

**LES PRATIQUES DE SECURISATION FONCIERE A L'ECHELLE COMMUNALE EN  
AFRIQUE DE L'OUEST ET A MADAGASCAR**

---

---

**THEME DE LA COMMUNICATION :**

**LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET LES MECANISMES  
DE LA GESTION FONCIERE COMMUNALE**

---

***ATELIER D'ECHANGES DE PRATIQUES***

***COTONOU, OCTOBRE 2008***

-----

***R. M. HOUNKPODOTE***

# SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>1. LA GESTION FONCIERE RURALE ET LA DECENTRALISATION AU BENIN</b>	<b>5</b>
1.1. Les structures administratives .....	6
1.2. Les organes institutionnels .....	6
1.2.1. Les organes institués par la loi portant organisation des communes .....	7
1.2.2. Les organes institués par la loi portant régime foncier rural .....	7
<b>2. LES IMPLICATIONS DE LA LEGISLATION FONCIERE RURALE EN TERME D'ORGANISATION DE LA GESTION DOMANIALE ET FONCIERE COMMUNALE.....</b>	<b>9</b>
2.1. Le transfert de compétence en matière domaniale et foncière aux communes	9
2.1.1. Le cadre juridique du pouvoir domanial et foncier de la commune.....	10
2.1.1.1. Des prérogatives d'élaboration des règles spécifiques de gestion des terres rurales et des ressources naturelles.....	10
2.1.1.2. Des prérogatives de gestion domaniale de la commune .....	10
2.1.1.3. Des prérogatives de la commune en matière foncière .....	10
2.2. Les outils de gestion foncière rurale.....	11
2.2.1. Le plan foncier rural (PFR) .....	11
2.2.2. La formalisation des transactions foncières.....	13
<b>3. LE FINANCEMENT DES ORGANES DE GESTION FONCIERE.....</b>	<b>12</b>
3.1. Le financement des organes .....	13
3.2. La question de financement durable des structures de gestion foncière ....	14
3.3. Principaux enseignements .....	14

## CONCLUSION

## **SIGLES ET ABBREVIATIONS**

<b>CADE</b>	: Commission des Affaires Domaniales et Environnementales
<b>CoGeF</b>	: Commission de Gestion Foncière
<b>DAFD</b>	: Division des Affaires Foncières et Domaniales
<b>DSE</b>	: Direction de la Sauvegarde de l'Environnement
<b>SADE</b>	: Service des Affaires Domaniales et Environnementales
<b>SCGFA</b>	: Sous Commission de Gestion Foncière d'Arrondissement
<b>SVGF</b>	: Section Villageoise de Gestion Foncière
<b>CFR</b>	: Certificat Foncier Rural

## **Introduction**

Dans les pays à vocation agricole comme le Bénin, le foncier a toujours été un enjeu fort du développement économique et social. Considéré comme la mère nourricière, le garant de la survie des populations présentes et futures, il est l'objet de toutes les convoitises. Avec l'accroissement de la population, la baisse de la fertilité des sols, la réduction des superficies cultivables au profit de l'habitat dans les zones périphériques des centres urbains, on assiste à une compétition accrue pour l'accès à la terre. La conséquence d'une telle situation est bien évidemment l'installation d'un climat d'insécurité foncière de plus en plus préoccupant notamment pour l'accès aux terres rurales dont la presque totalité sont sous statut coutumier.

Les débats sur la question dans les années 80 ont conclu à la nécessité de garantir pour tous, l'accès sécurisé à la terre en commençant par les producteurs. L'opération test de sécurisation foncière par le plan foncier rural, commencée en 1993 a touché 41 villages où environ 60000 hectares de terres agricoles ont été enregistrés. L'opération a été réalisée avec la participation active des communautés à la base organisées en comités villageois de gestion foncière.<sup>(1)</sup>

L'avènement de la décentralisation jusqu'alors considérée comme un phénomène de mode<sup>(2)</sup> dans les pays africains est entrée dans sa phase active avec la promulgation des lois sur l'administration territoriale en 1999 et la mise en place des nouvelles communes.

La loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes transfert d'importantes prérogatives à la commune pour lui permettre d'exercer son autonomie de gestion dans divers domaines dont les ressources naturelles se trouvant sur son territoire. Ses compétences dans le domaine foncier seront par la suite mieux précisées par la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural.

### **1. LA GESTION FONCIERE RURALE ET LA DECENTRALISATION AU BENIN**

Le Bénin, depuis la promulgation des lois sur la décentralisation en Janvier 1999, a résolument opté pour une gestion décentralisée de son territoire. Ainsi, aux termes de la loi 97- 029 du 15 Janvier 1999, la commune est devenue une collectivité territoriale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, qui s'administre librement par un conseil élu. La loi en fait le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.

Chaque commune règle ses affaires propres, disposant à cet effet d'un conseil communal élu, présidé par le maire qui est l'exécutif local. L'Etat, à travers son représentant au niveau du département, le préfet, en assure la tutelle administrative.

