

MISE EN ŒUVRE DU CODE FONCIER ET DOMANIAL

*Choix des villages pour la réalisation du
Plan Foncier Rural à Dogbo et Klouékanmè*

Par : Xavier Comlan CODJA (EFC/PFL)



« Je suis satisfait du travail fait par la mairie car c'est transparent. En formulant la demande, mon Conseil de Village et moi étions convaincus que notre village remplissait les critères, voilà qu'il est effectivement retenu pour bénéficier du Plan Foncier Rural. Si nous élus prenons l'habitude de faire des choix objectifs, en mettant à côté les intérêts politiques partisans comme ce qui vient d'être fait, alors notre commune sera développée ».

- Chef de village (Commune de Klouékanmè)

Mot introductif

La loi portant Code Foncier et Domaniale (CFD) de 2013 instaure au Bénin, un nouvel arsenal juridique et crée 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, en 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 les organes locaux de gestion foncière 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.



ville. Nous sommes obligés de faire des choix car les ressources mobilisées ne permettent de couvrir qu'un nombre limité de village

» Président de CoGeF (Commune de Dogbo)

La démarche mise en œuvre pour la sélection des villages est participative, équitable et transparente. Le processus a été porté par les Conseils Communaux avec l'implication des acteurs communaux.

L'équipe d'assistance technique du projet est restée dans son rôle de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans le processus.

Comment démarrer le processus ?

Tout a commencé par des séances de travail techniques qui ont abouti à la conception de la démarche générale ainsi qu'à la définition des critères de sélection des villages. Le groupe de travail est constitué des membres du bureau exécutif de la Commission communale de gestion Foncière (CoGeF) auxquels sont ajoutés des chefs services de la mairie, des chefs services déconcentrés de l'Etat et des représentants des partenaires techniques et financiers intéressés par la problématique de gestion foncière et de développement local. Les travaux se sont déroulés à la fois dans les locaux des mairies et dans les villages.

« Le travail de préparation technique a pris suffisamment de temps. A mon avis, cela se justifie car c'est très important de s'assurer de la faisabilité technique et organisationnelle de la collecte des données, la disponibilité des données et la possibilité de les collecter à des coûts abordables par la commune ;».

Responsable de Développement Rural, membre de CoGeF (Commune de Dogbo)

Pour faire un bon choix des villages pour la réalisation du Plan Foncier Rural (PFR) il faut une approche participative, inclusive, équitable et transparente permettant aux acteurs décisionnels de s'approprier le processus et les résultats. Une bonne préparation technique et organisationnelle ainsi que l'utilisation des supports photo cartographiques sont indispensables. Il ne faut pas perdre de vue le lien avec les potentialités économiques locales à toutes les étapes (agricoles et ressources).

Une nécessité de cartographier et d'enregistrer les droits fonciers

Aux termes des dispositions du Code foncier de 2013, le PFR est un document faisant l'inventaire des terres rurales avec enregistrement des droits y rattachés ainsi que de leurs titulaires. Ceci dans le but de répondre aux besoins individuels et collectifs de sécurité foncière, de planification et d'investissement. Au-delà de la sécurisation des droits fonciers, la réalisation du PFR a donc pour finalité de favoriser les investissements agricoles, la sécurité alimentaire et l'aménagement du territoire.

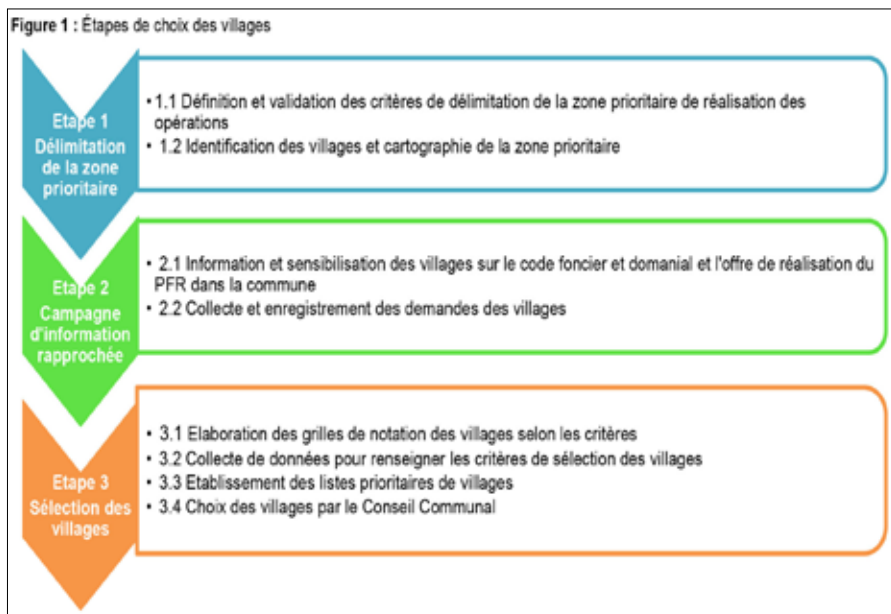
« La terre est le socle de toutes activités humaines. La sécurisation des droits fonciers nous tient à cœur ». Chef service affaires domaniales et foncières, membre de CoGeF (Commune de Klouékanmè)

