

## Rapport d'étude

# *Intégration de la décentralisation dans la loi 2013-01 portant Code Foncier et Domanial au Bénin*

---

### Réalisé par :

**GANDONOU B. Marius**, Expert en dynamiques des Collectivités Locales, Chef de Mission

**DOSSOU-YOVO Clément**, Expert juriste foncier, Consultant Associé.

**Décembre 2013**

## Table des matières

1.	Cadre de mise en œuvre de l'étude	9
1.1	Introduction	10
1.1.1	Contexte de mise en œuvre de l'étude	10
1.1.2	Objectif de l'étude	10
1.1.3	Résultats attendus	11
1.2	Méthodologie pour conduire la mission	11
1.2.1	Analyse de la documentation	11
1.2.2	Collecte et analyse des informations	12
1.2.3	Difficultés rencontrées et mesures prises	13
2.	Décentralisation : principes généraux et acquis	15
2.1	Principes généraux de la décentralisation	16
2.1.1	Gouvernance politique	16
2.1.2	Maîtrise d'ouvrage communal	17
2.1.3	Transparence dans la gestion de la chose publique	17
2.2	Acquis de la décentralisation	18
2.2.1	Gestion communale du foncier	18
2.2.2	Gestion des ressources naturelles	18
2.2.3	Planification et évaluation locales	19
2.2.4	Aménagement du territoire	20
3.	Présentation analytique du Code Foncier et Domanial	21
3.1	Structuration du CFD	22
3.2	Analyse FFOM du CFD par les communes	25
4.	Décentralisation et Code Foncier et Domanial	27
4.1	Participation des Collectivités territoriales au processus d'élaboration du CFD	28
4.1.1	Importance du foncier dans la mobilisation des ressources locales	28
4.1.2	Participation des communes aux principales rencontres du processus d'élaboration du CFD	29
4.2	Connaissance du contenu du CFD par les élus locaux et l'administration locale	29
4.2.1	Connaissance de l'existence du CFD	29
4.2.2	Connaissance des éléments saillants du CFD par les communes	30
4.3	Analyse de la prise en compte de la décentralisation dans le CFD au plan de la législation interne	31
4.3.1	Synthèse des informations et dispositions du CFD qui renforcent la décentralisation	31
4.3.2	Synthèse des informations et des dispositions du CFD qui affaiblissent la décentralisation	35
4.4	Analyse de la prise en compte de la décentralisation dans le CFD au plan des droits comparés (Niger et Burkina)	38
4.4.1	Les prérogatives des communes en matière de la constatation des droits fonciers en milieu rural	38
4.4.2	Du droit de préemption reconnu aux communes	40
5.	Propositions d'améliorations et stratégies pour une meilleure prise en compte de la décentralisation	42
5.1	Améliorations aux CFD relatifs à la décentralisation	43
5.1.1	Bureau communal du foncier et du domaine intégré	43
5.1.2	Amélioration de la représentativité des communes dans le CCF	43
5.1.3	Prévoir la représentation des communes dans le CA de l'ANDF	44
5.1.4	Elargissement des attributions du CCF	44
5.1.5	Dotation des SDAC dans les communes	44
5.1.6	Portage des PFR par les communes	44
5.1.7	Organisation des lotissements sur des domaines et parcelles en cours de confirmation	45
5.1.8	Organisation des services fonciers aux citoyens	45
5.1.9	Implication des communes dans la gestion des fonds de dédommagement	45
5.2	Différentes stratégies et leurs importances	45
5.3	Stratégies à court terme (urgentes)	46
5.3.1	Représentation de l'ANCB dans le comité d'élaboration des décrets d'application de la loi	46
5.3.2	Création d'un observatoire de veille sur le foncier au sein de l'ANCB	47
5.3.3	Constitution d'un groupe de pression pour faire le lobbying et le plaidoyer	47
5.3.4	Rédaction d'un mémorandum sur la position des communes	52
5.4	Stratégies à moyen et long termes	53
5.4.1	Evaluation de la mise en œuvre du CFD	53
5.4.2	Exploitation des réseaux relationnels formels et informels	54
5.5	Rôles des acteurs dans le développement des stratégies et mesures	54
5.5.1	ANCB et des Associations relais	54
5.5.2	Communes	54
6.	Plan d'action pour le développement des stratégies et propositions	56
7.	Conclusion	59

**Liste des sigles**

ACAD	: Association des Communes de l'Atacora et de la Donga
ANCB	: Association Nationale des Communes
ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
APIDA	: Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Atacora
CPF	: Certificat de Propriété Foncière
CDF	: Code Foncier et Domanial
CoGeF	: Commission de Gestion Foncière
CONAFIL	: Commission Nationale des Finances Locales
DA	: Deuxième Adjoint
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
FUPRO	: Fédération des Unions des Producteurs
LGCP	: Programme de Renforcement des Capacités des Gouvernements Locaux
MAEP	: Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MCA	: Millénnium Challenge Account
MCC	: Millennium Challenge Cooperation
MDGLAAT	: Ministère de la décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MFE	: Ministère des Finances et de l'Economie
MISD	: Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation
ODETA	: Organisation pour le Développement Economique du Territoire de l'Atacora
OSC	: Organisation de la Société Civile
PAGeFCOM	: Programme de Gestion des Forêts Communales
PFR	: Plan Foncier Rural
PNOPPA	: Plateforme Nationale des Organisation Professionnelles Agricoles
PONADEC	: Politique Nationale pour la Décentralisation et la Déconcentration
PSRSA	: Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTF	: Partenaire Technique et Financier
REDAD	: Réseau de Développement d'Agriculture Durable
SDAC	: Schéma Directeur d'Aménagement des Communes
SNV	: Service Néerlandais de Développement
TDL	: Taxes de développement Local
VNG	: Association des Municipalités des Pays Bas
SG	: Secrétaire Général

**RESUME EXECUTIF**

### Introduction

Le vote et la promulgation de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin constituent la volonté manifeste du gouvernement et du peuple béninois pour répondre à la conditionnalité de mise en œuvre du premier compact du MCA dont un des projets était entièrement consacré à son application. Elle a été abrogée par une nouvelle loi ; la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant Code Foncier et Domanial (CFD) dont l'élaboration est aussi le résultat d'un processus marqué par d'intenses consultations entre divers acteurs : Etat, partenaires techniques et financiers, divers projets et programmes de développement et société civile. Les communes, elles qui sont les bénéficiaires directs de l'application de cette loi, ne sont pas considérées comme des acteurs clés.

La présente étude est organisée pour analyser les faiblesses du Code par rapport à la prise en compte de la décentralisation afin d'identifier les mécanismes et les stratégies pour améliorer et accroître l'implication des communes dans la mise en œuvre du Code foncier et domanial.

### Méthodologie

La méthodologie utilisée a démarré par une analyse de la documentation basée sur deux approches : i) une analyse des dispositions contenues dans le CFD qui combine un croisement desdites dispositions avec les textes existants et en vigueur sur la décentralisation et une analyse ex-post pour évaluer l'application du Code basée sur l'identification des Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces ; ii) une analyse comparative du Code du Bénin avec ceux du Burkina-Faso et du Niger sur le niveau de prise en compte de la décentralisation.

Sur la base des résultats de ces analyses, un questionnaire conçu a été appliqué à 15 communes choisies de façon raisonnée à 25% sur des communes ayant reçu un appui pour la sécurisation des droits (43 communes) et des communes n'ayant reçu aucun appui (19 communes).

Les informations ont été collectées et analysées sous l'angle des impacts possibles de la mise en œuvre de l'ANDF et du CPF sur : i) la structuration des collectivités locales ; ii) l'organisation des services chargés des affaires domaniales ; iii) la gestion et la planification de l'espace communal.

### Principaux résultats obtenus

#### ❖ Décentralisation et ses principes

Les déterminants de base de la décentralisation sont des principes dont la remise en cause portera atteinte à l'exercice du pouvoir par les gouvernements locaux. Il s'agit de :

La gouvernance politique qui a été prévue par la Constitution et qui porte sur l'implication de la population dans les processus de prise de décision, l'information et la communication, les débats publics, etc.

La maîtrise d'ouvrage communal qui suppose l'appropriation des processus du cycle de gestion des projets à travers la maîtrise de la planification, le suivi de la mise en œuvre des contrats de réalisation, l'appropriation des outils de gestion, etc.

La transparence dans la gestion de la chose publique est une condition nécessaire pour assurer le crédit des élus communaux ou municipaux auprès des populations. Elle peut se faire à travers la reddition des comptes de la commune.

Quant aux acquis de la décentralisation, ils concernent les expériences accumulées depuis 2003 dans la commune en matière de gestion foncière et qui se traduisent par la maîtrise de la gestion du PFR, l'affirmation des conventions de vente, la mobilisation des domaines privés de la commune à des fins de production, etc.