Pour lui permettre d'exercer cette autonomie de gestion, un certain nombre de prérogatives lui sont conférées dans certains domaines dont l'aménagement urbain et l'environnement où les compétences de la commune portent sur :

- la gestion de son domaine public et privé
- l'établissement des plans d'urbanisme dans les zones agglomérées, des plans d'aménagement urbain et de lotissement
- l'affectation des sols
- la délivrance des permis d'habiter
- la protection des ressources naturelles (forêts, sols, faunes, nappes phréatiques, cours d'eau) etc.
- la gestion des conflits relevant du droit local ou traditionnel par le biais des tribunaux de conciliation installés au bureau de la mairie.

Avec la promulgation récente de la loi portant régime foncier rural, les prérogatives de la commune en matière domaniale et foncière se trouvent élargies aux terres rurales privées et celles concernant les concessions de terres domaniales plus clarifiées.

S'agissant de son domaine public ou privé, la loi sur l'organisation des communes en donne un contenu.

- 
1. Avec la loi portant régime foncier rural promulguée le 16 octobre 2007, ces structures prennent la dénomination de sections villageoises de gestion foncière. Elles constituent un des démembrements de la CoGeF.
  2. Alain Rochegude in Decentralisation, acteurs locaux et foncier, 107 pages

Ainsi, conformément à l'article 112, font partie du domaine public communal :

- ✓ les terres appartenant à la commune et qui ont reçu, de droit ou de fait, une affectation locale comme rues, routes, les places et jardins publics aménagés.
- ✓ les terres appartenant à la commune, et qui supportent des ouvrages d'intérêt public chaque fois que la charge incombe à la commune ;
- ✓ les terres appartenant à la commune constituant l'assiette d'un ouvrage prévu aux plans d'aménagement ou d'urbanisme ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et affectées à la réalisation d'un équipement ou service public ;
- ✓ tous les autres biens compris dans le domaine public lorsqu'ils ont été transférés à la commune conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives au domaine public.

Quant au domaine privé, il comprend :

- ✓ les biens immobiliers non affectés à un service public mais que la commune entend garder en propre en vue d'aménagements ultérieurs tels que les immeubles ou réserves foncières ;
- ✓ les biens patrimoniaux

Pour la mise en œuvre de ses compétences dans le domaine foncier, la commune dispose de structures administratives et institutionnelles.

### **1.1. Les structures administratives**

Ce sont les structures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration de la commune, dont l'organisation est laissée à sa propre initiative. Au nombre de ces structures, il y a le service des affaires domaniales et environnementales.

#### **✓ Le service des affaires domaniales et environnementales (SADE)**

Dénommé bureau des affaires domaniales dans l'ancienne sous-préfecture<sup>(3)</sup> devenue commune avec la décentralisation, ce service est organisé en deux divisions : la division de la sauvegarde de l'environnement (DSE) et la division des affaires foncières et domaniales (DAFD). C'est à travers cette dernière que le service des affaires domaniales et Environnementales va exercer ses prérogatives dans le domaine foncier, qui se résument globalement à la gestion non seulement du patrimoine foncier de la commune, mais aussi des terres rurales des personnes privées en application de la loi portant régime foncier rural.

Ce service est chargé d'assurer la gestion des affaires relatives à l'urbanisation (lotissement, aménagement) et aux transactions, d'identifier, de répertorier, comptabiliser et actualiser les biens du domaine public et privé communal, gérer les concessions.

L'éventail des prérogatives de la commune à travers ce service s'élargit avec la promulgation de la loi portant régime foncier rural. En effet, cette nouvelle loi accorde d'importantes prérogatives à la commune en ce qui concerne la gestion des terres rurales des particuliers, non pas en empiétant sur les attributs liés à la possession des terres tels que reconnus par la coutume ou les pratiques locales, mais en organisant cette gestion de façon à promouvoir le développement de la commune par l'accroissement des investissements dans la production agricole. A cet effet, le législateur a prévu un certain nombre d'outils qui permettent d'articuler la gestion foncière rurale à la décentralisation. Le SADE aura donc à assurer la gestion de l'information foncière et de l'outil PFR, établir les certificats fonciers ruraux, archiver les actes de transaction foncière, etc.

### **1.2. Les organes institutionnels**

La loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes, institue deux organes au niveau de la commune, le conseil communal et le maire. En plus de ces organes, il faut ajouter ceux prévus par la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 qui sont des instances d'assistance du maire dans la gestion foncière communale.

<sup>3</sup>Dénomination du démembrement du département sous l'ancienne loi régissant l'administration territoriale. La loi n°97-028 du 15 janvier 1999 organise le territoire de la République du Bénin en circonscriptions administratives (département) et en collectivité décentralisée (commune). Au contraire de la commune, le département ne jouit ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière.

## **1.2.1. Les organes institués par la loi portant organisation des communes**

### **1.2.1.1. Le Conseil Communal**

Il délibère sur toutes les affaires importantes relevant des prérogatives de la commune. Il crée obligatoirement à cet effet trois commissions dont, celle des affaires domaniales et environnementales.

