Comité technique

Foncier&développement

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 5 ● Septembre 2011

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

Bilan des PFR et RFU au Bénin : quels défis à relever pour la nouvelle politique foncière ?

Cette réunion consacrée au Bénin a été motivée par le besoin de la Coopération française de faire i) un bilan des outils qu'elle a appuyés depuis 1989 en matière de gestion foncière en milieux rural et urbain, ii) un point sur les enjeux de la nouvelle politique foncière récemment définie, et iii) d'identifier les défis à relever pour travailler à sa mise en œuvre. Elle a été structurée autour des interventions de Philippe Lavigne Delville (chargé de programme au Gret) et Claire Simonneau (doctorante en Aménagement à l'université de Montréal) qui ont présenté les enjeux de la question foncière au Bénin ; de Marcel Atodjinou (responsable du RFU de la Mairie de Cotonou) qui a présenté un bilan de la mise en place des Registres fonciers urbains (RFU) ; et Ali Bouco Imorou (secrétaire général du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche) qui a présenté un bilan des Plans fonciers ruraux (PFR) et les grands enjeux de la nouvelle politique foncière.

À la fin des années 1980, le cadre juridique et institutionnel de gestion du foncier au Bénin est hérité de la période coloniale, et se structure autour du régime de l'immatriculation institué par la loi n° 65-25 du 14 août 1965. Ce cadre consacre la propriété privée et individuelle, et ignore les systèmes de droits « coutumiers » ou néo-coutumiers locaux, fondés sur des équilibres variables entre droits individuels et patrimoines fonciers familiaux ou lignagers, qui organisent en pratique l'accès à la terre, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

L'idéologie communiste qui animait le régime de Mathieu Kérékou (1972-1990) prônait la collectivisation des terres à l'échelle nationale, mais les politiques menées n'ont pas permis la réalisation de ce projet, à l'exception des « coopératives d'aménagement rural » dans les palmeraies au sud du pays. Ces coopératives ont entraîné une recrudescence des tensions foncières : aujourd'hui, les populations qui y exploitent la terre depuis des années n'envisagent pas de renoncer à leurs droits, tandis que les individus qui ont été expropriés au moment de la mise en place de cette politique cherchent toujours à récupérer ces zones.

Au tournant des années 1990, le constat en matière de sécurité foncière est alarmant. Tant en milieu urbain que rural, la superposition de deux systèmes de normes souvent contradictoires (régime coutumier et régime de l'immatriculation) entraîne des conflits pour lesquels il n'existe pas d'autorité de régulation et d'arbitrage qui soit suffisamment légitime pour gérer efficacement et durablement les conflits. Ce dualisme juridique favorise les abus de pouvoir de la part de l'Administration qui reste centralisée (avec seulement deux bureaux de la conservation foncière) et inefficace. Il en résulte une grande insécurité des droits et des transactions foncières.

À la fin des années 1980, la quasi-faillite de l'État a entraîné des politiques d'ajustement structurel et une privatisation croissante de l'économie. Au tout début des années 1990, le Bénin s'est engagé dans une transition démocratique qui est allée de pair avec une restructuration de l'Administration. Ce processus démocratique s'accompagne également d'un processus de décentralisation devenu effectif avec les premières élections communales de 2003. Toutefois, les capacités des communes nouvellement créées restent limitées par des revenus insuffisants, qui s'expliquent en partie par le manque de fonds provenant de la fiscalité foncière.

Le débat autour de la question foncière rurale a vu le jour au Bénin au moment de la démocratisation. La Constitution de 1990 reconnaît la propriété privée et met fin à deux décennies de mainmise

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et développement » est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

de l'État sur les questions foncières. Les premières réflexions aboutissent à des projets d'expérimentation d'outils de gestion foncière, tant en milieu urbain avec le Registre foncier urbain (RFU), qu'en milieu rural avec les Plans fonciers ruraux (PFR). Ces expériences se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui. Elles ont évolué dans leur méthodologie et leur approche, en fonction de l'expérience acquise, des réflexions nationales engagées pour élaborer un nouveau cadre juridique, et des propositions des partenaires techniques et financiers qui les ont accompagnées.