### ❖ **Présentation analytique du Code foncier**

Le Code foncier et domanial comporte 543 articles subdivisés en dix (10) titres. Ses principales forces sont : i) la limitation de la superficie de terre à détenir en propriété par une personne ; ii) le CPF comme seul titre de propriété foncière, donc réduction d'une gestion éparse de la propriété foncière ; iii) et l'ouverture du Code à toutes catégories de foncier : urbain, rural et périurbain ; et à tous les types de terres : privées et publiques.

Les faiblesses notables dans ce Code sont : i) la prise en compte négligeable des acquis des communes et de la décentralisation ; ii) la faible implication des communes dans les différentes étapes qui ont conduit à l'élaboration du Code Foncier et Domanial ; iii) et la limitation de l'implication des gouvernements locaux dans la procédure de délivrance et de gestion des Certificats de Propriété Foncière.

### ❖ **Prise en compte limitée de l'exercice du pouvoir par les gouvernements locaux dans le cadre de la gestion foncière**

Le foncier occupe la plus importante place en matière de mobilisation des ressources dans les communes. Cette situation devrait les obliger à avoir un intérêt particulier dans l'élaboration de la loi qui doit désormais régir la gestion du foncier au Bénin. Mais c'est le contraire qu'on observe. En effet, en tant qu'acteur direct de l'application de cette loi, les communes n'ont malheureusement pas été véritablement impliquées dans son élaboration. En conséquence, elles maîtrisent très peu le contenu de cette dernière et n'en ont même pas une seule version.

Dans son contenu, le Code a limité l'exercice du pouvoir par les gouvernements locaux en matière de gestion foncière. Ceci se traduit par :

- *Absence des communes au sein du CCF* : Le dernier alinéa de l'article 424 précise que, pour être membre du CCF, les acteurs doivent justifier d'une expérience dans la gestion du foncier afin de partager les expériences qu'ils ont vécues et pouvoir faire des propositions susceptibles d'atténuer les difficultés liées à l'application du Code. Il est évident que les communes constituent un acteur important à prendre en compte à cause des plusieurs années d'expériences accumulées dans la gestion du foncier au niveau local. Mais avec l'article 425 qui donne la composition du CCF, on se rend compte qu'aucune place n'est réservée aux communes.
- *Création d'un bureau local comme seule structure de gestion de la propriété foncière* : Les Bureaux communaux sont sous la direction des Régisseurs communaux chargés de la confirmation des droits fonciers et des hypothèques (Art. 431). Dans toutes les communes du Bénin, il existe déjà un service ou une direction qui s'occupe de la procédure d'affirmation des droits de propriété. Cette structure fait partie de l'administration locale et son fonctionnement est inscrit au budget communal. La procédure d'affirmation aboutit, lorsqu'elle est conduite de façon transparente, à la reconnaissance par la commune des droits de propriété foncière. Cette dernière est entachée d'une légitimité parce qu'elle bénéficie de la caution de toute la collectivité territoriale.
- *Réduction du rôle du maire à l'affichage des annonces* : Dans les différentes étapes de la procédure de confirmation de la propriété foncière, le Maire intervient au cours de la publicité par l'affichage dans les lieux d'usage visibles et fréquentés par le public (Art. 118) et par l'affichage des avis transmis par le régisseur pour annoncer le démarrage des opérations de bornage (Art. 119). Durant la période allant de l'instruction de la demande jusqu'à la date de clôture des opérations de bornage, l'intervention de la mairie est réduite à un rôle d'affichage et d'annonce. Cette situation contredit la maîtrise d'ouvrage communale accordée aux Collectivités territoriales et qui leur donne le pouvoir de gestion foncière communale.
- *Réduction de la capacité de la commune à constituer des réserves* : l'article 511 du CFD dispose que la Commune ne peut exécuter des opérations de lotissement sur des parcelles ou des domaines non confirmés sous peine de sanction. Dans le même temps le CFD exhorte tous les détenteurs de la propriété coutumière de s'engager dans la confirmation de leurs droits. Dans l'hypothèse que toute la zone déclarée pour un lotissement, la commune ne pourra plus espérer constituer de réserves foncière sans le consentement des détenteurs des titres de propriété foncière. La constitution des réserves foncières répond à un besoin de planification de l'espace, une des compétences propres reconnues aux communes.
- *Absence de délégation de compétence aux communes pour la gestion des PFR* : Contrairement aux dispositions de la loi 2007-03 sur le foncier rural qui

prévoient, en son article 108, la délégation par le Ministère en charge de l'agriculture, de sa compétence en matière de gestion du PFR aux Communes, le CFD n'en fait pas cas. Ce qui signifie que la gestion des PFR relève de la compétence de l'ANDF et de ses démenbrements. Les expériences antérieures d'élaboration des PFR ont montré qu'il existe une propension à la résurgence des conflits latents et l'importance de l'intervention des autorités communales dans la gestion des contradictions avant l'enregistrement des droits et le levé des parcelles agricoles. Tout ceci se fait dans le cadre du suivi de l'élaboration des PFR dont les résultats conduisent à la disponibilité d'une information foncière fiable.

- L'article 507 de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin stipule que « l'affirmation d'une convention de vente par le Maire ne peut porter que sur des parcelles dont les droits sont confirmés... ».
- La procédure initiale d'affirmation des droits de présumés propriétaires par le Maire est reprise en grande partie par la procédure de confirmation desdits droits par le régisseur de la propriété foncière. Dans ce cas, l'affirmation du Maire telle que prévue par le CFD se résume à une simple transcription de la transaction par le transfert du titre de propriété.
- *Faible influence de l'affirmation des conventions par le maire* : En attendant qu'un décret d'application du Code vienne clarifier et préciser le contenu de l'affirmation des droits par le Maire, il apparaît évident que cette opération limite considérablement l'influence de l'autorité communale dans la procédure de confirmation des droits fonciers. Dans ce contexte, elle ne pourra pas rendre compte de sa gestion du foncier communal. Ce qui est contradictoire avec le principe de transparence et de la reddition de comptes aux populations tels que prescrit par la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin et la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

### ❖ Proposition de stratégies pour la prise en compte de la décentralisation

Face au constat des communes selon lequel le CFD n'a pas du tout pris en compte les principes de la décentralisation, certains n'hésitent pas à parler d'une négation ou de viole des acquis de la décentralisation, des stratégies ont été identifiées pour accroître l'intégration de la décentralisation dans le CFD. On distingue :

- Stratégies à court terme :
  - Constitution d'un groupe de pression pour faire le lobbying et le plaidoyer : sa réussite est conditionnée par un engagement total de

toutes les communes par rapport aux argumentaires retenus. Les parties prenantes sont composées de l'ANCB, les AR et les faïtières des Organisations paysannes qui doivent déployer un lobby pour convaincre les décideurs que sont les membres du gouvernement, les Préfets, les parlementaires, etc. ;

- Rédaction d'un mémorandum sur la position des communes face aux dispositions contenues dans la loi : il est élaboré et introduit lors d'une demande d'audience à laquelle participe une délégation de haut niveau de la faïtière des communes ;
- Elaboration des décrets d'application de la loi : Les dispositions concernées sont, pour nombre d'entre elles, signalées dans le CFD. Il s'agit de : i) Décrets portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANDF et de ses démembrements ; ii) Décret portant rôles des communes dans la procédure de confirmation des droit de propriété foncière ; iii) Décret portant modalités de conduite ds opérations de lotissement dans les communes.
- Stratégies à moyen et long termes :
  - Relecture du Code Foncier et Domanial : Elle suppose la mise en place d'un Comité de relecture et l'élaboration de cahier des charges qui précise les orientations et la portée de la relecture. Le comité est composé de : i) Un juriste, spécialiste des questions foncières ; ii) Un expert en décentralisation et dynamiques des Collectivités territoriales ; iii) Un représentant de l'ANCB ayant la maîtrise des objectifs de la relecture ; iv) Un représentant des Communes ; v) et Un représentant de l'Etat.
  - Mise à profit des reseaux relationnels informels : Cette stratégie consiste à rassembler en un Task force, les élus communaux qui sont influents dans les arènes du pouvoir d'Etat avec comme mission de faire accepter au gouvernement la modification de certains articles du Code Foncier et Domanial et/ou d'introduire d'autres, pour permettre une meilleure prise en compte de la décentralisation.

### ❖ Plan d'action

Il est élaboré sur 13 semaines un plan d'action qui couvre la période de décembre 2013 à février 2014. Au total 8 activités sont inscrites dans cette planification et sont conduites sous la responsabilité de l'ANCB.