#### **• La commission des affaires domaniales et environnementales**

La commission des affaires domaniales et environnementales est l'une des trois commissions permanentes créées par la loi portant organisation des communes. Elle est chargée d'assister le conseil communal dans sa mission d'organe délibérant de la commune sur toutes les questions concernant les affaires domaniales, foncières et environnementales. La collaboration de cet organe avec la commission de gestion foncière créée par la loi portant régime foncier rural est donc nécessaire, pour obtenir les éléments nécessaires de la base en vue de l'accomplissement de sa mission d'assistance à l'organe délibérant de la commune, le conseil communal.

### **1.2.1.2. Le Maire**

Le maire en sa qualité d'organe exécutif de la commune est chargé de la coordination des activités du conseil communal et de l'application de ses décisions. Aux termes de la loi portant organisation des communes, le maire est chargé de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, de la passation des actes de vente, d'échange, de partage, etc.

En matière domaniale et foncière, la loi portant régime foncier rural lui confère d'importantes prérogatives dans la gestion des terres du domaine privé rural de la commune et des terres rurales des particuliers.

## **1.2.2. Les organes institués par la loi portant régime foncier rural**

### **1.2.2.1. La commission de gestion foncière (CoGeF) : composition et attributions**

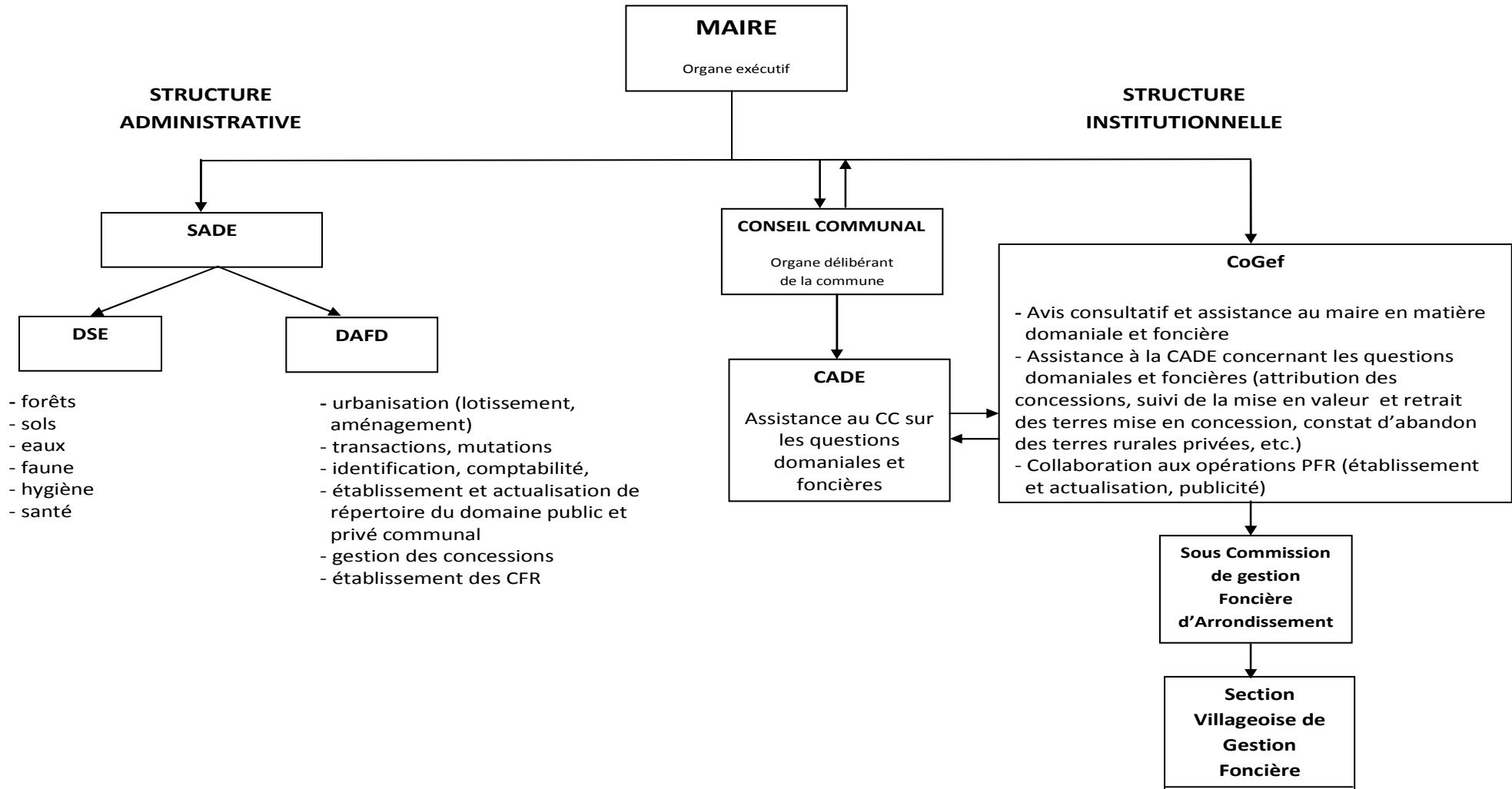
La commission de gestion foncière est instituée par la loi portant régime foncier rural. Cette structure dont la composition reste à préciser par décret pourrait comprendre des représentants du conseil communal, de sous commissions d'arrondissement, du chef du service des affaires domaniales et environnementales, du représentant du service en charge de l'agriculture au niveau communal, de représentants de l'association de développement, des organisations de producteurs agricoles, des femmes et d'un notable désigné par le maire. Lorsque l'ordre du jour d'une réunion de la CoGeF concerne en particulier un village, le chef de village et un représentant de la section villageoise de gestion foncière pourraient y être invités et participer à la réunion sans voix délibérative.