Quel bilan peut-on faire de ces outils ? Ont-ils permis de réduire l'insécurité foncière et dans quelle mesure ? Quels sont les enjeux de leur généralisation ? Comment y travailler dans le cadre de la déclaration de politique foncière et domaniale définie en juin 2011 à l'initiative du ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme foncière et de la Lutte contre l'érosion côtière (MUHRFLEC) ?

> LES RFU EN MILIEU URBAIN

Les enjeux fonciers en milieu urbain : pression foncière et double attribution

N'offrant que des droits précaires et révocables par l'Administration, le permis d'habiter a été détourné de sa vocation originelle et a été largement délivré, sans base légale ou cartographique. La complexité de l'accès au foncier et des acteurs de la production foncière entraîne une diversité des actes de possession et de nombreux cas de doubles attributions, qui favorisent les remises en cause et les conflits. Le RFU est ainsi né au Bénin pour faire face au besoin de mise en cohérence et de gestion de l'information foncière, et répondre aux besoins de gestion urbaine et de mobilisation de ressources fiscales.

Une expérimentation progressive en plusieurs temps

La Coopération française a appuyé dès 1989 les autorités béninoises à identifier puis à mettre en place le RFU, en l'expérimentant dans un premier temps à Parakou avec le Service d'études régionales d'habitat et d'aménagement urbain (SERHAU)[1] du ministère de l'Urbanisme, chargé de développer cet outil-pilote. La Coopération allemande a ensuite développé un système similaire d'aide à la gestion du foncier urbain, intitulé « Système d'information foncier » (SIF)[2].

1. En 1993, le Service se transforme en société d'économie mixte (SEM) et devient la SERHAU-SEM. Elle continue d'être le maître d'ouvrage délégué exclusif de la mise en place de RFU. En 2001, elle se transforme en société anonyme et devient SERHAU-SA.

2. Un RFU est un SIF urbain. La seule différence entre ces deux dénominations est que le SIF couvre tout le territoire de la commune en traitant à la fois les périmètres urbain et rural. En matière d'adressage, il y a une concordance parfaite entre le RFU et le SIF. Bien qu'ils couvrent des territoires différents, ils sont équivalents de par leur contenu technique et leur approche méthodologique. Ils ont été conçus comme des outils d'amélioration de la gestion communale.

Les 22 registres fonciers urbains (RFU) au Bénin : situation 2011

➤ Au total, ce sont aujourd'hui 22 communes béninoises qui sont dotées d'un RFU avec le soutien financier de la Coopération française (au total 9 communes dont cinq financées au travers du Fonds d'aide et de coopération, puis du Fonds de solidarité prioritaire – MAEE, un par la coopération décentralisée, deux par l'AFD, et un a été cofinancé par le FSP et la coopération décentralisée), l'Union européenne (3 communes), les Nations unies / Pnud (2 communes), la GTZ (2 communes), la Belgique (3 communes), la Banque mondiale et VNG International (2 communes).

Cartographie : T. Lahlou

À l'origine, le RFU avait trois applications principales : i) *fiscales* : maîtriser, accroître et consolider les ressources fiscales locales ; ii) *foncières* : améliorer la connaissance du patrimoine foncier et jeter les bases d'une gestion foncière communales ; iii) *urbaines* : produire et gérer des données nécessaires à la planification et à l'aménagement urbain à l'échelle communale. Le volet fiscal est rapidement devenu le moteur de la mise en place des RFU dans les autres villes du pays.

Le processus de décentralisation et le transfert des compétences du pouvoir central vers les collectivités territoriales devenus effectifs avec les premières élections communales de 2003, ont été décisifs pour étendre le dispositif RFU à d'autres communes. Après une période d'expérimentation à Parakou où les rentrées fiscales ont été multipliées par trois en deux ans, les RFU ont été étendus à d'autres villes du pays, parmi lesquelles Cotonou (et son agglomération) et Porto Novo.