## **1. Cadre de mise en œuvre de l'étude**

---

## 1.1 Introduction

### 1.1.1 Contexte de mise en œuvre de l'étude

Le vote et la promulgation de la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin constituent la volonté manifeste du gouvernement et du peuple béninois pour répondre à la conditionnalité de mise en œuvre du premier compact du MCA dont un des projets était entièrement consacré à son application. Ainsi, les activités préparatoires à la mise en œuvre de ce Compact avaient-elles mis l'accent sur l'accélération du vote et de la promulgation de cette loi.

Au lendemain de la promulgation et durant les tous premiers moments de son application, les organisations de la société civile (Social Watch, REDAD, etc.), les faitières des organisations paysannes (FUPRO, PNOPPA, Synergie Paysanne) ont tôt commencé par émettre des réserves sur la capacité de cette loi à promouvoir les investissements fonciers, sa démarcation des courants d'accaparement des terres rurales et son ouverture pour une vente massive et un bradage des terres rurales. Dans le même temps, le PSRSA fait de la promotion des exploitations familiales, une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette loi n'aura survécu que pendant 5 années.

Elle a été abrogée par une nouvelle loi ; la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant le Code Foncier et Domanial (CFD) dont l'élaboration est aussi le résultat d'un processus marqué par d'intenses consultations entre divers acteurs : Etat, partenaires techniques et financiers, divers projets et programmes de développement et société civile. Les communes, elles qui sont les bénéficiaires directs de l'application de cette loi ont été consultées sur leurs préoccupations. Elles ne sont pas considérées comme des acteurs clés. Par ailleurs, il n'existe pas non plus un dispositif de veille et de pression mis en place par l'ensemble des acteurs communaux et municipaux pour tenter d'influencer le contenu de la loi sur le foncier.

Le vote du Code foncier Domanial a eu lieu dans un contexte d'élaboration et de négociation de la mise en œuvre du Compact 2 du Programme du Bénin pour le MCA avec le MCC. Pour prévenir d'éventuels ratés et organiser des actions d'anticipation afin de ramener les communes comme acteurs clés du dispositif d'application du CFD, l'ANCB avec l'appui de la VNG a initié la présente étude.

### 1.1.2 Objectif de l'étude

L'objectif principal de la mission est d'analyser le contenu du code foncier et domanial du Bénin et ses conséquences pour la gestion communale.

De façon spécifique, il s'agira :

- Etudier les dispositions du code relatives à la gestion par les communes des propriétés foncières et domaniales ;

- Faire une analyse comparative avec le code foncier et domanial de deux autres pays de la sous-région ouest-africaine sur la prise en compte de la décentralisation ;
- Faire des propositions d'amélioration du code foncier et domanial en faveur de la paix sociale à la base et du développement économique durable des communes ;
- Faire des propositions susceptibles d'être prises en compte à travers la prise de décrets d'application.

### 1.1.3 Résultats attendus

- Une analyse approfondie du code foncier et domanial est faite
- Une analyse approfondie des décrets d'application du code foncier et domanial est faite
- Une analyse comparative du code foncier et domanial du Bénin avec le code foncier et domanial de deux autres pays de la sous-région ouest-africaine est faite, sur les aspects liés à la décentralisation
- Des propositions d'amélioration du code foncier et domanial et de ses décrets d'application sont faites
- D'autres propositions de contenus de décrets d'application sont faites
- Un document de position (plaidoyer) de l'ANCB sur le code foncier et domanial est élaboré
- Un plan d'action de mise en œuvre des autres phases du processus (vulgarisation et lobbying/plaidoyer) est élaboré

## 1.2 Méthodologie pour conduire la mission

### 1.2.1 Analyse de la documentation

Deux approches ont permis de faire l'analyse de la documentation.

#### 1.2.1.1 Une approche d'analyse des dispositions contenues dans le CDF au plan de la législation interne

Le cadre juridique dans lequel évolue le foncier au Bénin est assez dynamique. Face à cette situation, l'approche de collecte et d'analyse des informations contenues dans le CFD comporte deux volets :

- un croisement des dispositions du Code Foncier Domanial avec les textes de lois existants et en vigueur sur la décentralisation, tels que la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Cet exercice a permis de faire ressortir les dispositions juridiques du Code qui réduisent, affaiblissent ou annulent les compétences et les acquis des communes en matière de gestion foncière locale ;
- une évaluation ex-post de l'application du CFD avec l'outil Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces par les acteurs communaux. Elle a mobilisé les membres des Associations régionales (AR) et l'ANCB, ceux-là qui ont une connaissance du CFD et qui sont appelés à défendre les intérêts des

communes. Cet exercice a permis d'identifier les facteurs qui sont susceptibles de conduire au succès ou à l'échec de la mise en œuvre du CFD.

### 1.2.1.2 Une approche d'analyse comparative des codes fonciers de la sous-région

L'analyse comparative a mis le CFD Béninois en rapport avec les codes du Niger et de Burkina. Un tableau de comparaison est l'outil qui a permis de faire la synthèse des similitudes et les écarts entre ces différents documents.

L'analyse des informations contenues dans ce tableau a servi de base pour évaluer le niveau de prise en compte comparée des préoccupations liées aux communes dans différentes lois foncières.

En résumé, l'analyse de la documentation a mis en exergue les dispositions du CFD qui ne valorisent pas le contenu de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin et les acquis liés à la décentralisation. Les résultats de cette analyse ont servi de base pour l'élaboration de la phase de collecte et d'analyse des informations complémentaires au cours de la mission.

## **1.2.2 Collecte et analyse des informations**

### 1.2.2.1 Echantillonnage des communes

Le choix des communes d'investigation a été fait à l'issue de l'atelier de cadrage méthodologique. L'unité de base est composée de deux groupes de communes :

- les communes qui ont été appuyées par des projets ou programmes sur la sécurisation des droits détenus tels le MCA-PFR, la GIZ, le PGFTR, etc. Elles sont au nombre de 43.
- les communes qui n'ont reçu aucune intervention dans le domaine du foncier. Elles sont au nombre de 19. Les communes à statuts particulier ne sont pas prises en compte.

L'échantillonnage est fait de façon raisonnée à 25% de l'unité de base composée des deux groupes de communes. Au total, 15 communes ont été échantillonnées sur la base de leur pertinence pour l'étude. On compte 11 communes qui ont reçu au moins une fois un appui dans le domaine de la gestion du foncier (à raison de 1 commune par département) et 4 communes parmi celles qui n'ont reçu aucun appui (cf. détails en annexe 2).

Tableau n°1 : Communes échantillonnées

Département	Communes appuyées		Communes sans appui		Total
	Nombre	Nom des communes	Nombre	Nom des communes	
Alibori	1	Banikoara			1
Atacora	1	Boukombé			1
Atlantique	1	Allada	1	Abomey Calavi	2

## Local Government Capacity Programme (LGCP)

Borgou	1	Tchaourou			1
Collines	1	Ouèssè			1
Couffo	1	Klouékanmè			1
Donga	1	Ouaké	1	Djougou	2
Mono	1	Houéyogbé			1
Ouémé	1	Akpro-Missérété	1	Aguégués	2
Plateau	1	Adja-Ouèrè	1	Sakété	2
Zou	1	Djidja			1
<b>TOTAL</b>					<b>15</b>

### 1.2.2.2 Techniques et outils de collecte des informations

Les informations ont été collectées :

- dans les communes auprès d'un focus groupe animé par les Consultants et composé du Maire (ou de l'un de ses Adjoints), du Chef du Service des Affaires Domaniales et Environnementales (ou de son Assistant ou du Secrétaire Général) et le Président de la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales. L'outil de collecte est le questionnaire dont le contenu est développé en Annexe 2 ;
- hors des communes à partir d'un entretien avec des personnes ressources provenant de la Direction de la Promotion de la Législation Rurale (DPLR), de juristes impliqués dans l'élaboration du CFD, de représentants du Peuple (Honorable Député), etc. l'outil de collecte des informations est le Guide d'entretien.

### 1.2.2.3 Techniques et outils d'analyse

Elles ont été faites sous l'angle de l'analyse des impacts possibles de la mise en œuvre de l'ANDF et du CPF sur : i) la structuration des collectivités locales ; ii) l'organisation des services chargés des affaires domaniales ; iii) la gestion et la planification de l'espace communal.

## **1.2.3 Difficultés rencontrées et mesures prises**

Au nombre des difficultés rencontrées figurent :

### 1.2.3.1 Indisponibilité des élus

Dans certaines communes, l'équipe de consultants n'a pas pu rencontrer toutes les personnes à interviewer. Les contacts téléphoniques des absents ont été relevés. Un entretien téléphonique a eu lieu avec ces derniers pour recueillir leurs appréciations sur les déclarations déjà faites. Ce fut une occasion pour s'informer sur la cohésion au sein de l'administration communale dans le cadre de la gestion du foncier.

