

Sécurisation foncière à l'échelle communale, aménagement du territoire et politique foncière nationale pour le développement : articulations, synergies et enseignements

Expériences du Bénin

**Présentées par : K. Séverin
NSIA, Délégué à l'Aménagement
du Territoire**

Plan de la présentation

- 1. Gestion foncière communale – Articulation avec les autres dispositifs de gestion foncière**
- 2. Articulation - Aménagement du Territoire & Gestion Foncière Communale**
- 3. Place de la fiscalité locale dans la gestion foncière communale**
- 4. Enseignements à tirer.**

1. Gestion foncière communale – articulation avec les autres dispositifs de gestion foncière

- En milieu urbain, le cadre juridique de gestion foncière est régi par d'anciennes lois dont la plupart sont issues de la période coloniale :
- Le régime de l'immatriculation foncière (loi n°65-25 du 14 août 1965) qui détermine les procédures devant aboutir à l'immatriculation des terres et à l'obtention d'un titre foncier. La procédure implique les autorités locales, notamment lors de la constatation des droits fonciers coutumiers (...certificat administratif...)
- Le régime du permis d'habiter (loi n°60-20 du 13 juillet 1960) est réservé en théorie aux terrains immatriculés au nom de l'Etat, situés dans les zones urbaines destinées à l'habitat. Il ne confère qu'un droit d'habitation essentiellement personnel, précaire et révocable. Les permis d'habiter sont délivrés par les communes. Ils constituent une source potentielle de leurs recettes.

Des initiatives sont en cours pour réviser les différents textes, élaborer un code foncier unique et améliorer les procédures avec une responsabilisation plus accrue des communes en référence aux textes de loi sur la décentralisation et à la politique d'AT

1. Gestion foncière communale – articulation avec les autres dispositifs de gestion foncière (suite)

- En milieu rural, le cadre juridique de gestion foncière est régi par la loi n°2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural.

De façon transversale, il y a les textes de loi sur la décentralisation, notamment la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes qui transfert d'importantes prérogatives à la commune:

- Aménagement urbain - Voiries, réseaux et assainissement – Environnement - Transport et circulation - Santé, hygiène publique, salubrité - Services marchands et investissements économiques - Eau, électricité et autres sources d'énergie – Communication – Sécurité

Les dispositions de cette loi, relatives au foncier rural, sont d'ailleurs reprécisées dans la loi portant régime foncier rural qui fait du maire un passage obligé dans la procédure d'immatriculation d'une terre enregistrée au plan foncier rural.

La loi portant régime foncier rural fait référence à la Politique d'AT (article 81 à 84)

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale

- Grands traits de la Déclaration de Politique Nationale d'aménagement du territoire (DEPONAT) adoptée en 2002
 - Fondements, objectif et principes d'action
 - Fondement
 - Loi 90 – 32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la république du Bénin , notamment en son article 153 « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. »
 - Loi-cadre sur l'environnement
 - Les textes de loi sur la décentralisation

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale (suite)

- Objectif – promotion d'un AT qui assure :
 - le développement régional
 - la gestion rationnelle de l'environnement
 - la maîtrise spatiale du développement économique et social et de la lutte contre la pauvreté
- Principes d'action
 - cohérence des politiques et stratégies sectorielles
 - référence pour toutes les actions d'équipement et de gestion du territoire
 - prise en compte des aspirations des populations à la base dans les stratégies
 - inscription des actions dans les centres de décisions appropriés

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale (suite)

➤ Les orientations

- promotion de la planification territoriale et gestion rationnelle des ressources (*)
- promotion de la décentralisation et de la déconcentration
- renforcement du niveau d'équipement à l'échelle locale

(*) Promotion de l'accès aux ressources naturelles notamment foncières : un des principes de mise en œuvre de la DEPONAT

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale (suite)

- Cadre institutionnel de mise en œuvre de la DEPONAT
 - Au niveau national
 - Gouvernement (orientations) et Assemblée National (vote des lois)
 - Conseil National d'Aménagement du Territoire (organe délibérant), la DAT (organe exécutif, conception des instruments techniques dont les schémas d'AT)
 - Au niveau départemental
 - Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (Préfet, Maires, organisations professionnelles : organe délibérant)
 - Conférence Administrative (Préfet et chefs services déconcentrés : organe exécutif)

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale (suite)