Avancées et limites

Le RFU a permis des avancées sur le plan fiscal en augmentant les revenus fiscaux. À Cotonou par exemple, 70 % du budget de la ville proviendraient des recettes fiscales dont l'information est gérée par le RFU. Dix ans après sa mise en place, la Mairie de Cotonou possède une véritable maîtrise de l'outil RFU, du fait notamment de certaines spécificités propres à cette ville (forte urbanisation, délimitation matérielle des parcelles, etc.).

Toutefois, après analyse des opérations réalisées notamment dans les autres communes, on constate que cet outil n'a pu être abouti dans aucune des villes dotées aujourd'hui d'un RFU, car l'une des phases essentielles pour l'élaboration d'un RFU/SIF n'a pas été finalisée. En effet, sur les quatre phases prévues, « la phase préparatoire » c'est-à-dire la mise en place d'une opération d'adressage et du panneautage, n'a jamais été réalisée dans sont intégralité. De ce fait, les principales difficultés que rencontrent aujourd'hui les communes dotées d'un RFU/SIF et les Directions départementales des impôts (DDI) sont les suivantes :

- l'affectation d'un numéro de porte associée à un numéro/nom de rue (adresse) n'a pas été mis en place d'où des difficultés de mises à jour des enquêtes, de repérage et de suivi des mutations des occupations des parcelles ;
- le personnel municipal chargé de l'outil RFU n'a pas été formé aux techniques d'adressage et il y avait une forte dépendance du maître d'ouvrage délégué (SERHAU-SA : bureau d'études privé) qui s'est retiré une fois le financement du projet terminé ;
- la focalisation, sur les applications fiscales du RFU/SIF n'a pas permis aux municipalités de s'approprier totalement cet outil qui se voulait un outil de gestion urbaine.

Face à ce constat et afin d'améliorer l'efficacité des RFU, une « Cellule nationale d'adressage » (CNA) été mise en place en 2011 avec l'appui de la Coopération française. Basée au sein de la Délégation à l'aménagement du territoire (DAT) du ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire (MDGLAAT), cette cellule est un dispositif

Un partenariat entre différents acteurs

La mise en place du RFU s'effectue dans le cadre d'un partenariat établissant des protocoles d'accord entre la Collectivité locale (maître d'ouvrage), les ministères d'Etat (Direction générale des impôts, Direction de l'urbanisme, etc.) et un maître d'ouvrage délégué (exemple la SERHAU-SA) qui appuient les communes dans la mise en place de l'outil (formation, études, etc.).

En 2000, un réseau RFU/Systèmes d'Informations Foncières (SIF) a été créé à l'initiative des communes[3], pour faciliter l'échange d'expériences. Il est caractéristique d'une volonté d'autonomisation des communes vis-à-vis des autres acteurs. Cotonou est particulièrement significative de cette tendance, la ville étant aujourd'hui capable de gérer seule son dispositif RFU sans recourir à des opérateurs tiers.

© Marcel Atodjinou

3. Et avec l'appui financier de la Coopération néerlandaise : financements de la VNG, l'agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises.

permanent de renforcement et de consolidation de cet outil à travers des actions de suivi-évaluation et d'appui-conseil. Elle couvre l'ensemble des communes équipées d'un RFU/SIF ou devant l'être, quel que soit le bailleur de l'installation de l'outil.

> LES PFR EN MILIEU RURAL

Les enjeux fonciers en milieu rural : la confrontation entre deux systèmes de normes

Dans les années 1980 et 1990, le monde rural béninois connaît des dynamiques agraires et foncières très variées : migrations, évolution dans les modes de production, individualisation partielle des modes d'accès à la terre, pression foncière, etc. Pression démographique et développement du marché dominent dans le sud du pays, déjà densément peuplé et soumis à l'influence urbaine. Le centre du pays connaît d'importantes migrations. Le dualisme juridique pèse sur la sécurisation foncière des populations rurales. L'Administration foncière reste inaccessible et les régulations coutumières sont plus ou moins effectives. Alors qu'ils structurent les modes d'accès à la terre en milieu rural, les droits fonciers locaux, « extralégaux » non écrits, ne sont pas reconnus. Cette insécurité foncière, latente ou réelle, entraîne des conflits et des tensions sur les ressources naturelles. Plus globalement, l'insécurité foncière qui découle de l'absence de cohérence entre pratiques locales et cadre légal constitue un frein au développement de l'agriculture et à la productivité des terres exploitées.