### 1.2.3.2 Mauvaise circulation de l'information au sein de la commune

Après la validation du programme de la tournée avec l'ANCB, cette dernière a fait appeler pour demander une rencontre entre les communes échantillonnées et les consultants tout en leur communiquant les dates prévues. Malgré cette précaution, des communes étaient surprises de voir l'équipe de consultants. Face à cette situation, l'équipe de consultants, une fois dans la commune, se présente au SG ou Maire qui se charge de mobiliser les autres acteurs pour l'entretien.

## 2. Décentralisation : principes généraux et acquis

---

## 2.1 Principes généraux de la décentralisation

Ils résument les réels fondements qui ont déterminé la mise en place de la décentralisation au Bénin. La remise en cause de ces principes constitue une atteinte à l'enracinement de la décentralisation, donc à l'exercice du pouvoir par les gouvernements locaux.

### 2.1.1 Gouvernance politique

En créant les communes, les différentes lois sur la décentralisation ont voulu qu'elles soient le prolongement de l'Etat central, un espace où doivent mieux s'observer les règles indispensables à une gestion efficace, efficiente, participative et inclusive des affaires locales dans le but de promouvoir le triomphe du développement local et la démocratie à la base (Rapport général de l'Auto-évaluation de la gouvernance locale au Bénin, ANCB, Décembre 2007). La gouvernance politique s'assimile ici à la gouvernance locale et « doit être perçue comme un processus permettant aux élus locaux de bien gérer les affaires publiques suivant les dispositions juridiques en vigueur et avec une certaine transparence et visibilité. De plus, cette bonne gouvernance locale suppose que les élus responsables de la commune, doivent tout mettre en œuvre pour la promotion de l'économie locale et un épanouissement de la vie communale ».

Alors, loin d'être un effet de mode, la gouvernance locale, est une condition nécessaire pour le développement des collectivités territoriales. Elle a été décidée à la Conférence Nationale de février 1990, consacrée par la Constitution du Bénin (Articles 150 à 153) et autorisée par les diverses lois sur la décentralisation notamment les lois 97-028 et 97-029 du 15 janvier 1999 portant respectivement organisation de l'administration territoriale en République du Bénin et organisation des communes en République du Bénin.

Par ailleurs, certains principes de la gouvernance locale ont été expressément mis en exergue à travers les dispositions des articles 150 et 151 de la constitution du 11 décembre 1990 et l'article 1er de la loi 97-029 du 15 janvier 1999. En effet, l'article 150 de la constitution qui dispose que « Les collectivités territoriales de la République du Bénin sont créées par la loi » pose clairement le principe de la légalité des communes et sans laquelle on ne saurait parler de gouvernance locale. L'article 151 et sa suite en disposant que « Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans des conditions fixées par la loi » mettent l'accent sur la participation citoyenne, la légitimité des élus et la libre administration des collectivités décentralisées qui sont autant d'exigences de la gouvernance politique.

L'exigence de quatre sessions ordinaires par an posée à l'article 16, de la majorité absolue pour la validité des délibérations du conseil communal contenue dans l'article 21, le droit accordé par l'article 34 à toute personne de consulter sur place le procès-verbal et/ou le compte-rendu des délibérations du conseil communal, la



possibilité de suspension puis de révocation du maire ou de son adjoint en cas de fautes lourdes organisée à l'article 54 , etc., de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, sont autant de dispositions qui promeuvent la gouvernance locale et en célébrant certains de ses corollaires que sont la participation, la responsabilité et la tutelle administrative.

### 2.1.2 Maîtrise d'ouvrage communal

Ce principe trouve sa source dans la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui, en ses articles 82 et suivants, confère d'énormes compétences à la commune et précise les secteurs de son intervention de concert avec l'Etat et les autres collectivités.

Pour exercer ces compétences, la commune doit, à travers le maire, initier, planifier et réaliser des ouvrages de développement aux fins d'améliorer les conditions et cadre de vie des populations mandantes. C'est toute cette démarche technique et administrative d'identification, de planification, de réalisation, d'appropriation et d'exploitation des services rentrant dans les compétences reconnues à la commune qui est désignée sous le vocable Maîtrise d'ouvrage communal. Pour y parvenir, le maire passe des marchés soit pour la réalisation des travaux soit pour l'acquisition des biens et services. Il est alors appelé maître d'ouvrage défini par l' article 3 de la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin comme « la personne morale de droit public ou de droit privé, propriétaire de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché ».

Le principe de la maîtrise d'ouvrage communal permet d'opérationnaliser l'exercice des nombreuses compétences conférées à la commune par la décentralisation avec l'arbitrage de la tutelle administrative. C'est pour cela que certaines réflexions affirment qu'en matière d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, la décentralisation qui constitue un des principaux lieux pour son expression, ne peut se développer sans une déconcentration qui garantit et veille au respect des lois et règlements.

### 2.1.3 Transparence dans la gestion de la chose publique

Pour la mobilisation des ressources financières et matérielles nécessaires à la réalisation des actions de développement de la commune, les autorités communales ont besoin non seulement du soutien de l'Etat central et des partenaires techniques et financiers mais aussi de l'adhésion et de l'implication des populations bénéficiaires.

Le crédit de confiance nécessaire pour obtenir le soutien de tous ces acteurs ne peut s'obtenir sans la transparence dans la gestion des affaires locales qui fait d'ailleurs corps avec la gouvernance locale. En effet avec l'aménagement des ressources financières au niveau des pays et institutions donateurs, il est de plus en plus exigé des efforts des Etats comme des collectivités décentralisées en matière de transparence dans la gestion. Aussi pour mobiliser les ressources locales constituées

dans la plupart des communes d'impôts locaux et de diverses taxes, les autorités locales doivent faire preuve de transparence pour doper le civisme fiscal au niveau des populations.

Plusieurs dispositions des lois de la décentralisation notamment la loi 97-029 imposent cette transparence au maire. C'est le cas des articles 125 et 126 relatifs aux conditions d'attribution des marchés communaux ; de l'article 49 relatif aux indemnités du maire et de ses adjoints. Au nombre des actes réglementaires qui participent de la transparence, on peut citer le décret n° 2002-366 du 22 août portant création de la CONAFIL, du décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties, de l'arrêté interministériel n° 0401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des communes, etc. Aussi, l'obligation de respecter le principe de la sincérité budgétaire dans l'élaboration et l'exécution du budget communal participe-t-elle de ce souci de transparence.

Par ailleurs, l'obligation de compte rendu prônée au sommet de l'Etat et qui fait tâche d'huile dans certaines de nos communes par le biais des audiences publiques de reddition de compte illustre timidement le souci des autorités locales de la transparence dans la gestion des affaires locales.

## 2.2 Acquis de la décentralisation

### 2.2.1 Gestion communale du foncier

Le principal acquis de la décentralisation relativement à la gestion communale du foncier demeure la maîtrise du processus d'élaboration des plans d'urbanismes dans les zones agglomérées à travers les opérations de lotissement. Ces opérations sont lancées dans la quasi-totalité des communes du Bénin. Dans toutes ces communes, des contrats de prestations sont signés entre les maires et les cabinets de géomètres. Même si la gouvernance foncière dans la conduite de ces opérations reste à améliorer, les maires sont préoccupés par l'aboutissement des opérations probablement à cause des intérêts en jeu.

Dans les zones rurales des communes ayant bénéficié des Plans Fonciers Ruraux (PFR), la situation foncière est nettement clarifiée avec une sécurisation foncière plus accrue au profit des producteurs ruraux accompagnés par des structures de gestion foncière tant au niveau communal qu'infracommunal. La délivrance des certificats fonciers ruraux aux personnes dont les parcelles sont enregistrées aux PFR demeure une avancée notable dans la recherche de solution à la thésaurisation foncière en rendant plus monnayable la propriété foncière.

Le vote de la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin constitue l'autre acquis important.

### 2.2.2 Gestion des ressources naturelles

Au terme de l'article 94 de la loi 97-029 « La commune a la charge de la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols, de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation. Elle est consultée sur tout aménagement relatif aux sites miniers se trouvant sur son territoire.»

Les dispositions de cet article n'ont pas notablement prospéré.

Néanmoins la terre étant la première ressource naturelle en ce qu'elle sert de support pour toutes les ressources naturelles, les acquis développés au point ci-dessus sont également des acquis à mettre au crédit de la gestion des ressources naturelles.

Au niveau des forêts, le plus grand acquis concerne la mise en place des forêts communales dans certaines communes grâce au soutien financier des projets comme PAGEFCOM. Le souci de la création de nouvelles sources de revenus pour le financement du développement local en est la raison principale. La protection des forêts naturelles ne semble pas avoir fait fortune dans le cadre de la décentralisation. Si certaines forêts fétiches résistent encore aux assauts anthropiques, c'est grâce à la crainte que susciteraient les fétiches qu'elles abritent. Les acquis au niveau de la gestion des faunes sont également minces.