- Au niveau communal
- le Conseil Communal (organe délibérant sur les compétences communales article 82 à 107 de la loi 97-029 portant organisation des communes *)
- le Maire (organe exécutif)

*
- la commune concourt avec l'Etat et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire (art. 82)
- la commune élaborer et adopte son plan de développement (...) elle élaborer les documents de planification nécessaires : schémas, plan de développement économique et social, plan d'urbanisme, règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols, les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissement; elle délivre les permis d'habiter et de construire... (art. 84)

Article 81 de loi portant régime foncier rural: « L'aménagement et l'équipement des terres rurales sont réalisés conformément à la politique nationale d'aménagement du territoire »

2. Articulation – Aménagement du Territoire – Gestion Foncière Communale (suite)

- Les instruments d'AT et articulation avec les outils de la gestion foncière
 - Au niveau national : schéma national, les guides et outils d'analyse spatiale (atlas, rapports, etc.)
 - Au niveau infra-national : schémas territoriaux et les outils de mise en œuvre (POS, PFR, RFU, PDC, Projets territoriaux)

Les instruments d'AT (schémas) sont :

- des documents d'orientation et de cadrage
- définissent la destination des terres (foncier)
- anticipent sur les risques d'insécurité foncière au niveau des territoires
- assurent la sécurité dans la valorisation des terres
- devraient précédés l'élaboration des PFR et RFU
- Possible articulation des deux processus par un mécanisme qui concilie les exigences de l'AT avec la mise en place de ces outils.

3. Place de la fiscalité locale dans la gestion foncière communale

Cadre juridique

- La création des impôts et taxes est du domaine de la loi (art. 8 de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes)
- Mais la commune peut délibérer sur les taxes ayant des contreparties en services rendus. C'est le cas des places dans les marchés
- La loi des finances adoptée chaque année trace également le cadre juridique pour l'application de certaines taxes spécifiques des communes. Exemple de la Taxe sur le Développement Local (TDL) instituée dans loi des finances de l'année 2008

3. Place de la fiscalité locale dans la gestion foncière communale (suite)

- Expériences des communes en matière de fiscalité
 - Au nombre des recettes des communes, figurent les recettes fiscales:
 - Impôts directs
 - la taxe de développement local
 - **les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties (RFU)**
 - la patente et la licence
 - Impôts indirects
 - la taxe de pacage
 - la taxe sur les barques et les pirogues motorisés
 - la taxe sur les taxis de ville
 - etc..
 - Les produits de toutes taxes locales prévues au code général des impôts
 - Les ristournes sur la TVA et autres taxes

3. Place de la fiscalité locale dans la gestion foncière communale (suite)

- Expériences des communes, cas spécifique des taxes sur la cession des parcelles
 - A l'occasion des ventes ou d'achats de parcelles, plusieurs taxes sont perçues:
 - Les frais de timbres variant d'une commune à une autre ≤ à 2000FCFA par convention
 - Au niveau du chef de village, il y a la délivrance du certificat de non litige et la signature de la convention. Le montant est arbitrairement fixé par ce dernier
 - les frais d'enregistrement qui varient entre 3 à 6% d'une commune à une autre. 3% par exemple à Klouékanmè

3. Place de la fiscalité locale dans la gestion foncière communale (suite)

- Expériences des communes, cas spécifique de la Taxe sur le Développement Local
 - Elle est établie sur les principales ressources des communes (produit des activités agricoles, de l'élevage et de la pêche, le produit d'exportation des ressources touristiques, les recettes de prestation de service)
 - La base d'imposition est le revenu des ventes ou des services
 - Elle a connu des difficultés d'application du fait des risques de taxation multiple
 - Elle pourrait être mieux valorisée s'elle s'appliquait sur la production ou sur les superficies emblavées. La mise en place des PFR et l'usage des statistiques agricoles devraient offrir des bases d'imposition fiables.

4. Enseignements à tirer

- Le Bénin a fait quelques avancées en matière de gestion foncière communale, avec les expériences du PFR, RFU et des lotissements
- Ces outils ne sont pas contenus dans les documents de cadrage (schéma) et donc risque d'insécurité dans la valorisation des terres sécurisées
- Il est donc nécessaire de mettre en place ces instruments de cadrage pour assurer l'articulation avec les outils de la gestion foncière

MERCI POUR VOTRE ATTENTION