© Aurore Mansion

Deux approches prônent des solutions opposées pour résoudre ces problèmes : pour les uns, la solution est dans la généralisation de la propriété privée par la délivrance de titres et le développement d'un marché foncier ; pour les autres, la reconnaissance des droits fonciers locaux, dans leur diversité, est nécessaire, afin de permettre une sécurisation des populations et un développement économique sans les exclusions massives qu'entraînerait une privatisation des terres.

Face à enjeux et ces défis, le Bénin lance au tournant des années 1990 une série d'expérimentations pour répondre aux problèmes de sécurisation de l'accès à la terre en milieu rural, d'abord dans le cadre de projets de gestion des ressources naturelles, puis dans celui de projets spécifiquement fonciers, les « Plans fonciers ruraux » (PFR).

Les premières expérimentations : les PFR « historiques »

À l'origine, les PFR ont été conçus pour servir des objectifs d'aménagement de l'espace et de gestion des ressources naturelles. Progressivement, les expérimentations des PFR ont eu des objectifs plus ciblés sur la réduction de l'insécurité foncière en développant une solution alternative à l'immatriculation qui puisse aussi favoriser l'investissement productif paysan.

Objectifs et démarches du PFR

L'objectif du PFR est de lister les droits reconnus par les populations, afin d'établir une cartographie des droits acceptés au niveau local. Ceci se fait en trois étapes, à l'échelle du terroir villageois. D'abord, un diagnostic foncier et la mise en place d'un comité villageois de gestion foncière permettent de préparer les enquêtes. Des enquêtes contradictoires, parcelle par parcelle, permettent ensuite de lister l'ensemble des droits fonciers reconnus localement, parallèlement au levé topographique des parcelles. Enfin, la documentation foncière (registre des ayants droits et carte parcellaire) est établie et remise au Comité villageois.

En 1992, une opération pilote du PFR est initiée par le gouvernement dans le cadre du Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN), financé par la Banque mondiale, la GTZ et l'AFD. La consolidation des acquis de cette opération pilote s'est faite entre 2000 et 2006 dans le cadre du Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN) sur financement de l'AFD et de la GTZ. Dans les deux cas, les Opérations foncières sont financées par l'aide française.

PGRN et PGTRN : une première approche des problématiques foncières

Outre un volet de « renforcement institutionnel d'une portée nationale », le PGRN comprend des activités spécifiques à des sites pilotes, organisées en cinq volets : gestion des forêts naturelles, mise en valeur et aménagement des bassins versants, opérations foncières, recherche-développement, gestion de la faune sauvage. Le choix des sites pilotes pour les opérations foncières, des espaces où les problèmes fonciers sont moins aigus que dans d'autres zones du pays, s'inscrit fondamentalement dans la logique de gestion des ressources naturelles et d'aménagements des bassins versants, et non dans une problématique foncière, centrée sur les enjeux générés par la question de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et du contrôle de cet accès.

La phase de consolidation, intitulée Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN), introduit une dimension « gestion de terroirs » absente du PGRN. Le volet PFR s'autonomise de la problématique d'aménagement des bassins versants. La préparation d'une nouvelle législation foncière rurale valorisant l'expérience des PFR fait partie des engagements de l'État.

Dans le cadre du PGRN, puis du PGTRN, l'approche promue tranche avec la volonté de certaines instances internationales de promouvoir une privatisation des droits de propriété au travers du titre foncier, en mettant en avant l'importance de la prise en compte des droits coutumiers locaux dans l'élaboration des droits de propriété.

© Marcel Atodjinou

Sans pour autant annuler les risques de simplification des situations locales, au détriment des éleveurs notamment, l'expérience des PFR au Bénin prouve qu'il est possible de cartographier les droits locaux. Elle a été mise en œuvre dans 41 villages au total, permettant ainsi de regrouper des informations et d'acquérir une meilleure compréhension des enjeux fonciers au niveau local.