S'inscrivant dans cette logique, le PFL a fait l'option de cartographier et d'enregistrer les droits fonciers dans une vingtaine de villages et quartiers de ville de chacune des communes de Dogbo et de Klouékanmè. La spécificité du projet est que le travail est fait sur une partie du territoire communal d'un seul tenant. C'est à dire que les opérations foncières ne sont pas réalisées dans des villages et quartiers de ville pris isolément, mais sur une partie continue du territoire communal.

« Tout le monde veut que les outils de sécurisation foncière soient réalisés dans leurs villages ou quartiers de

Quels sont les étapes suivies pour choisir les villages ?

« Il y a désormais une zone prioritaire de développement agricole et urbaine. On conçoit mal que les villages et quartiers bénéficiaires des opérations foncières soient choisis en dehors de cette zone. » Maire de la commune de Dogbo



Définition et validation des critères de délimitation de la zone prioritaire : Dans chaque commune, une zone prioritaire d'intérêts économique et socio foncier majeur est d'abord repérée. L'intérêt socio foncier renvoie aux enjeux de l'accès à la terre, de la sécurisation des droits d'usage et d'amélioration du règlement des conflits fonciers. Cette zone constitue le noyau à partir duquel toute l'étendue du territoire communal sera progressivement couverte par les outils de sécurisation foncière c'est à dire : le plan foncier rural en zone rurale et l'état des lieux en milieu urbain et péri urbain.

Le travail de repérage a été fait sur la base des critères que sont :

- La présence d'un milieu rural à fortes potentialités agricoles notamment la disponibilité de terres cultivables, l'existence de bas-fonds, de plaines inondables et d'autres ressources en eau ; l'existence de site ou de projet d'intérêt particulier (carrière, tourisme, aménagements, ...etc.) et l'existence d'anciens villages dotés de plan foncier rural ;
- La continuité du milieu rural avec des agglomérations de quartiers abritant des infrastructures sociocommunautaires et administratives et possédant de fortes potentialités de mobilisation de ressources économiques (Infrastructures marchandes, foncier bâti, ...etc.).

« C'est très important de faire un choix qui a de sens pour le développement économique et social de la commune. Un choix qui tient compte des potentialités, des contraintes et des priorités retenues dans les documents de planification de la commune »

Maire de la Commune de Klouékanmè

Pour définir les critères de zonage, le groupe de travail a fait une analyse documentaire et cartographique qui a porté sur les Plans de Développement des Communes (PDC), le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de zones agglomérées, les rapports d'études et le plan stratégique de développement des filières porteuses ainsi que les rapports de diagnostic économique territorial. Cette analyse a révélé l'existence de nombreuses potentialités agricoles et économiques ci-dessus signalées. Mais force est de constater ces potentialités demeurent sous valorisées. L'une des raisons qui explique cette sous valorisation des potentialités est l'insécurité foncière c'est à dire la contestation des droits de propriétés ou des limites, l'accès difficile à la ressource terre et la précarité des droits d'usage pour les groupes défavorisés comme les femmes et les jeunes.

Après communication et discussion en Conseil Communal, les critères proposés par le groupe technique ont été validés par vote délibératif des conseillers communaux réunis en session dans chacune des communes.