La CoGeF a un rôle consultatif et d'assistance au maire dans la mise en œuvre des décisions du conseil communal relatives aux questions domaniales et foncières de la commune. Le schéma de la page 7 présente l'organisation et les attributions des substances communales de gestion foncière.

Il est prévu que la CoGeF soit dotée d'un bureau de cinq (05) membres qui sera dirigé par le président de la commission des affaires domaniales et environnementales. Son secrétariat sera assuré par le chef du service des affaires domaniales et environnementales.

La CoGeF est démembrée en sous commissions d'arrondissement (SCGFA) et en sections villageoises de gestion foncière (SVGF) dont l'organisation et le fonctionnement seront précisés par décret.

## PRESENTATION SCHEMATIQUE DES STRUCTURES DE GESTION FONCIERE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE



### **1.2.2.2. Les démembrements de la commission de gestion foncière**

#### **❖ La sous-commission de gestion foncière d'arrondissement (SCGFA)**

La composition et les attributions de la sous-commission de gestion foncière d'arrondissement restent à être précisées par décret. Cependant, elle pourrait être composée de:

- de représentants de sections villageoises de gestion foncière ;
- du secrétaire administratif du bureau de l'arrondissement ;
- de représentant de l'association des femmes au niveau de l'arrondissement;
- de représentant de l'organisation des producteurs;
- d'un notable désigné par le chef d'arrondissement.

Cette composition pourrait être complétée par le président de la section villageoise non représentée au sein de la sous-commission pour prendre part à une réunion de l'organe lorsque l'ordre du jour concerne en particulier ce village.

La sous-commission de gestion foncière d'arrondissement a un rôle consultatif et d'assistance du chef d'arrondissement dans la gestion des questions foncières touchant au territoire de l'arrondissement.

#### **❖ La section villageoise de gestion foncière (SVGF)**

Tout comme la SCGFA, la SVGF pourrait être constituée :

- d'élus locaux : le chef de village plus deux (2) conseillers élus par le conseil de village;
- de notables *ayant une expérience reconnue des questions foncières au village*, désignés par le chef de village;
- de représentant de l'association de développement ;
- de représentant des organisations professionnelles agricoles ;
- de représentant de groupements de femmes ;
- de guide de l'équipe foncière s'il y a lieu

La SVGF apparaît comme l'organe démembré de la CoGeF le plus actif à cause de sa proximité des acteurs fonciers à la base. C'est notamment à travers elle que la CoGeF collabore à l'établissement et à la mise à jour des plans fonciers ruraux, appuie les villageois à la formalisation des transactions, organise des actions d'information, d'éducation et de communication, apporte son appui conseil à la résolution des problèmes fonciers du village.

La SCGFA tout comme la SVGF seront dotées d'un bureau de cinq membres. Le bureau de la SVGF sera dirigé par un président qui est le chef de village.

Chaque bureau disposera d'un secrétariat avec un local approprié pour accueillir les usagers, assurer le suivi administratif et conserver les archives relatives à la gestion foncière.

## **2. LES IMPLICATIONS DE LA LEGISLATION FONCIERE RURALE EN TERME D'ORGANISATION DE LA GESTION DOMANIALE ET FONCIERE COMMUNALE**

Une administration domaniale et foncière centralisée ne pourrait régler les problèmes liés à la gestion foncière. Ces problèmes étant trop nombreux et variés : insécurité foncière, difficulté de mobilisation de ressources foncières pour les investissements privés, gestion hasardeuse des biens des domaines public et privé de l'Etat et de la collectivité territoriale etc, l'Etat béninois a compris la nécessité d'opérer un réel transfert de compétences aux communes en matière domaniale et foncière.

### **2.1. Le transfert de compétence en matière domaniale et foncière aux communes**

Aux termes de l'article 84 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999, «*La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Dans ce cadre :*

- ✓ *elle élabore les documents de planification nécessaire :*
  - *le schéma directeur d'aménagement de la commune ;*
  - *le plan de développement économique et social* ;
  - *le plan d'urbanisme dans les zones agglomérées ;*
  - *les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;*
  - *les plans de détail d'aménagement et de lotissement ;*
- ✓ *elle délivre les permis d'habiter et les permis de construire.*

- ✓ *elle assure le contrôle permanent de la conformité des réalisations et des constructions avec la réglementation en vigueur »*

L'article 94 de la même loi confère à la commune quelques prérogatives en matière de sauvegarde de l'environnement telle que la protection des ressources naturelles comme les forêts, les sols, la faune, etc.