Faute de cadre légal, aucun certificat foncier n'a été émis durant la phase pilote. Toutefois l'établissement de droits reconnus par tous les acteurs locaux a permis de limiter les conflits autour du foncier : le processus d'enquête et de cartographie des droits coutumiers peut être facteur de sécurisation foncière. Les autorités locales ont témoigné, au cours d'une enquête de terrain menée en 2007, de leur grand intérêt pour ce projet.

L'institutionnalisation des PFR

En parallèle de cette expérience, l'État béninois s'est engagé à partir de 1999, avec l'appui de la Coopération française, dans un processus de réforme de la législation foncière rurale. Le principe de l'élaboration d'une loi portant sur le foncier rural a été intégré aux négociations du renouvellement de phase qui ont eu lieu en 1997-98 entre le ministère béninois de l'Agriculture et les bailleurs de fonds présents dans le domaine foncier (AFD et GTZ). Cette réforme était fondée, dès sa genèse, sur la reconnaissance des droits cartographiés par les PFR.

À la demande du ministre de l'Agriculture, un « Comité des experts nationaux » chargé de proposer des solutions ainsi qu'un Comité interministériel de suivi ont été créés, afin de permettre une mise en cohérence des positions des acteurs. Ce Comité a produit un avant-projet de loi innovant sur plusieurs points. En basculant les terres « objets de droits établis ou acquis selon la coutume et plus largement les normes et pratiques locales » (art. 7) dans les terres privées, il rompt avec le principe de domanialité qui intégrait les terres non immatriculées dans le domaine privé de l'État. Il crée un nouveau statut juridique : le certificat foncier, cessible, transmissible et utilisable en garantie pour du crédit, valant « présomption des droits acquis faisant foi jusqu'à preuve du contraire, établie devant le juge » (art. 111).

Cet avant-projet de loi poursuivait la volonté des fondateurs des PFR de faire du certificat un document qu'il ne soit pas nécessaire de transformer en titre foncier pour voir son accès à la terre sécurisé, même si cette possibilité était ouverte. Il institutionnalise la démarche des PFR qui serviront de base pour la délivrance des certificats fonciers. Enfin, il accompagne le processus de décentralisation alors en préparation, en mettant en place un dispositif communal de gestion des terres : les acteurs

communaux sont chargés de délivrer les certificats, et d'en assurer le suivi, tandis que les comités villageois de gestion foncière étaient chargés de la gestion de proximité.

Cet avant-projet de loi propose ainsi un dispositif de gestion foncière rurale, ancré à l'échelle communale, et articulé au dispositif de l'immatriculation. Elle organise la coexistence de régimes juridiques distincts mais complémentaires.

Anticipant sur le vote de la loi, de façon à assurer une mise en œuvre rapide, le PGTRN a fait appel en 2002, en accord avec l'AFD et le ministère de l'Agriculture, à une expertise internationale pour l'aider à préparer la mise en œuvre de la future législation foncière rurale.

Le « schéma d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle législation foncière rurale » précise le cadre institutionnel de la gestion foncière rurale, propose des modifications de la démarche d'enquête pour mieux répondre à la nature et la diversité des droits locaux, recommande de créer une agence d'appui aux communes, identifie les besoins en formation et information. Un débat public associant des élus locaux, des représentants d'organisations paysannes et les ministères concernés a eu lieu dans le cadre d'un atelier final. La loi, finalement votée le 30 janvier 2007[4], consacre la reconnaissance de la légitimité des droits coutumiers en milieu rural.