Identification des villages et cartographie de la zone prioritaire

Une fois les critères validés par les Conseils communaux, des missions de terrain ont été réalisées par le groupe technique aidé par les élus locaux et les populations villageoises pour : faire le repérage des zones répondant aux critères, identifier les villages concernés et relever des coordonnées géographiques. Une fois au bureau et avec l'accompagnement de l'Équipe d'Appui Technique du projet, les données ont été traitées et la carte de la Zone Prioritaire (ZP) de chaque commune est réalisée.

Dans la commune de Dogbo, la ZP couvre 32 villages et quartiers de



ville sur les 65 unités administratives que compte la commune. Elle s'étend du fleuve Mono à l'Ouest jusqu'au centre de la commune. En plus des potentialités agricoles et économiques diverses, cette zone abrite deux anciens PFR, des carrières de gravier, le site archéologique, les anciens lotissements couverts par le Registre Foncier Urbain (RFU) de Tota et le nouveau périmètre à lotir en vue de faire l'extension du RFU dans l'arrondissement de Honton voir Ayomi Centre.

Dans la commune de Klouékanmè, la ZP couvre 54 villages et quartiers de ville sur les 76 unités administratives que compte la commune.

Elle s'étend du fleuve Mono au Sud-Est jusqu'à l'agglomération de Klouékanmè Centre. En plus des potentialités agricoles et économiques diverses, cette zone abrite plusieurs PFR les trois agglomérations à lotir selon le Plan de Développement Urbain de la commune. Il s'agit par ordre de priorité de : Klouékanmè Centre, Adjahonmè et Lanta.

L'établissement du PFR est basé sur plusieurs principes méthodolo-

Projet d'appui à la gestion Foncière Locale (PFL)

Le défi de la sécurisation foncière au Bénin

Toi femme, toi homme !

Tu as un papier pour ta naissance, un papier pour ton identité.

Ta terre doit aussi avoir son papier.

giques dont le volontariat des villages. Le code foncier et domaniale dispose à cet effet que le PFR est établi à la demande du chef de village après délibération du conseil de village. Ainsi, des assemblées d'information et de sensibilisation ont été organisées au niveau du hameau central de chaque village et quartier de la zone prioritaire. Ces



séances ont été des occasions d'échange et de discussion avec les participants sur les mutations dont le nouveau code est porteur, notamment : l'obligation de confirmer ses droits et de prendre le Certificat de Propriété Foncière ; l'obligation du CPF avant toute vente ou don d'un lopin de terre ; l'obligation de la mise en valeur des terres rurales après cinq années de jachère ; l'édition des infractions et sanctions ; l'utilité du PFR comme moyen d'accès à moindre coût et en peu de temps au CPF ; le processus d'établissement du PFR ; la démarche à suivre pour la formulation de la demande d'établissement du PFR ainsi que les délais y afférents, ...etc.

Les assemblées d'information et de sensibilisation sont animées par des équipes d'intermédiation socio-foncière du bureau d'études LID Management, appuyées par les membres des CoGeF et les points focaux communaux formés à cet effet. Les assemblées ont rassemblé les chefs de villages et quartiers, les conseillers locaux, les chefs coutumiers et chefs religieux, les détenteurs de terres, les producteurs agricoles, les éleveurs, les femmes, les jeunes et la population en général.



« Nous, chefs de villages et conseillers locaux saluons l'organisation de la campagne d'information et de sensibilisation de proximité car, elle nous a permis d'améliorer notre connaissance sur certaines dispositions de la nouvelle loi sur le foncier et de savoir ce qu'il faut désormais faire pour formuler la demande d'établiss-

ement du PFR pour notre village » Chef de village (Commune de Klouékanmè)

La stratégie communication pendant la campagne d'information et de sensibilisation a été axée sur des messages clés touchant aux intérêts des populations avec des images assez illustratives. Voir ci-après des exemples de messages et d'affiches utilisés :

Collecte et enregistrement des demandes des villages

À la suite des assemblées villageoises d'information, les conseils de village ont tenu leurs sessions pour discuter de la pertinence et décider de faire ou non leurs demandes. Le procès-verbal (PV) de délibération qui vaut demande de chaque village pour l'établissement du PFR est transmis dans les délais prévus par la loi. C'est à dire transmission du PV au Chef d'Arrondissement dans les 8 jours qui a son tour l'achemine au Maire dans les 48 heures. Les demandes des villages sont ainsi centralisées et archivées au niveau de la CoGeF pour la suite des travaux d'étude et de sélection.