Comme on pourrait le constater, ces compétences ne portent pas sur un réel pouvoir de gestion domaniale et foncière, mais plutôt sur le développement local, l'aménagement, l'urbanisme et l'environnement.

Cette insuffisance est comblée par la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural.

### **2.1.1. Le cadre juridique du pouvoir domanial et foncier de la commune**

#### **2.1.1.1. Des prérogatives d'élaboration des règles spécifiques de gestion des terres rurales et des ressources naturelles**

Depuis quelques années, l'occasion est donnée aux autorités de certaines communes bénéficiant de projets de développement d'élaborer ou de tester des règles spécifiques de gestion des ressources naturelles. La nouvelle approche de gestion des ressources naturelles a pour but de faire participer les communautés à la base à la gestion des ressources de leur milieu pour une plus grande efficacité dans la gestion durable desdites ressources. Cette approche participative est née du constat général que l'Etat central à travers ses services déconcentrés n'arrive pas à sauvegarder les ressources face aux besoins sans cesse croissants des populations qui tirent l'essentiel de leurs moyens de survie des ressources de la nature. Elle consiste donc à promouvoir l'éco-développement, c'est-à-dire assurer l'équilibre entre l'environnement et les activités économiques en amenant les populations à utiliser rationnellement les ressources naturelles renouvelables dont la terre est la plus importante et le support de toutes les autres, à savoir eaux, flore, faune.

Cependant, les résultats sont assez mitigés dans la mesure où certains facteurs ne permettent pas une application rigoureuse des règles édictées. La mise en œuvre de celles-ci connue sous le nom de convention locale ou de code local de gestion des ressources naturelles est souvent entravée par l'impossibilité d'appliquer des mesures coercitives en cas d'infraction ou de non respect des règles établies. Une cause couramment évoquée et la plus importante est l'absence de base légale à ces réglementations locales.

Avec la loi portant régime foncier rural, les conventions locales ou codes locaux ont un fondement légal qui permettra à l'exécutif local de mettre en œuvre plus efficacement ces réglementations locales.

En effet, la loi portant régime foncier rural reconnaît aux communautés à la base le droit de définir les règles spécifiques de gestion des terres rurales. Ces règles doivent faire l'objet d'un arrêté communal.

Mais cette prérogative des autorités locales ne se limite pas aux terres rurales, elle s'étend aux ressources naturelles en général conformément à ladite loi.

L'initiative de telles mesures peut émaner soit directement des autorités locales, soit des populations concernées par une ou plusieurs ressources. Dans un cas comme dans l'autre, le conseil communal devra se prononcer et la délibération du conseil communal sera basée sur l'avis de la commission des affaires domaniales et environnementales.

#### **2.1.1.2. Des prérogatives de gestion domaniale de la commune**

La commune dispose d'importantes prérogatives pour tout ce qui se rapporte à son domaine public ou privé. Pour toute décision comme par exemple l'attribution ou le retrait de terres privées rurales accordées en concession, le maire devra s'en référer à la délibération du conseil communal. L'avis de la commission des affaires domaniales et environnementales est obligatoirement requis par le conseil communal. Mais celui-ci est subordonné à l'avis technique de la CoGeF qui, disposant de démembrément à la base (au niveau village) pourra lui apporter toutes informations utiles et faire des propositions pertinentes.

#### **2.1.1.3. Des prérogatives de la commune en matière foncière**

C'est incontestablement dans le domaine de la gestion des terres rurales appartenant aux personnes privées qu'on retrouve d'importantes innovations illustrant l'articulation entre gestion foncière et décentralisation et l'affirmation du rôle des instances chargées de la gestion foncière.

- **Articulation gestion foncière et décentralisation et affirmation du rôle des instances chargées de la gestion foncière**

Notons que jusqu'à une période récente, les droits fonciers issus de la coutume ou des pratiques locales n'avaient pas une reconnaissance officielle formelle. La loi portant régime foncier rural pose désormais le principe de leur reconnaissance et de leur protection. En cela, elle rend la collectivité territoriale garante de cette reconnaissance. En effet, c'est le maire qui autorise sur le territoire de sa commune, l'exécution des actions destinées à protéger les droits fonciers sous statut coutumier et qui en délivre les actes subséquents. Afin d'éviter ou de limiter les cas de fraude immobilière, la loi rend le maire comme passage obligé dans l'ouverture de la procédure d'immatriculation d'une terre enregistrée au plan foncier rural.

Par ailleurs, en guise de solution au problème de précarité des arrangements locaux des conflits ruraux, la loi portant régime foncier rural a prévu une disposition visant à donner une force exécutoire auxdits règlements. Les nouvelles dispositions légales mettent le maire au centre de la procédure prévue à cette fin.

