pour des travaux

spécifiques. Les services sont très peu équipés pour faire le travail technique ; les chefs services très occupés par d'autres tâches autres que la gestion foncière et domaniale.

- La délivrance d'actes fonciers non conformes au CFD a continué jusqu'à un passé récent. Mais depuis que la campagne d'information sur le code a commencé, les Maires sont réticents à la signature des actes fonciers en général. Cette situation a créé une rupture de la fourniture des services fonciers aux populations ;
- L'interaction avec les autres services de l'administration communale est très faible voire inexistant. Il y a un besoin fort de synergies inter structurelles par la formalisation de liaisons fonctionnelles entre structures contribuant à des activités complémentaires sur le foncier, le domaine, l'état civil, l'information, communication et documentation, la planification et l'aménagement du territoire, les services techniques, ...etc.
- L'interaction et les synergies d'actions entre les services communaux et le bureau local du domaine et du foncier n'existent pas.

Au niveau de la mobilisation des ressources

- À part la formalisation des actes, peu de services sont offerts aux populations sur le foncier et le domaine ;
- Si rien n'est fait pour adapter les services au CFD, les communes de Dogbo, Klouékanmè perdront entre 15% et 40% de leurs ressources propres, soit plus de 50% des recettes propres non fiscales ;
- Déjà, la rupture de la fourniture des services fonciers aux populations a entraîné d'importante perte de ressources financières issues des taxes sur la formalisation des transactions foncières ;
- Les ressources mobilisées de la gestion foncière sont essentiellement non fiscales. Les ressources fiscales (foncier bâti et non bâti) sont faiblement mobilisées alors que le potentiel est élevé ;
- Les communes ont une mauvaise connaissance de l'assiette fiscale sur le foncier et le domaine ;
- Les communes ont des difficultés financières à assurer le fonctionnement des CoGeF et des SVGF de même qu'à investir dans les outils de sécurisation foncière sur leurs ressources propres.

Nécessité d'adapter les services aux besoins

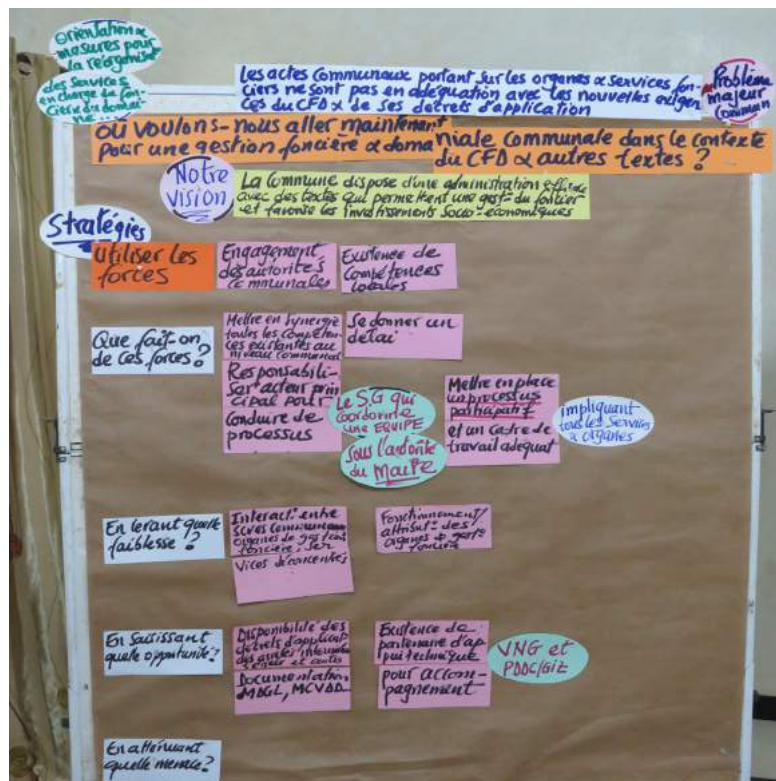
Après la restitution et validation des résultats du diagnostic, le besoin était alors évident pour les Communes de faire une réforme organisationnelle de leurs services pour pouvoir se mettre en phase avec les dispositions légales et optimiser les opportunités qui s'offrent à elles. Il était question de trouver les adaptations nécessaires, au niveau des pratiques et des dispositifs organisationnels, pour permettre aux communes de jouer efficacement les rôles qui leur sont dévolus dans la gestion foncière et domaniale.

Avec l'aide du Projet d'appui à la gestion Foncière Local (PFL) et de la Coopération Allemande à travers le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Communal (PDDC/GIZ), trois communes du Sud-Ouest Bénin (Dogbo, Klouékanmè et Lokossa) ont entrepris de faire un diagnostic institutionnel de leurs services.