Sélection des villages

Les villages demandeurs sont tous en compétition pour le PFR. Pour faire le choix, il a fallu caractériser chaque village. À cet effet, les groupes techniques de chaque commune et l'équipe d'appui technique du projet ont fait un travail qui consiste définir les paramètres d'appréciation de chaque critère et l'élaboration de la grille de notation des villages.

Des sous-groupes par commune, à travers la revue documentaire et les enquêtes de terrain, ont collecté les données et les informations nécessaires pour le renseignement des critères de sélection. Ce travail a été fait avec un grand renfort des agents du Service Communal de développement Agricole (SCDA).

Enfin, un atelier de deux (02) jours est organisé par commune. Les participants à cet atelier sont le groupe de travail élargi à tous les Chefs d'Arrondissement, autres conseillers communaux, aux femmes leaders et jeunes entrepreneurs agricoles, aux organisations de la société civile et autres personnes ressources. Au cours de cet atelier, les participants ont fait le point des villages demandeurs du PFR ; vérifier, compléter et valider les données collectées ; noter chaque village suivant la grille ; classer les villages suivant l'ordre décroissant des scores obtenus et établir le procès-verbal de la liste provisoire des villages devant bénéficier de l'établissement du PFR.

Au terme de l'atelier, la CoGeF a produit un rapport de présélection qui contient : les fiches de notation des villages ; un tableau récapitulatif des notes par village ; le procès-verbal d'établissement de la liste de classement par ordre de priorité, des villages demandeurs du PFR.

Le rapport de présélection est transmis au Maire par le Président de la CoGeF qui a son tour l'a soumis au Conseil Communal pour l'arbitrage et la sélection définitive des villages par délibération.

« A mon avis, le processus a été participatif et transparent. Ça n'a

Code	Critères	Paramètres d'appréciation
Critères préliminaires		
0.0	Appartenance à la zone prioritaire	<ul style="list-style-type: none"> Village localisé dans la zone prioritaire délimitée pour les opérations foncières
0.1	Non appartenance à une zone urbaine ou périurbaine	<ul style="list-style-type: none"> Village ni loti, ni en cours de lotissement ou en voie de l'être
Critères d'hierarchisation / présélection (T = 100 points)		
1	Existence de potentialités agricoles (30 points)	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilité de terres cultivables (taille moyenne des exploitations agricoles) Existence de ressources en eau (Forage artésien, source, lac, fleuve ou rivière pérennes, bassin versant) Existence de bas-fonds ou de plaines inondables
2	Grande production des spéculations prioritaires (20 points)	<ul style="list-style-type: none"> Classement du village par rapport à la première spéculation prioritaire de la commune Classement du village par rapport à la deuxième spéculation prioritaire de la commune Classement du village par rapport à la troisième spéculation prioritaire de la commune
3	Existence de site ou de projet d'intérêt particulier (10 points)	<ul style="list-style-type: none"> Existence de site aménagé ou de projet d'aménagement hydro-agricole, aquacole ou pastoral, de site minier (en exploitation ou à exploiter) ou de projet d'aménagement touristique et autres
4	Populations les plus préparées à obtenir des résultats économiques à court terme aussi bien pour les pauvres que les femmes (15 points)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de groupement de femmes à caractère économique Nombre de promoteurs d'entreprises agricoles ou rurales (Entreprises formelles)
Paramètres d'appréciation		
5	Existence de conditions favorables à l'accès des femmes et autres groupes défavorisés à la terre (20 points)	<ul style="list-style-type: none"> Existence d'initiatives (publiques ou privées) pour la promotion de l'accès durables des femmes et autres groupes vulnérables à la terre Tendance volontaire à se conformer au code des personnes et de la famille notamment à promouvoir le droit des femmes et des filles à accéder à la terre (héritage surtout)
6	Existence de conditions favorables à la gestion des conflits fonciers et domaniaux (5 points)	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de conflits fonciers Existence d'instances locales de gestion des conflits fonctionnelles
Critères différentiels		
7	Proximité, continuité sur le terroir communal	<ul style="list-style-type: none"> Proximité avec un ancien village PFR Proximité avec un autre village sur la liste de priorisation des villages demandeurs du PFR
Observations :		
<ul style="list-style-type: none"> Les spéculations prioritaires retenues par les communes sont le palmier à huile, le riz et les cultures maraichères pour Dogbo ; la tomate, l'orange et le niébé pour Klouékanmè. Deux (02) critères d'hierarchisation sur six (06) sont centrés sur les femmes. Ils cumulent à eux seuls, 35 points sur un total de 100. Ce sont les critères 04 et 05 avec des paramètres d'appréciation sur le nombre de groupement de femmes à caractère économique ; l'existence d'initiatives publiques ou privées pour la promotion de l'accès durable des femmes et autres groupes défavorisés à la terre ; la tendance volontaire des communautés à se conformer au code des personnes et de la famille notamment à promouvoir le droit des femmes et des filles à accéder à la terre (héritage surtout). 		