Par rapport à la circulation de la terre entre détenteurs coutumiers et exploitants, il est à rappeler que la tradition orale était la règle. Dans les cas d'aliénation foncière sous forme marchande, le recours à la forme écrite n'était pas fait devant une structure organisée. Tout cela donne lieu à des abus, à des contestations. La loi portant régime foncier rural introduit une approche de solution à cette problématique en décrétant le recours obligatoire à l'écrit rédigé devant la section villageoise de gestion foncière à peine de nullité.

Les différents points d'articulation de la gestion foncière avec la décentralisation évoqués supra qui mettent en évidence le rôle du maire dans la gestion foncière communale et qui est appuyé dans sa mission par la CoGeF qui grâce à ses démembrements pourra lui apporter une précieuse assistante en vue de la maîtrise de la gestion des terres rurales par les autorités locales et à l'appropriation des outils de gestion foncière par les communautés à la base.

- **L'appui de la CoGeF à la maîtrise de la gestion foncière par les autorités locales**

Il ne fait aucun doute que la CoGeF joue un rôle d'interface entre la commune et les communautés à la base et de relai de l'information de la base au niveau de la commune.

La collaboration étroite de la CoGeF à l'élaboration des PFR à travers la SVGF, le recueil de l'information foncière à travers l'appui aux populations pour la formalisation et l'enregistrement de leurs actes de transfert de droits fonciers vont permettre au maire de disposer de données nécessaires à la mise en œuvre de ses prérogatives dans la gestion foncière. En guise d'illustration, à partir des données recueillies par la CoGeF par le biais des SVGF, l'information foncière pourra être mise à jour par la commune.

La maîtrise de certaines situations foncières à l'échelon le plus bas de la commune sera facilitée par la collaboration de la CoGeF à travers la SVGF. Ce sera notamment le cas dans les litiges fonciers où les données dont dispose la SVGF en tant que dépositaire du PFR au niveau village sont mises à la disposition du chef de village pour permettre à ce dernier de régler les différends sans grande difficulté.

- **L'appropriation de l'utilisation des outils de gestion foncière par les communautés à la base**

L'appropriation de l'utilisation des outils de gestion foncière par les communautés à la base est facilitée par les actions d'information, d'éducation et de communication sur le PFR, l'appui à la vulgarisation de transactions foncières, la collaboration à l'actualisation des PFR. L'IEC porte non seulement sur les procédures PFR, mais aussi sur les restrictions liées à la tenure foncière coutumière et sur l'intérêt que présente pour les détenteurs coutumiers de terre et les exploitants la levée des restrictions aux droits d'usage dans les zones où le PFR est établi.

Pour permettre aux autorités de la commune et aux instances de jouer efficacement, chacune en ce qui la concerne, son rôle dans la gestion foncière, un certain nombre d'outils ont été prévus par la législation foncière rurale.

## **2.2. Les outils de gestion foncière rurale**

Il s'agit du plan foncier rural et des outils de formalisation des transactions foncières

### **2.2.1. Le plan foncier rural (PFR)**

Institué pour chaque village par la loi portant régime foncier rural, le plan foncier rural a pour but d'assurer la sécurité des droits réels acquis ou établis selon la coutume ou les pratiques et normes locales ou selon la législation en

vigueur. Il vise à promouvoir l'investissement agricole privé et une meilleure utilisation des terres. Il consiste à recenser les terrains ruraux et à en établir une documentation graphique suivie d'une documentation littérale.

Les principes méthodologiques suivants gouvernent son élaboration :

- volontariat des villages ;
- prise en compte de tous les types de droits, individuels ou collectifs d'appropriation ou d'usage et de toutes origines ;
- combinaison d'approche de type socio-juridique et des techniques topocartographiques
- recensement des droits existants sur les terrains ruraux tels qu'ils sont perçus et reconnus par les populations elles-mêmes et tels qu'ils résultent des accords
- approche publique et contradictoire marquant les opérations d'enregistrement des droits.

Le schéma ci-dessous indique les étapes du processus d'élaboration du PFR.



Les deux documents qui le constituent, le plan parcellaire et le registre des ayants droit sont remis au maire et au président de la CoGeF, à la sous commission de gestion foncière d'arrondissement et à la section villageoise de gestion foncière.

#### ✓ **Le plan parcellaire**

Il regroupe l'ensemble des parcelles levées au niveau du terroir villageois. Les parcelles sont levées au 1/5000 ou 1/10000 suivant la zone de travail. Chaque parcelle est identifiée au plan par un numéro avec indication de sa superficie. Sur le plan parcellaire figurent également les détails suivants : les pistes, les cours d'eau, les bâtiments caractéristiques, les arbres isolés, les lieux de culte, les forêts, les cimetières, les domaines publics et privés de l'Etat et les aires protégées.