C'est au niveau des ressources minières (carrières de graviers, de sable, d'argile, etc.) que d'importants efforts d'organisation de la gestion sont notés. La raison est bien évidente. L'exploitation de ces ressources procure d'importantes ressources financières aux communes qui en sont dotées. Malheureusement, il n'est rapporté que des réflexions inscrivant l'exploitation dans une vision prospective aient été mises en chantier au niveau de ces communes.

En somme la gestion des ressources naturelles n'a pas enregistré d'acquis notables en terme de mesures de protection.

### 2.2.3 Planification et évaluation locales

S'il est un domaine dans lequel des acquis indéniables ont été notés, c'est incontestablement celui de la planification et d'évaluations locales. En effet, toutes les communes sans exception ont élaboré leurs plans de développement communal avant la fin de la première mandature en 2008. D'autres se sont même dotés de Schémas Directeurs d'Aménagement (SDAC).

L'élaboration des premiers plans de développement communal (PDC) a favorisé l'émergence d'un débat public autour de l'avenir de la commune. Les communes ont assuré la « maîtrise d'ouvrage » du processus de planification, elles ont investi dans le développement des services à la population (PONADEC, Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration, Document cadre de politique, MDGLAAT, juin 2009)

Après l'évaluation des PDC première génération, ceux de la deuxième génération ont été élaborés par plusieurs communes. Des efforts de verdissement ont même été entrepris à certains endroits pour améliorer davantage la qualité des nouveaux PDC.

Au total, l'article 84 de la loi 97-029 aura connu une pleine application en ce qui concerne l'élaboration des documents de planification notamment les schémas directeurs d'aménagement des communes, les plans de développement économique et social, etc.

### 2.2.4 Aménagement du territoire

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, d'importants acquis sont observés. Il s'agit notamment de :

- l'existence d'un cadre légal et réglementaire plus ou moins complet avec un corpus de sept lois sur la décentralisation, de vingt-sept décrets d'application et d'une dizaine d'arrêtés ;
- la mise en place d'un dispositif organisationnel composé entre autres de la Délégation à l'Aménagement du Territoire, le Conseil National d'Aménagement du Territoire et les Territoires de Développement ;
- l'existence d'instruments techniques tels que la DEPONAT, le Document de Stratégie Opérationnelle, le Schéma National d'Aménagement du Territoire, etc. ;
- l'existence d'instruments financiers tels que le FIAT, la loi N°98-007 du 15 janvier 1999 portant " Régime Financier des Communes en République du Bénin", les flux financiers directs entre le Ministère des Finances et de l'Économie (MFE) et les territoires de développement et communes, les flux financiers entre les Ministères sectoriels et les territoires de développement et communes.
- l'élection de l'aménagement du territoire au rang des préoccupations nationales avec la création d'un ministère dédié à l'aménagement du territoire qui malgré les changements fréquents de dénomination auxquels nous sommes habitués à garder depuis plusieurs années sa dénomination initiale.

### 3. Présentation analytique du Code Foncier et Domanial

La loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin traite du régime foncier applicable à l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines y compris les domaines publics et privés de l'Etat et des collectivités territoriales. Il aborde également d'autres sujets d'importance capitale pour la gestion de la terre dont la confirmation des droits fonciers, la prescription extinctive, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la mise en valeur des terres rurales, le plan foncier rural, la preuve de la propriété foncière, le contentieux du foncier, le cadre institutionnel de gestion foncière, etc.

Il est donc judicieux, avant de procéder à l'analyse des dispositions du CFD, de présenter sa structuration.

### 3.1 Structuration du CFD

Le Code foncier et domanial comporte 543 articles subdivisés en dix (10) titres qui se présentent comme suit :

- Le titre premier, intitulé « Des dispositions générales », comporte sept (07) articles et définit l'objet, le champ d'application, le régime foncier applicable aux terres rurales, urbaines et péri urbaines, les principes généraux qui la sous-tendent ainsi que la définition de quelques termes dont l'explication est utile à la compréhension de la loi entière.
- Le titre II intitulé « De la propriété » compte 105 articles et traite des questions relatives aux différents modes d'accès à la terre, aux droits réels immobiliers, à la prescription extinctive et à la copropriété des biens immobiliers. Ici, il faut souligner que la prescription extinctive et la copropriété constituent de nouvelles questions abordées par le Code foncier et domanial contrairement aux textes antérieurement en vigueur au Bénin.
- Composé de 93 articles, le titre III intitulé « De la protection et de la reconnaissance administrative du droit de propriété » traite des questions relatives à la procédure de confirmation des droits fonciers et de la publication des droits réels immobiliers. Aux termes des dispositions de ce titre, le certificat de propriété foncière est le seul titre de propriété. Il est obtenu à l'issue de la procédure de confirmation des droits fonciers.
- Le titre IV, intitulé « Des atteintes au droit de propriété » qui comporte 55 articles, prévoit, en dépit du caractère constitutionnel du droit de propriété, les situations dans lesquelles un propriétaire peut être exproprié. En effet, il est prévu les cas d'atteinte au droit de propriété nécessités par l'intérêt général et ceux motivés par un intérêt particulier.
  - Dans la première catégorie, on peut citer l'expropriation pour cause d'utilité publique et la limitation du droit de propriété dans un but d'aménagement du territoire et d'urbanisme et des servitudes d'utilité publique.

- Dans la seconde, on retrouve les saisies immobilières pratiquées par des créanciers munis d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible et toutes autres voies légales.
- Le titre V, consacré au domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, est composé de 87 articles. Il précise la composition desdits domaines et fixe les règles de leur gestion. Il fixe en outre les principes et règles de gestion des ressources naturelles. Il est important de souligner que les dispositions de ce titre ont suffisamment pris en compte la décentralisation en maintenant toutes les avancées de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin en la matière.
- Le titre VI, quant à lui, prescrit les dispositions relatives aux terres rurales et coutumières. Ses 27 articles sont consacrés aux dispositions applicables au domaine privé rural de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi qu'aux terres rurales appartenant aux personnes physiques ou personnes morales de droit privé, à la confirmation et à la constatation des droits fonciers coutumiers, à l'appropriation, au transfert et à la constitution de droits sur les terres rurales. Ce titre aborde enfin les règles de mise en valeur et de gestion des terres rurales.
- Le titre VII, intitulé « De la preuve et du contentieux foncier », comporte 42 articles qui définissent les titres/moyens de preuve de la propriété foncière, indique la partie à qui incombe la charge de la preuve. Ce titre a, en outre, défini les mesures préventives des conflits et la procédure de règlement des différends liés à l'accès aux terres rurales et aux ressources naturelles. Les dispositions du titre VII ont enfin défini la juridiction compétente, les règles régissant la recevabilité des actions et la procédure contentieuse en matière foncière.
- Le titre VIII relatif au cadre institutionnel de gestion du domaine et du foncier comporte 70 articles. Il énumère entre autres les attributions et le fonctionnement des institutions créées par le Code foncier et domanial et qui doivent désormais assurer la gestion foncière en République du Bénin. Au terme des dispositions de ce titre, il est créé l'Agence Nationale du Domaine et Foncier (ANDF), le Conseil Consultatif du Foncier (CCF), la Commission de gestion foncière de la Commune (CoGeF) et le cadastre. Désormais, l'ANDF, investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national, a entre autres la compétence exclusive de l'établissement du PFR, la prérogative de l'exercice du droit de préemption. Il faut également faire remarquer que les démembrements de l'ANDF au niveau communal que sont les bureaux locaux vont désormais exécuter des attributions qui relevaient de la compétence soit de la commune soit de la CoGeF. On pourrait conclure qu'il y a là une volonté délibérée du législateur d'amenuiser les prérogatives des communes en matière de gestion foncière. Pour preuve, l'article 108 de la loi 2007-03 du 16

octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin a, tout en affirmant la compétence du ministère en charge de l'agriculture dans le domaine de l'établissement des PFR, prévu dans son alinéa 2 la possibilité de la délégation de cette compétence, laquelle a été consacrée par le décret n° 210-479 du 5 novembre 2010 fixant les modalités d'établissement et de gestion du plan foncier rural et du certificat foncier rural.

L'avancée notable qu'il convient de souligner dans le cadre institutionnel prévu par le Code foncier et domanial est relative à l'institution du cadastre dont les fonctions technique et juridique permettront d'assurer la surface, les coordonnées et les constructions existantes de la parcelle ainsi que la confirmation de droits fonciers au registre foncier. Avec le cadastre, les archives techniques, fiscales et juridiques de toutes les terres du territoire national se retrouvent dans un système unitaire informatisé.

- Le titre IX, composé de 29 articles, traite des infractions et des sanctions. Il a prévu quatre grandes catégories d'infractions et sanctions que sont :
  - les infractions et sanctions relatives au régime de la confirmation des droits fonciers ;
  - les infractions et sanctions relatives aux ressources naturelles ;
  - les infractions et sanctions relatives au plan foncier rural ;
  - autres infractions et sanctions.