4. Loi n° 2007-03 du 30 janvier 2007 portant régime foncier rural au Bénin.

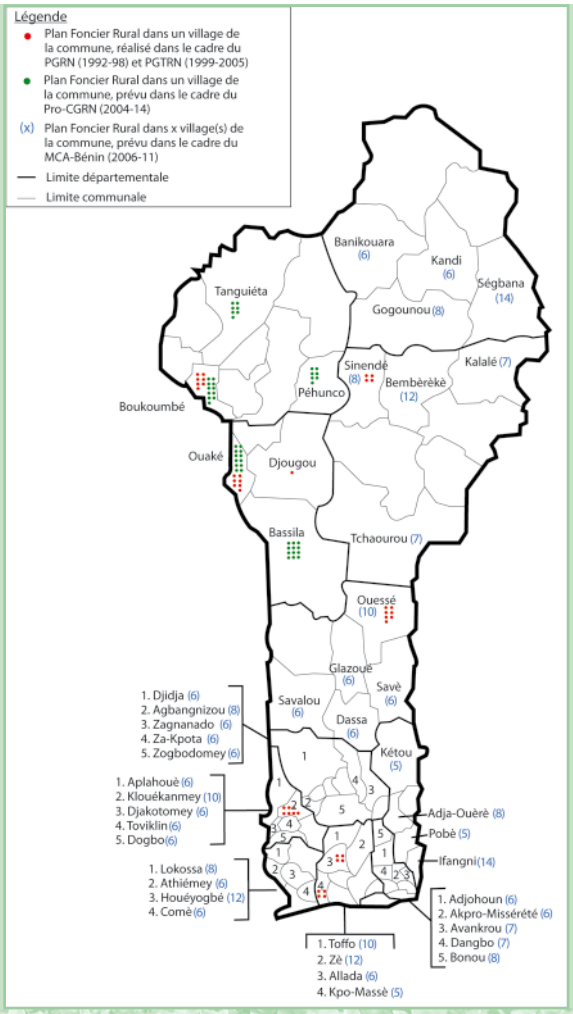
La seconde phase d'expérimentation des PFR : des objectifs quantitatifs importants

À partir de 2005, le Millenium Challenge Corporation des USA négocie avec l'État béninois un vaste programme ayant pour objectifs de dynamiser l'économie béninoise en sécurisant et facilitant l'investissement privé. Ce « compact » a une importante composante foncière, qui ambitionne de refondre le cadre légal et institutionnel de la gestion foncière, avec un volet sur la politique foncière et deux volets opérationnels ambitieux, en milieu rural et en milieu urbain.

C'est dans ce cadre qu'est mis en œuvre un processus de préparation d'une nouvelle politique foncière au Bénin (études, Livre Blanc, élaboration d'un projet de Code foncier), avec l'ambition d'unifier les régimes fonciers, de déconcentrer l'Administration foncière, de simplifier les procédures d'immatriculation, et de parvenir *in fine* à immatriculer l'ensemble des terres du pays.

Répartition des Plans fonciers ruraux par commune

➤ En milieu rural, le MCA-Bénin a repris le principe des PFR avec pour objectif final d'ouvrir 300 PFR au Bénin (soit 10 % des villages du pays). Les 50 premiers certificats ont été émis mais l'objectif de délivrer les certificats fonciers pour les 300 PFR ne sera pas atteint, alors que le projet se termine en octobre 2011.



Réalisation : Claire Simonneau, 2011

Avancées et limites

Ce processus appuyé par le MCC a reçu un soutien politique à travers la création en 2007 du MUHRFLEC (ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme foncière et de la lutte contre l'érosion côtière).

Il repose sur une volonté de généraliser l'immatriculation (certes simplifiée) et donc la propriété privée individuelle, ce qui pose problème dans un espace rural où une part importante des terres relève de patrimoines fonciers familiaux. Il se situe donc en rupture avec l'esprit des PFR et de la réforme législative de 2007.

L'émission des certificats fonciers n'est plus considérée comme un moyen d'intégrer les pratiques coutumières dans la sécurisation du foncier, mais plutôt comme une étape vers l'immatriculation des terres et la propriété individuelle. Le principe d'une gestion foncière communale est remis en cause au profit d'une déconcentration de l'Administration foncière, dont l'efficacité est pourtant très discutée. La question fiscale n'est pas traitée, et les RFU sont largement ignorés, tant par le MUHRFLEC que par le MCA-Bénin.

L'évaluation des programmes PFR par la Banque mondiale en 2011 fait ressortir une disparité des résultats en fonction des contextes locaux. Dans le sud du pays où la pression foncière est élevée, les parcelles reconnues par le processus PFR ont tendance à être de petite taille. Dans le nord, des problèmes de mise en œuvre se posent, avec des droits reconnus sur des parcelles parfois très grandes, correspondant en fait au domaine sur lequel un chef de terre exerce ses prérogatives, et non aux patrimoines des groupes familiaux.