#### ✓ **Le répertoire des ayants droit**

C'est un document qui récapitule les informations recueillies sur les fiches d'enquête. Il présente la liste de tous les détenteurs coutumiers de terre qui ont leur parcelle enregistrée dans le plan parcellaire avec indication des informations suivantes pour chaque parcelle.

- Nom et prénom du détenteur de la parcelle
- Nationalité
- Statut exploitant
- Domicile
- Sexe
- Numéro de la parcelle
- Superficie
- Numéro ortho image
- Mode d'acquisition et date de recensement

Le PFR une fois établi permet de délivrer aux ayants droit un certificat foncier rural conformément à la loi.

#### ✓ **Le certificat foncier rural**

La remise du plan foncier rural aux autorités de la commune suppose qu'il a fait au préalable l'objet d'une validation intrinsèque, celle-ci étant obtenue par la publication au niveau du village de ses documents constitutifs en forme provisoire et les corrections auxquelles elle a donné lieu suites aux observations de la population. Dès lors, le maire prendra

un arrêté de clôture des opérations PFR et établira les certificats fonciers ruraux à délivrer sur leur demande et à leur frais aux ayants droit.

- **La valeur juridique du certificat foncier rural**

Aux termes de la loi portant régime foncier rural, ce certificat est un acte de constatation et de confirmation des droits fonciers établis ou acquis selon la coutume ou les pratiques et normes locales. Il lui est attaché une présomption de droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire devant le juge.

La loi subordonne par ailleurs la délivrance du certificat foncier rural à la délimitation de la parcelle enregistrée au PFR par des bornes végétales ou des bornes en ciment ou encore par tout autre moyen permettant d'identifier aisément la parcelle ou même par des limites naturelles.

En vue de permettre une exploitation aisée des informations contenues au PFR, il est établi un système d'information foncière

### **2.2.2. La formalisation des transactions foncières**

L'exécution des contrats fonciers portant sur des transferts définitifs de droits et celle concernant la délégation de droits souffrent souvent de contestation ou d'abus, qui sont la cause des conflits fonciers ruraux. La phase expérimentale du plan foncier rural a effectivement révélé que le caractère oral des transferts de droits délégués et l'absence de l'intervention de structures formelles dans la formation des contrats fonciers qui caractérisent le milieu rural sont source d'incertitude pour l'exécution correcte des accords.

La formalisation obligatoire des accords fonciers devant la section villageoise de gestion foncière apparaît donc comme une mesure préventive destinée à limiter les risques de remise en cause.

Pour traduire en pratique les dispositions de la loi qui rendent obligatoire la conclusion des accords fonciers devant la section villageoise de gestion foncière, des modèles de contrat seront mis à la disposition des sections villageoises de gestion foncière.

Les modèles de contrat porteront sur les plus courants. Ce sont la vente, la location, le bail à plantation, le métayage, le prêt. Ces modèles de contrat sont ceux mis à la disposition des comités villageois de gestion foncière de la phase expérimentale. Ces modèles sont accompagnés d'un registre où sont enregistrées les transactions foncières. Ci-après un modèle de registre des transactions foncières :

## **3. LE FINANCEMENT DES ORGANES DE GESTION FONCIERE ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS**

### **3.1. Le financement des organes**

La réussite de la gestion foncière rurale repose en grande partie sur les services communaux et les instances instituées par la loi sur le foncier rural. D'importants moyens sont donc à mettre en œuvre pour permettre un fonctionnement harmonieux de ces structures. Il ne s'agit pas ici d'évaluer les coûts du fonctionnement du dispositif, mais d'identifier les besoins. Nous distinguerons les besoins liés à l'installation et au fonctionnement des structures instituées par la loi et ceux nécessaires au bon fonctionnement des services administratifs de la commune en l'occurrence, le service des affaires domaniales et environnementales.

- **Les besoins du service des affaires domaniales et environnementales**

Les besoins sont les suivants :

- équipements informatiques
- mobilier de rangement des plans et registres
- mobilier pour équipements informatiques

A cela, il faudra ajouter la formation du personnel en divers domaines : gestion du SIF, utilisation et tenue des registres, établissement des certificats fonciers ruraux, etc.

- **Les besoins des structures créées par la loi**

Les structures concernées sont la CoGeF et ses démembrements.

Les besoins sont :

- moyens de déplacement et de fonctionnement
- équipement en divers outils : registre de publicité, registre de transaction, support pour la formalisation des transactions ;

- mobilier de bureau : tables, chaises, bancs, tableaux d'affichage de plans
- meubles de rangement de plans et registres
- fournitures et matériels de bureau.

A cela il faut ajouter les nombreux besoins en information et formation à satisfaire. Ces besoins concernent :

- le dispositif légal de gestion foncière. A cet effet, il est prévu l'édition de plaquettes sur la loi et les textes d'application
- la lecture des plans et l'utilisation des différents outils (contrats type de transaction, registre de publicité, registres des transactions)
- l'organisation de la publicité
- les procédures PFR et ce qui est attendu de leur collaboration.

Pour le moment, le financement de tous ces besoins est assuré par les programmes/projets qui appuient la mise en place de la gestion foncière rurale.