Ici, il faut reconnaître que le législateur béninois a fait un effort louable en renforçant les infractions et les sanctions en matière foncière. Ceci pour réduire au maximum la mafia foncière à laquelle on assiste au Bénin.

- Le titre X, composé de 28 articles, prévoit les dispositions transitoires et finales. Il définit ainsi les dispositions devant régir la matière foncière en attendant la mise en œuvre effective du Code foncier et domanial. Le législateur s'est enfin penché, dans les dispositions finales, sur le sort des victimes des expulsions illégales ou arbitraires, l'exécution d'une décision de justice, de jugements ou d'arrêts ordonnant une expulsion forcée. Il est exigé une négociation à l'amiable en vue du rachat, par la partie perdante au procès de l'immeuble habité.

Le législateur a en outre institué un fonds de dédommagement foncier qui a pour mission de renforcer et de simplifier l'accès de l'Etat et des collectivités territoriales à la terre dans le cadre de leurs politiques de développement et pour leurs différents besoins d'utilité publique. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds de dédommagement foncier sont fixées par décret pris en Conseil des ministres.

Enfin, les dispositions du titre X ont indiqué l'abrogation de la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey, la loi n° 65-25 du 14 août 1965 portant organisation du régime de la propriété foncière au



Dahomey, la loi n° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin, ainsi que de toutes dispositions antérieures contraires au Code foncier et domanial.

### 3.2 Analyse FFOM du CFD par les communes

Les Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces que présentent le CFD sont résumées dans le tableau ci-dessous :

#### 3.2.1.1 Forces du CFD

Par ordre décroissant par rapport à leur importance, les forces se présentent comme suit :

- Limitation de la superficie de terre à détenir en propriété par une personne
- CPF comme seul titre de propriété foncière, donc réduction d'une gestion éparse de la propriété foncière
- Ouverture du Code à toutes catégories de foncier : urbain, rural et périurbain ; et à tous les types de terres : privées et publiques.
- Reconnaissance des droits acquis selon la coutume et leur alignement dans un Code unique ;
- Promotion des droits des collectivités territoriales
- Valorisation de certaines dispositions contenues dans la loi 2007-03 portant régime foncier rural au Bénin sur l'implication de la commune dans l'affirmation de la détention des droits coutumiers ;
- Promotion de la mise en valeur des terres agricoles
- Mise en place d'un cadre de promotion de la propriété foncière
- Ouverture à l'application de la loi OHADA.

#### 3.2.1.2 Faiblesses du CFD

Par ordre décroissant par rapport à leur importance, les faiblesses se présentent comme suit :

- Prise en compte négligeable des acquis des communes consignés dans la loi 97-029 du 15 janvier 2009 portant organisation des communes en République du Bénin et la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin ;
- Faible implication des communes dans les différentes étapes qui ont conduit à l'élaboration du Code Foncier et Domanial ;
- Limitation de l'implication des gouvernements locaux dans la procédure de délivrance et de gestion des Certificats de Propriété Foncière ;

- Application du CFD entraîne une réduction de la mobilisation des ressources financière de la commune à partir de la gestion du foncier ;
- Existence de plusieurs sanctions à l'encontre des communes alors qu'elles sont faiblement impliquées dans le gestion de la propriété foncière..

### 3.2.1.3 Opportunités du CFD

Par ordre décroissant par rapport à leur importance, les opportunités se présentent comme suit :

- Nécessité de la maîtrise du foncier dans la conception et la mise en œuvre des programmes communaux de développement ;
- Importance du foncier dans la mobilisation des ressources financières locales ;
- Existence de projets et programmes basés sur la levée des contraintes foncières pour la promotion de l'économie locale ;
- Ouverture et évolution du cadre juridique du Bénin qui autorise, au besoin, une amélioration du CFD.

### 3.2.1.4 Menaces du CFD

Par ordre décroissant par rapport à leur importance, les menaces se présentent comme suit :

- Présence de multinationales à la recherche des terres agricoles qui comporte le risque d'accaprement des terres rurales et urbaines ;
- Faible pouvoir de valorisation des terres agricoles par les communautés rurales, ceci présente le risque d'une vente massive des terres ;
- Accaprement des terres.

## 4. Décentralisation et Code Foncier et Domanial

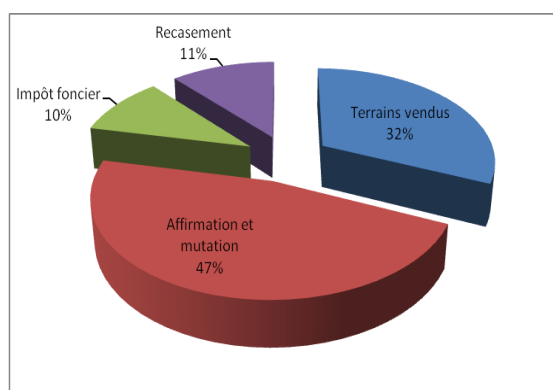
---

## 4.1 Participation des Collectivités territoriales au processus d'élaboration du CFD

### 4.1.1 Importance du foncier dans la mobilisation des ressources locales

Les communes ont développé des stratégies de mobilisation des ressources à partir de la gestion du foncier pour faire face à leurs différents besoins. Il s'agit de :

- la vente des terrains aménagés : il s'agit de la vente des domaines privés de la commune. Cette réserve est souvent mobilisée à partir des terres non détenues par des privées ou des rétentions issues des réductions appliquées aux parcelles privées soumises au lotissement. Elle constitue environ 32% des ressources financières mobilisées à partir de la gestion du foncier par les communes ;



*Figure n°1* : Importance du foncier dans la mobilisation des ressources de la commune

- la contribution financière des propriétés bâties et non bâties : il s'agit des impôts perçus sur les terres privées comportant ou non un immeuble. Elle contribue pour 10% des recettes communales provenant de la gestion du foncier ;
- les affirmations des droits et les mutations : elles interviennent lors d'un transfert du foncier et constituent la taxe communale sur la transaction foncière. Elles font la plus grande partie (47%) des ressources mobilisées à partir de la gestion du foncier dans les communes ;
- le lotissement : il regroupe les reliquats provenant de la gestion des frais mobilisés auprès des privés après avoir conduit les opérations de recasement et de lotissement. Il représente 11% des recettes communales issues dans la gestion du foncier.

La mobilisation de ces ressources à partir du foncier suppose un niveau élevé de l'implication des élus locaux et des agents de l'administration locale dans les opérations liées à la gestion des terres et de l'espace communal. En effet, pour l'ensemble des communes enquêtées à l'exception de la commune des Aguégus, le foncier occupe entre 14 et 18% des recettes annuelles communales.

La dépendance des budgets communaux vis-à-vis des ressources liées au foncier devrait amener les communes à être présentes dans les processus d'élaboration des textes et lois qui doivent régir la gestion du foncier.

### 4.1.2 Participation des communes aux principales rencontres du processus d'élaboration du CFD

Le processus d'élaboration du CFD a été marqué par diverses rencontres entre les acteurs. Il s'agit de :

- la présentation du 1er draft du CFD
- l'organisation des ateliers départementaux de restitution
- la restitution aux acteurs institutionnels
- la validation nationale du CFD
- le forum parlementaire sur le CFD
- les travaux de commission sur le Code foncier et domaniale
- le séminaire gouvernemental sur le CFD

Les diverses rencontres offrent l'occasion aux différents acteurs de se prononcer sur le contenu et d'apprécier le niveau de prise en compte de leurs préoccupations. Il a été signalé par exemple que le Ministère chargé des questions agricoles au Bénin a souhaité que l'accent soit mis sur la promotion des investissements dans le foncier rural et la nécessité que les communes se dotent de SDAC pour une meilleure planification de l'utilisation de l'espace. Ceci permettra de respecter la vocation des unités foncières et de lutter contre les lotissements et les morcellements tous azimuts observés sur les terres privées avec la complicité des mairies.

Les différents ateliers intermédiaires de validation, bien qu'ayant regroupé une diversité appréciable d'acteurs, se sont soldés par une prise en compte négligeable des différentes observations et amendements faits. Toutefois, l'agenda spatial dont devrait s'inspirer les SDAC attend toujours son adoption en conseil des ministres.

## 4.2 Connaissance du contenu du CFD par les élus locaux et l'administration locale

### 4.2.1 Connaissance de l'existence du CFD

Les élus d'au moins 2/3 des communes du Bénin sont informés de l'existence du CFD. Elles ont reçu l'information sur les mass médias tels que les radios et télévision lors des débats sur le vote de la loi. Seule la Commune d'Abomey-Calavi a pu se procurer la loi telle qu'envoyée à la Présidence de la République.