Par ailleurs, la diversité des droits que le PFR a été en mesure de reconnaître s'est réduite. Le manuel de mise en œuvre des PFR avait prévu différents contrats-types (de prêt, location, etc.) pour permettre que la sécurisation des possesseurs de terre via le PFR n'aboutisse pas à la précarisation des exploitants. Mais ces contrats ont peu à peu été mis de côté dans la démarche, qui se focalise sur les seuls droits d'appropriation. Enfin, la question de la diversité des droits d'appropriation est éludée dans la définition du certificat foncier, qui pour de nombreux acteurs correspond à une propriété privée, individuelle ou collective.

De nombreuses questions à la fois méthodologiques et politiques se posent aujourd'hui. Quels vont être les impacts sociaux de certificats fonciers considérés de propriété privée ? Comment intégrer les évolutions et les changements d'ayants droit qui ont cours au gré des mutations alors que le dispositif déconcentré d'administration foncière n'est pas en place ? Comment articuler les différents PFR au niveau communal ? Enfin, avec le départ du MCA à la fin de l'année 2011, comment les PFR vont-ils être repris et s'inscrire dans la nouvelle Déclaration de politique foncière ?

© Marcel Atodjinou

> LA DÉCLARATION DE POLITIQUE FONCIÈRE ET DOMANIALE

Le MUHRFLEC a publié en juin 2011 une Déclaration de politique foncière et domaniale. Cette déclaration définit des orientations et axes stratégiques d'actions pour la nouvelle politique : i) la sécurisation de l'accès au foncier ; ii) un cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale efficace ; iii) le développement d'un système de gestion de l'information foncière performant ; iv) une facilitation de l'accès au foncier à tous et une bonne régulation foncière.

Les objectifs sont d'assurer un accès équitable et sécurisé au foncier et à la propriété foncière, la sécurisation des investissements, la mise en place d'une gestion efficace des conflits fonciers et une meilleure gestion du patrimoine foncier de l'État et des collectivités territoriales.

Cette déclaration marque la première étape vers la création d'un Code foncier et domanial devant aborder tous les aspects du foncier (rural, périurbain et urbain). Elle stipule que ce code « consacrera le régime de l'immatriculation fondé sur la propriété foncière privée, à partir des deux régimes fonciers existants, à savoir le régime du livre foncier, instrument exclusif de garantie des droits fonciers, et le Plan foncier rural, outil de clarification des droits fonciers en milieu rural ». Ce qui n'est pas sans poser question sur l'orientation prise par la réforme en faveur d'une propriété individuelle et titrée, et aux risques que cela comporte pour la sécurisation des droits locaux collectifs.

Par ailleurs, l'accent est mis sur les outils informatiques de gestion foncière sans que la question des conditions de viabilité de systèmes d'information foncière soit posée, alors même que l'Administration foncière est reconnue comme peu efficace et que la demande des populations n'est pas toujours très forte : lors de l'opération pilote de transformation des permis d'habiter en titres fonciers, sur laquelle s'est appuyé le MCA en milieu urbain, seulement 1 200 titres avaient été délivrés, et un tiers seulement avaient été réclamés par leur propriétaire ! Enfin, l'outil RFU n'est guère pris en compte, ni dans sa dimension de mise à plat des occupations foncières, ni dans sa dimension fiscale.

> PERSPECTIVES ET ENJEUX À VENIR

Le processus politique engagé au Bénin se situe aujourd'hui à une période charnière. Les phases expérimentales de mise en œuvre des RFU et PFR, ainsi que les financements qui les accompagnaient, prennent fin. Les acquis de ces outils restent à consolider et à adapter aux changements d'échelle à venir.

Bien plus, ces outils sont désormais appelés à être généralisés dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière. Mais celle-ci ne fait pas consensus au Bénin, elle repose en partie sur la négation des diagnostics sur lesquels les innovations appuyées par l'aide française étaient fondés, ce qui interroge la façon, pour cette dernière, de poursuivre le dialogue politique et les appuis.