Dans ces conditions, la gestion foncière rurale s'inscrivant dans la durée, il se posera à terme des problèmes de fonctionnement des structures de gestion foncière.

### **3.2. La question de financement durable des structures de gestion foncière**

La phase expérimentale PFR a montré des limites en ce qui concerne le fonctionnement des structures de gestion foncière. En effet, comme il est dit précédemment, la totalité du financement des activités PFR et des structures villageoises créées à cette occasion ont dans leur presque totalité arrêté de fonctionner à la clôture du programme. Parmi les causes de cette situation, on relève non seulement la cessation de l'encadrement, mais aussi et surtout le défaut de moyens nécessaires à leur fonctionnement.

A titre d'exemple, les membres du comité villageois de gestion foncière<sup>4</sup> sollicité par des parties à une transaction ne peuvent pas se déplacer sur le terrain pour constater le morcellement opéré et vérifier les dimensions faute de moyens. Conséquence : depuis la fin du Programme de Gestion des Terroirs et Ressources Naturelles (PGTRN) qui a poursuivi et achevé la phase pilote PFR, les registres des transactions ne sont plus remplis au niveau de bon nombre de comités villageois de gestion foncière. Il était donc nécessaire que des solutions soient trouvées pour assurer la pérennité de ces structures et partant du PFR.

Malgré l'autonomie financière des communes, très peu ou aucun dispose de ressources suffisantes pour assurer le financement des structures de gestion foncière. Le schéma d'action du MAEP pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale validée en 2003 préconise la mise en place de deux structures pour prendre en charge des fonctions spécifiques, nécessaires pour la phase de démarrage de la mise en œuvre de la loi et pour son extension. Il s'agit d'une structure de coordination nationale des PFR et d'un fonds pour la gestion foncière rurale.

L'étude de faisabilité de ces deux structures a été validée en avril 2007 et leur mise en place est toujours attendue.

Mais la mise en place d'un fonds dédié au PFR ne peut constituer une solution que pour le moyen terme pour le financement des structures de gestion foncière. Pour le long terme, c'est dire la pérennité desdites structures et de leur performance, il faudra envisager après une certaine période, une participation dégressive des partenaires au développement et l'accroissement de l'apport de l'Etat au fonds.

### **3.3. Principaux enseignements**

Il résulte des développements précédents, quatre principaux enseignements :

1. Le transfert de compétences foncières aux communes ne doit pas être confondu à la centralisation ou la concentration du pouvoir au niveau de l'administration communale.

Pour être efficace, le pouvoir foncier doit être exercé par l'autorité communale avec la collaboration étroite des communautés à la base organisées en structures de gestion foncière. Celles-ci jouant le rôle de relai de l'information foncière de la base au sommet et d'interface entre les populations et les autorités de la commune constituent un vecteur d'éléments d'aide à la décision.

---

<sup>4</sup> Appellation de la structure de gestion foncière du village pendant la phase pilote. Cette appellation a laissé place à la section villageoise de gestion foncière, terme consacré par la loi portant régime foncier rural

2. Les instances de gestion foncière doivent disposer des moyens appropriés leur permettant un fonctionnement harmonieux.  
Certes, des outils et des procédures pour la gestion domaniale et foncière sont prévus, mais ceux-ci devront être accompagnés de moyens logistiques conséquents.
3. Le dispositif institutionnel suppose pour son fonctionnement efficace et durable, la mise en place d'un mécanisme de financement durable.
4. La gestion foncière rurale est un chantier nouveau dans le contexte béninois, qui implique des actions continues d'information et de formation pour de multiples acteurs : élus locaux, cadres et agents des services impliqués dans la gestion foncière, acteurs de profession libérale : géomètres, notaires, avocats par exemple, les ONG, les instances de gestion foncière, les juges etc.

### **Conclusion**

La maîtrise de l'espace territorial communal par les acteurs locaux est, comme l'affirmait Alain Rochegude dans son ouvrage intitulé « Décentralisation, acteurs locaux et foncier » une condition incontournable de l'exercice réel des compétences décentralisées, un fondement de la légitimité des élus. Le foncier étant une dimension importante de cette maîtrise territoriale, les élus locaux en général et le maire en particulier doivent disposer de prérogatives appropriées. Celles-ci sont certes nécessaires, mais à notre avis non suffisantes pour réussir leur mission. En plus de ces prérogatives, la collaboration de structures institutionnelles issues des acteurs fonciers à la base, jouant un rôle consultatif et d'assistance auprès de l'exécutif local paraît fondamentale.

A tout cela, il faut ajouter les moyens nécessaires : équipements appropriés, ressources humaines de qualité, d'où nécessité de renforcement des capacités des ressources humaines au niveau des communes.

Enfin les pouvoirs publics devront prendre les dispositions nécessaires en vue d'assurer la pérennité des instances de gestion foncière par la prise en charge effective de leur financement.

## Annexe

## **MODELE DE REGISTRE DES TRANSACTIONS FONCIERES**