L'analyse du niveau de connaissance du CFD par les communes montre qu'elles sont informées que le CFD est la nouvelle loi qui régit désormais la gestion des terres aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Son champ d'action prend en compte les domaines publics et privés de la commune ainsi que les terres privées des particuliers.

Par contre, aucune administration communale n'a connaissance du contenu réel du CFD. Elles méconnaissent les éléments saillants du Code tels que la création de l'ANDF et de ses démembrements, la création du Conseil Consultatif comme organe de concertation et d'échanges entre les acteurs fonciers, la procédure de délivrance du CPF comme seul titre de propriété foncière, la gestion de la délivrance par les régisseurs de la propriété foncière (niveau national, niveau communal), la création d'un fonds de dédommagement sur le foncier, etc.

### 4.2.2 Connaissance des éléments saillants du CFD par les communes

Une commune sur trois a connaissance que le nouveau titre de propriété foncière est dénommé le Certificat de Propriété Foncière (CPF). Dans la même proportion, les communes reconnaissent savoir que le CFD crée l'ANDF. Le CPF et l'ANDF sont les informations du CFD dont le plus grand nombre de commune a connaissance, soit 33,3% des communes. Les informations proviennent de tierces personnes et sont servies lors des discussions informelles. Aucune commune n'est au courant

Presque toutes (93,3%) les communes ignorent que la loi a prévu des démembrements de l'ANDF au niveau de la commune, appelés bureau communal du foncier et du domaine qui a pour mission, la coordination et la gestion de la propriété foncière de la commune. Elle ne savent pas non plus que la gestion de la délivrance des CPF est du ressort de régisseurs recrutés. En conséquence, ces dispositions juridiques contenues dans le CFD réduisent considérablement leur implication dans la procédure de confirmation des droits.

Quatre communes sur cinq (80% des communes) ignorent l'existence du CCF, l'organe de concertation et d'échange entre les différents acteurs intervenant dans le foncier créée par le CFD. Quant à la composition de cet organe, plus de 93% des communes ne connaissent pas qui en sont les membres.

Quant au fonds de dédommagement, 86,7% des communes ignorent que ce fonds a été créé par le CFD avec pour mission de renforcer l'accès des Collectivités territoriales à des terres dans le cadre de leur politique de développement.

Cette méconnaissance du Code par les administrations communales s'explique par leur non implication réelle dans les différentes rencontres qui ont permis son élaboration et sa finalisation avant le vote. Or, les dispositions pénales relatives aux Articles 506 à 514 du Code foncier font cas des sanctions à appliquer aux autorités communales en cas de non respect des procédures définies dans le présent code. En particulier, l'Article 507 dispose que toute affirmation de convention de vente portant sur une parcelle dont les droits n'ont pas été confirmés... est punie d'une amende. Et l'Article 508 stipule que la signature par le maire, le chef quartier ou de village d'une convention quelconque portant sur un immeuble n'ayant fait l'objet de confirmation de droit foncier est passible de la réclusion criminelle. Enfin, l'article 511 affirme que tout lotissement effectué sur un domaine ne disposant pas de Certificat de propriété foncière est puni d'une amende et d'une peine d'emprisonnement.

Or, en raison de la maîtrise d'ouvrage conférée par la loi sur les ressources naturelles et le foncier et au regard de la nécessité de promouvoir l'économie locale, les autorités communales sont amenées à affirmer ou arbitrer des affectations de ressources liées au foncier. Ce faisant, elles planifient l'utilisation des ressources naturelles à partir d'une bonne visibilité des droits exercés sur le foncier. Les dispositions légales ci-dessus citées, en retirant aux autorités locales ces différentes prérogatives, exposent l'espace rural et urbain de la commune à des situations de dégradation.

### 4.3 Analyse de la prise en compte de la décentralisation dans le CFD au plan de la législation interne

D'entrée de jeu, on peut affirmer que le CFD a fait un effort louable pour prendre en compte la décentralisation en conférant quelques attributions aux communes. Mais, le courage du législateur n'est pas allé aussi loin qu'on l'aurait souhaité, car sur certains aspects des compétences des communes en matière de gestion foncière, il a manifesté une volonté claire d'affaiblir les communes dans leurs prérogatives ; remettant ainsi en cause certaines avancées de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin.

#### 4.3.1 Synthèse des informations et dispositions du CFD qui renforcent la décentralisation

L'analyse du contenu du CFD par rapport à la prise en compte de la décentralisation révèle que plusieurs dispositions dudit Code viennent confirmer les dispositions de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin qui renforcent le pouvoir des gouvernements locaux.

En effet, l'implication des communes dans la gestion foncière se traduit à travers d'une part la mission d'ordre général et d'autre part les missions spécifiques à elles assignées par le CFD. Les aspects essentiels de ces différentes catégories de missions se présentent comme suit :

##### 4.3.1.1 Mission d'ordre général assignée aux communes par le CFD

En reconnaissant aux collectivités territoriales la qualité de garant de l'intérêt général concurremment avec l'Etat, le législateur a assigné aux communes, à travers les dispositions de l'article 6 du CFD, la mission :

- d'assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, personnes physiques et personnes morales de droit public et de droit privé ;
- de sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume ;
- d'organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations ;

- de lutter contre la spéculation foncière en milieux urbain, périurbain et rural et favoriser la mise en valeur effective des terres pour le bien-être des populations ;
- de veiller à l'exploitation durable des terres dans le respect des intérêts des générations présentes et futures ;
- de lutter contre le morcellement anarchique et abusif des terres rurales ;
- de veiller de manière générale à la protection des intérêts nationaux et à la préservation du patrimoine foncier national ;
- de veiller au respect de l'égalité de l'homme et de la femme dans l'accès au foncier.

Il est aussi reconnu au Maire la prérogative de prendre un arrêté pour consacrer les règles spécifiques de gestion des terres rurales édictées par le CFD et définies de façon participative par les populations et ce, conformément à l'intérêt général, aux lois et règlements de la République et aux arrêtés communaux en vigueur<sup>1</sup>.

En outre, il est donné, à l'autorité administrative, la possibilité d'interdire certaines activités constituant des nuisances aux programmes de développement ou d'intérêt général et ce, conformément à la législation en vigueur<sup>2</sup>. Il est ainsi porté atteinte au droit de propriété pour faciliter la réalisation des programmes de développement ou d'intérêt général.

Enfin, l'intervention du Maire est requise en matière de mise en valeur des terres rurales non ou insuffisamment mises en valeur. En effet, aux termes des dispositions de l'article 370 du CFD, toute personne physique ou morale peut demander au maire, l'autorisation d'exploiter une parcelle susceptible d'une mise en valeur rurale qui se trouve dans l'un des cas de défaut de mise en valeur prévus par le Code. Le maire constate ainsi le défaut de mise en valeur par arrêté qui est notifié au présumé propriétaire<sup>3</sup>.

### 4.3.1.2 Missions spécifiques assignées aux communes

Des missions spécifiques sont également assignées aux collectivités territoriales à travers les attributions à elles dévolues entre autres en matière de gestion des biens immobiliers du domaine public et privé, de protection et de la reconnaissance administrative du droit de propriété et de règlement des conflits fonciers.

#### ✓ **Les attributions des communes dans la gestion des biens immobiliers du domaine public et privé**

Une attention particulière est portée aux biens immobiliers du domaine public et privé de la Commune par le CFD qui dispose en son article 3 que ses dispositions

<sup>1</sup> Art. 349, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>2</sup> Art. 366, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>3</sup> Art. 371, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin



s'appliquent aux domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales. Ceci pour donner réponses à l'article 181 de la loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin qui dispose que **« Une loi déterminera le régime foncier de la commune »**

Le CFD a précisé la composition des domaines privé et public de la commune et fixé les règles de leur gestion. Ainsi, il est reconnu au maire :

- de prendre un arrêté pour délimiter les biens immeubles du domaine public naturel des collectivités territoriales avant de faire enclencher la procédure de confirmation des droits fonciers (Art. 266)
- d'accorder, par arrêté pris après délibération du conseil municipal ou en conseil communal, les autorisations d'occuper le domaine public et les dérogations aux servitudes de passage, sous la réserve que ces autorisations et dérogations sont à tous moments révocables sans indemnité, pour un motif d'intérêt public et sous réserve également des règles qui pourraient être posées, à cet effet (Art. 272)
- de gérer les terres et biens immeubles de la commune (Art. 300)
- de céder à titre onéreux ou gratuit ou louer selon les règles du droit commun ou encore affecter à une personne morale de droit public les terres et biens immeubles du domaine privé immobilier des collectivités territoriales. (Art. 301)
- d'accorder, sur les biens du domaine privé de la commune, des concessions à toute personne physique ou morale justifiant de ressources financières suffisantes pour garantir leur mise en valeur. (Art. 308)
- de prendre par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles de leur ressort territorial, conformément à la Constitution, aux lois et règlements en vigueur. (Art. 318)

Le législateur a pris le soin de subordonner l'opérationnalisation de toutes ces attributions du maire à la délibération du conseil communal ou municipal en disposant à l'article 291 du CFD que « Le conseil communal délibère sur la gestion des biens et opérations immobilières à effectuer par la commune ». Dans le même sens, l'article 312 du CFD dispose que « La cession des biens immeubles privés des collectivités territoriales est constatée par arrêté du maire délivré au bénéficiaire sur délibération du conseil municipal ou communal. »

### ✓ **L'intervention des communes dans la protection et la reconnaissance administrative du droit de propriété**

Ici, on exposera successivement le rôle des autorités communales dans la procédure générale de confirmation des droits et dans les opérations d'établissement des plans fonciers ruraux et de confirmation des droits issus de ces PFR.