• Au choix des 34 villages par délibération des Conseils Communaux dont 18 à Dogbo et 16 à Klouékanmè (voir carte ci-dessous)

La sélection des villages pour la réalisation des plans fonciers ruraux présente plusieurs enjeux :

- Économiques c'est à dire la sécurisation des droits de propriétés et des investissements pour la valorisation des potentialités du terroir villageois ;
- Sociaux c'est à dire l'amélioration de l'accès à la terre, la sécurisation des droits d'usage, l'amélioration du règlement des conflits fonciers, et la lutte contre la pauvreté et ;
- Territoriaux c'est à dire la maîtrise foncière, l'aménagement et la gestion de l'espace villageois.

« Au début de l'étude de ce dossier, j'avais le sentiment que nous ne parviendrons jamais à faire un choix objectif et transparent car, nous venions de sortir des élections locales et municipales et les campagnes présidentielles étaient en cours. Vous comprenez donc que les vellétés de verser dans des méthodes politiciennes étaient fortes. Chacun des conseillers voulait satisfaire les demandes des villages de son bord politique. Mais fort heureusement, ont réussi à travailler comme s'il n'y avait plus d'opposition politique. C'est un point fort à mettre à l'actif de la méthode de travail et du leadership du Maire » Conseiller Communal (Commune de Klouékanmè)

Le choix des villages pourrait être compromis par des intérêts politiques antagonistes des élus. Il est donc indispensable qu'au démarrage du processus, un dialogue soit mené au sein du Conseil Communal sur les enjeux et que les conseillers adoptent la démarche et les critères de choix des villages. En amont à toute décision des élus, il faut un travail technique et objectif, basé sur des données et des informations fiables.

Le travail ne devrait pas s'arrêter au choix du nombre de village PFR correspondant au financement mobilisé dans le cadre du projet. Dans l'esprit d'équité, il est nécessaire de programmer la satisfaction des demandes de tous les villages. Les efforts devront être poursuivis pour la couverture progressive de tous les villages de chaque commune. À cet effet, la planification pluriannuelle de la couverture du territoire communal par le PFR doit être faite. En témoignent les déclarations ci-après :

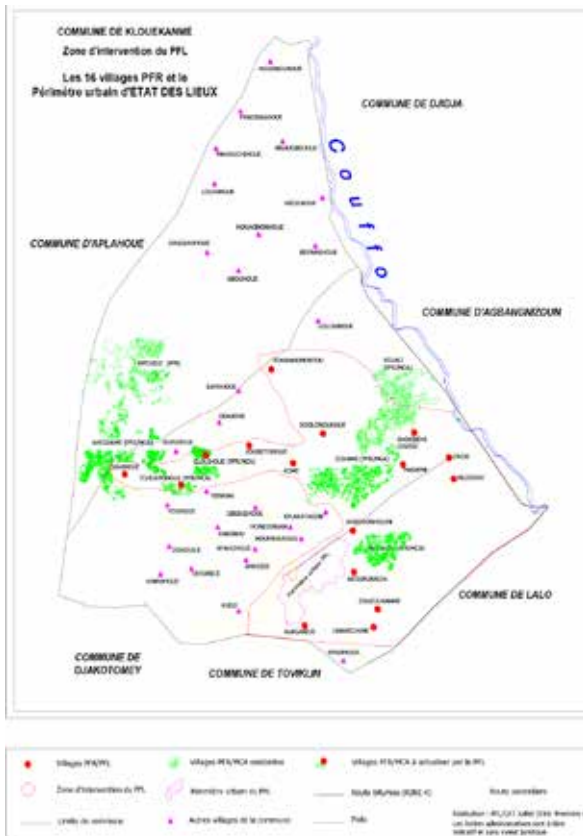
« La sélection des villages que nous venons de faire pour le PFR est un acte de développement. Je voudrais féliciter mes collègues conseillers communaux et le Maire. Cependant, je