© Marcel Atodjinou

Après plus de 20 ans d'expérimentation de terrain et la construction d'un nouveau cadre institutionnel et législatif, la mise en œuvre de la nouvelle politique doit sans doute impliquer les préalables suivants :

- capitaliser et mesurer l'impact des outils mis en place en matière de sécurisation foncière, dans le cadre d'une réflexion commune entre autorités béninoises et partenaires techniques et financiers, de façon à assurer que la mise en œuvre de la réforme se fasse sur des bases solides et consensuelles ;
- mieux articuler les acquis de chaque outil (sécurisation foncière en milieu rural et développement d'une fiscalité en milieu urbain) ;
- cibler des zones d'intervention prioritaires (zones périurbaines, zones touristiques, zones à fort potentiel agricole) ;
- renforcer et accompagner les institutions de mise en œuvre (et notamment les communes) ;
- clarifier les délimitations des communes et des villages ;
- travailler sur la sécurisation des transactions foncières.

Consciente des défis à relever pour mettre en œuvre la nouvelle politique et généraliser les outils PFR et RFU, la Coopération française propose de renouveler son engagement dans la question foncière au Bénin.

Le MAEE projette dans le cadre d'un Fonds de solidarité prioritaire (FSP) intitulé « Projet d'appui à la décentralisation et à la déconcentration (PA2D) au Bénin » (en cours d'instruction, pour un montant de 750 000 €), d'appuyer la réalisation d'une opération d'adressage à Cotonou afin de renforcer et consolider son RFU (2012-2015).

De son côté, l'AFD va engager une réflexion pour relancer une dynamique de travail sur les questions foncières rurale et urbaine au Bénin. Dans cette perspective, elle devrait prochainement envoyer une mission sur le terrain pour échanger avec les autorités béninoises sur les conditions institutionnelles, techniques et financières d'un nouveau partenariat. ●

La rédaction de cette note a été coordonnée par **Céline Allaverdian** (allaverdian@gret.org) et **Aurore Mansion** (mansion@gret.org) pour le secrétariat du Comité, à partir des contributions de **Philippe Lavigne Delville** (philippe.lavignedelville@ird.fr), **Claire Simonneau** (claire.simonneau@yahoo.fr), **Ali Bouco Imorou** (alybouco@yahoo.fr), **Marcel Atodjinou** (atmar06@yahoo.fr), **Harris Selod** (hselod@worldbank.org), **Taoufik Lahlou El Outtassi** (tflahlou@yahoo.fr) et **Valentine Monnier** (monniervalentine@gmail.com).

Pour en savoir plus

- ROCHEGUDE A. et PLANÇON C., *Décentralisation, acteurs locaux et foncier*, Comité technique « Foncier & développement », Paris, 2009.
- BELLEBON C., Revue « Océanique » de la Coopération française au Bénin, n° 52, octobre 2006.
- DORIER APRILL Élisabeth, *L'information géographique : un outil pour la décision municipale ou un produit de rente ? SIG et registre foncier urbain à Porto Novo et dans sa zone périurbaine (Bénin)*, Rapport final Programme IDEM, janvier 2005.
- LAVIGNE DELVILLE P., MANSION A., MONGBO R., *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite. Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar. Cotonou, 20-24 octobre 2008*, Comité technique « Foncier & développement », Paris, octobre 2009.
- LAVIGNE DELVILLE P., 2010, « La réforme foncière rurale au Bénin : émergence et mise en question d'une politique instituante dans un pays sous régime d'aide », *Revue française de science politique*, vol. 60, n° 3, p. 467-491.
- HOUNKPODOTÉ R. M., 2000, « L'opération pilote du plan foncier rural au Bénin. Acquis et perspectives », in Lavigne Delville P., Toulmin C. et Samba T., ed., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris-Saint-Louis, Karthala-URED, p. 225-238.

Coordonné par le Gret au titre du secrétariat du Comité technique « Foncier & développement »

Financé par le projet « Appui à l'élaboration des politiques foncières »