Plusieurs rencontres de réflexions ont été organisées à cet effet. Elles étaient consacrées essentiellement à la définition des options de réorganisation au regard de l'état de fonctionnement et des capacités actuelles des CoGeF, SVGF et de l'administration communale, des besoins de conformité avec la loi, des relations fonctionnelles avec le BCDF et acteurs du secteur foncier local, des perspectives de services à rendre et des ambitions de modernisation de l'administration.



Ces réflexions ont été faites avec une implication forte des élus et avec la participation active des cadres de l'administration locale (Secrétaire Général, Services en charge du foncier et du domaine Service technique, Services financier et de mobilisation des ressources, Service du développement local,).



Il y a eu une analyse croisée des mandats assignés par les textes, des enjeux et défis des communes face à la réforme foncière, de leurs visions et objectifs de développement. Ainsi, les responsables des communes (Maires, élus, chefs services) avec l'appui de l'équipe d'assistance technique du PFL/VNGI et des experts du PDDC/GIZ sont parvenus à identifier les domaines d'intérêt prioritaires à développer pour améliorer la qualité du travail administratif,

le fonctionnement des organes de gestion foncière et la délivrance des services publics fonciers et domaniaux adéquats aux populations. Ces domaines d'intérêts sont résumés en cinq points essentiels et, partent de la mise en place des organes de gestion foncière prévus par la loi à la mise en place d'un organigramme opérationnel, des procédures efficaces, des cahiers de charges et des ressources adaptées (humaines, techniques et financières).

Les 5 domaines d'intérêt de la réforme organisationnelle

1. **La mise en place et le fonctionnement des structures de gestion foncière et domaniale au niveau local**
2. **La vulgarisation du Code Foncier et Domanial, des décrets et autres textes**
3. **Le développement des services fonciers aux populations. Notamment :**
 - *le développement d'un dispositif de formalisation des transactions foncières conforme au CFD*
 - *la délivrance de l'Attestation de Détention Coutumière (ATD)*
 - *le développement d'un dispositif d'appui aux femmes, jeunes et autres groupes défavorisés pour l'accès à la terre et la sécurisation des droits fonciers*
 - *le développement d'un dispositif d'appui au règlement à l'amiable du contentieux foncier en milieu rural et l'appui au tribunal de conciliation*
4. **La gestion du domaine et du foncier en lien avec l'aménagement du territoire et le développement économique local :**
 - *la mise en place et le fonctionnement des mécanismes et d'outils de planification et d'aménagement du territoire prenant en compte le foncier et le domaine*
 - *la mise en place et le fonctionnement de dispositif d'identification, d'outils et de mécanismes de gestion et de valorisation du domaine privé et public de la commune voir de l'État*
 - *le développement de système d'information géographique/foncière, autres outils numériques d'aide à la décision ainsi que la maîtrise d'ouvrage des opérations foncières et d'aménagement du territoire communale/intercommunale*
5. **La mise en place d'organigramme opérationnel, de procédures efficace, des cahiers de charges et des ressources adaptées (humaines, techniques et financières)**

La mise en place de l'organigramme opérationnel est en fait la conséquence des 4 premiers domaines d'intérêt. En effet, pour répondre aux attentes des Communes sur les quatre premiers domaines, il est nécessaire d'améliorer l'organigramme de la Commune pour traduire ces éléments en termes opérationnels dans les services et les attributions.

de procédures opérationnelles, des cahiers de charge et des ressources appropriées (humaines, techniques et financières).

Le processus prévoit aussi de mener des discussions au niveau intercommunal pour voir la possibilité de mutualiser les efforts sur les compétences foncières en vue de créer un service intercommunal dédié à la gestion foncière avec un niveau adéquat de ressources.

Les Communes sont maintenant conscientes de la nécessité de faire cette réforme, pour pouvoir mieux valoriser le potentiel existant. Le défi reste celui de réussir ce virage grâce à l'accompagnement des services centraux et déconcentrés de l'État notamment : l'assistance conseil du Préfet, du BCDF/ANDF, de l'ANCB sans oublier les PTF.

« On ne réussit pas facilement à faire changer les mauvaises pratiques et habitudes, surtout dans l'administration locale. Il faut du temps, de la patience, de la détermination et surtout de la méthode »

Maire de la commune de Klouékanmè.

Mise en opération de la réforme organisationnelle, nécessité d'une approche douce pour des résultats acceptés de tous

L'approche retenue pour amorcer cette réforme au niveau des Communes d'intervention du PFL met l'accent sur l'implication étroite des acteurs concernés et leur responsabilisation à travers, une approche de gestion du changement. Au niveau de chaque commune d'intervention du projet, un comité de réforme est donc mis en place. Ce comité est composé d'élus et de techniciens. Il est chargé de conduire le processus pour enfin, aboutir à la proposition d'un organigramme opérationnel,



Avec la contribution financière de l'Ambassade du Royaume des Pays Bas



Et l'accompagnement technique de l'Institut Royal des Tropiques