Appréciation des résultats et de la démarche de sélection par les parties prenantes

pas été facile, mais avec la volonté du Maire, du Conseil Communal et des membres du groupe de travail, nous sommes parvenus à des résultats non contestés. L'implication des élus et des techniciens a permis de faire un choix raisonné des villages ». Chef d'Arrondissement, membre de CoGeF (Commune de Dogbo)

Les communes avec l'appui technique et financier du projet ont conduit un processus qui aboutit à :

- La définition d'une zone prioritaire, d'intérêts socio fonciers et économiques majeurs acceptée de tous les acteurs ;
- L'adhésion des populations informées. Une adhésion traduite par la formulation de la demande d'établissement du PFR par 100% des conseils de village concernés et ;



mois de durs labeurs et de volontariat. La plus grande faiblesse que j'ai relevée est l'insuffisance de ressources financières pour la prise en compte de la restauration et le déplacement des élus locaux. Je pense qu'à l'avenir, plus d'attention doit être accordée au facteur temps et à la prise en charge des conseillers communaux engagés dans l'action de terrain » Chef d'arrondissement, membre de CoGeF (Commune de Dogbo)

Prévu pour une période de 4 mois, à raison d'un mois pour la délimitation de la zone prioritaire, deux mois pour la campagne d'information rapprochée et un mois pour la sélection proprement dite des villages l'opération s'est finalement étalée sur 06 mois. Les raisons principales sont les multiples reports d'activités pour manque de disponibilité des élus notamment des Chefs d'Arrondissements. Ces derniers étant très sollicités pour diverses activités de développement de la commune.

Les coûts du processus sont de plusieurs ordres. Ce sont les frais :

- d'organisation de la campagne d'information de sensibilisation préalable au choix des villages
- de fonctionnement du groupe technique de travail c'est à dire le déplacement, la restauration et frais divers de secrétariat ;
- de tenue de l'atelier communal de notation et d'hierarchisation des villages (déplacement, restauration, hébergement, rapport et divers) et
- de tenu de deux sessions du Conseil Communal (validation des critères et sélection des villages).

Recommandations

Dans un contexte de ressources humaines et financières limitées, toutes les communes du Bénin devraient élaborer une liste prioritaire des villages à couvrir par la réalisation des outils de sécurisation foncière.

Du début à la fin du processus, il faut travailler en équipe composée de techniciens de l'administration communale et des services déconcentrés de l'État, d'élus, de représentants et représentantes de la société civile.

Au-delà du processus de choix, le travail doit être poursuivi de manière à impacter les villages non sélectionnés au bout du présent processus. Il s'agit entre autre :

- d'étendre à ces villages, les actions d'information, sensibilisation et de formation continue sur la gestion foncière en général et la gestion des conflits fonciers en particulier ;
- d'impliquer les villages limitrophes aux villages PFR dans l'opération d'identification des repères naturels et marquages physiques des limites des villages ;
- de poursuivre la mobilisation des ressources en vue d'une couverture progressive de tous les villages par le PFR.

pense que le travail n'est pas totalement terminé. Il faudra poursuivre les efforts afin de couvrir les demandes en attente voir tous les villages de la commune ». Conseiller Communal (Commune de Klouékanmè)

« Tout le monde veut le plan foncier rural. Des demandes sont restées non satisfaites. Il n'y a pas de plainte ni de contestation des résultats. Cependant, nous observons une pression des populations et des élus locaux pour la satisfaction de leurs demandes ». - Chef service affaires domaniales et foncières, membre de CoGeF (Commune de Dogbo)

« Une zone prioritaire est définie et connue de tous. L'information a bien précédé le choix avec des critères validés par le Conseil Communal. Si notre village n'a pas été retenu c'est qu'il ne remplit peut être pas tous les critères mais, nous supplions le Maire, le gouvernement du Bénin et leurs amis les projets de penser à nous pour le PFR » Chef de village non sélectionné (Commune de Klouékanmè).

Durée et coûts du processus de choix des villages

« Le travail de choix des villages nous a banalement pris plusieurs