En effet, en matière de confirmation des droits, il faut faire observer que la commune ne joue pas un rôle prépondérant. Les bureaux locaux, démembrements de l'ANDF ayant à leur tête des régisseurs communaux assurent le déroulement de toute la

procédure de confirmation. Il est seulement fait obligation au régisseur de la propriété foncière après contrôle formel et acceptation, de transmettre dans un délai maximum de quinze (15) jours ouvrables une copie de la fiche de demande de confirmation de droits fonciers au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble pour affichage dans les lieux d'usage visibles et fréquentés par le public et sur l'immeuble objet de confirmation de droits.

Enfin, la publication de la demande d'inscription au registre foncier de la propriété, d'une terre rurale non couverte par le plan foncier rural adressée au Bureau communal de confirmation des droits fonciers par le titulaire de droits présumés, doit être constatée par procès-verbal du maire comme représentant de l'Etat dans la commune du lieu de situation de l'immeuble<sup>4</sup>.

Quant au PFR, il faut faire observer que le maire procède par arrêté, sans être destinataire des demandes villageoises d'établissement du PFR, à l'ouverture et à la clôture des opérations pour l'établissement du plan foncier rural. Le CFD fait également obligation aux autorités administratives locales de promouvoir l'adhésion des populations au PFR dont le financement et la mise en œuvre se feront sur une base participative, notamment des communautés à la base, des collectivités territoriales et de l'Etat<sup>5</sup>.

En outre, le CFD exige que les droits fonciers des particuliers, des groupements de producteurs ou des collectivités familiales soient enregistrés au plan foncier rural en respectant l'intégrité des domaines public et privé de l'Etat et des collectivités territoriales et des titres fonciers existants<sup>6</sup>.

Enfin, le maire est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour publier le registre des ayants droit par village au Journal Officiel et rendre disponible à la consultation le plan foncier rural<sup>7</sup>.

Pour une meilleure appréciation des attributions des Communes en matière d'établissement des PFR, il est judicieux d'attendre la prise du décret portant modalités d'application des dispositions relatives à la confirmation de droits fonciers des terres enregistrées au plan foncier rural.

### ✓ **Les attributions des communes dans le règlement des conflits fonciers**

Il est important de souligner le CFD a mis le maire au cœur de la procédure de règlement des conflits liés à l'accès aux terres en milieu rural. En effet, conformément aux dispositions de l'article 390 du CFD, le procès-verbal de règlement amiable dûment signé par les parties et leurs témoins doit être transmis, pour affirmation, au maire de la commune du lieu de situation de l'objet du différend par la partie la plus diligente. Le maire procède alors à l'affirmation dudit procès-verbal en y apposant

<sup>4</sup> Art. 355, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>5</sup> Art. 193, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>6</sup> Art. 198, al. 1, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>7</sup> Art. 198, al. 2, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

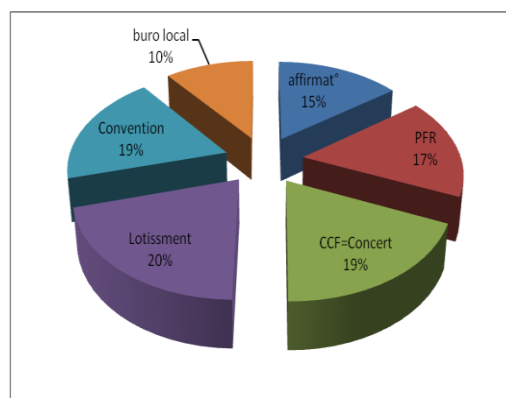
sa signature<sup>8</sup> et ce, après avoir donné lecture et, s'il y a lieu, traduit aux parties le procès verbal qui porte leur signature<sup>9</sup>.

Il est important de souligner que le CFD, en reprenant les dispositions des articles 124 et 125 de la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin en matière de règlement des conflits fonciers, a oublié de faire obligation au maire de transmettre au président du tribunal de première instance du lieu de situation de l'immeuble litigieux, pour homologation, le procès verbal de règlement amiable affirmé, tel que prévu par les dispositions ci-dessus citées.

### 4.3.2 Synthèse des informations et des dispositions du CFD qui affaiblissent la décentralisation

Plusieurs articles contenus dans le CFD tendent à minimiser, affaiblir et même annuler l'implication des gouvernements locaux dans la gestion du foncier.

Figure n°2 : Eléments importants du CFD qui affaiblissent les gouvernements locaux



Selon cette figure, les dispositions du CFD sur le lotissement sont perçues par 20% des communes comme peu favorables à la valorisation des acquis de la décentralisation. Ensuite viennent les articles sur la création et la composition du CCF qui sont perçues par 19% des communes comme dispositions juridiques du CFD qui affaiblissent le pouvoirs des élus communaux dans la gestion communale du foncier. Vient ensuite l'affirmation des conventions de vente par le maire qui ne peut porter que sur des terres dont les droits sont confirmés.

Les détails de ces informations sont présentés comme suit.

#### 4.3.2.1 Absence des communes dans le Conseil Consultatif Foncier

Par l'article 424, le CFD crée le Conseil Consultatif Foncier dont la mission essentielle est de servir de cadre de concertation et d'échange entre tous les acteurs sur les actions à développer pour assurer le succès de l'application de ce Code.

<sup>8</sup> Art. 392, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>9</sup> Art. 391, loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

L'Article 424 précise que, pour être membre du CCF, les acteurs doivent justifier d'une expérience dans la gestion du foncier afin de partager les expériences qu'ils ont vécues et pouvoir faire des propositions susceptibles d'atténuer les difficultés liées à l'application du Code. Il est évident que les communes constituent un acteur important à prendre en compte au regard du nombre d'années d'expériences accumulées dans la gestion du foncier au niveau local. Paradoxalement, l'article 425 qui donne la composition du CCF, ne réserve aucune place aux communes.

### 4.3.2.2 Création d'un bureau local comme seule structure de gestion de la propriété foncière de la commune

L'article 416 du CFD crée l'ANDF avec ses démembrements au niveau de la commune dénommé Bureau Communal du Domaine et du Foncier. Cette structure a la charge de la sécurisation et de la coordination de la gestion foncière à tous les niveaux (Art. 418).

Quand bien même aucun article ne le stipule, l'ANDF est placée sous la responsabilité du Régisseur central et les bureaux communaux sont sous la direction des Régisseurs communaux. Les Régisseurs sont chargés de la confirmation des droits fonciers et des hypothèques (Art. 431). L'organisation et le fonctionnement des Bureaux communaux du domaine et du foncier seront fixés par décrets pris en Conseil des Ministres (Art. 423).

Dans toutes les communes du Bénin, il existe un service ou une direction qui s'occupe de la procédure d'affirmation des droits de propriété. Cette structure fait partie de l'administration locale et son fonctionnement est inscrit au budget communal. La procédure d'affirmation aboutit, lorsqu'elle est conduite de façon transparente, à la reconnaissance par la commune des droits de propriété foncière. Cette dernière est entachée d'une légitimité parce qu'elle bénéficie de la caution de toute la collectivité territoriale

Le CFD, en confiant la procédure de confirmation des droits de propriété au Bureau communal du domaine et du foncier, recentre toute la gestion du foncier dans les mains du régisseur, réduit le champ d'intervention des communes dans la gestion de leurs espaces.

### 4.3.2.3 Réduction du rôle du maire à l'affichage des annonces dans la procédure de confirmation de la propriété

Dans les différentes étapes de la procédure de confirmation de la propriété foncière, le Maire intervient au cours de la publicité par l'affichage dans les lieux d'usage visibles et fréquentés par le public (Art. 118) et par l'affichage des avis transmis par le régisseur pour annoncer le démarrage des opérations de bornage (Art. 119).

Durant la période allant de l'instruction de la demande jusqu'à la date de clôture des opérations de bornage, l'intervention de la mairie est réduite à un rôle

d'affichage et d'annonce. Cette situation contredit la maîtrise d'ouvrage communal accordée aux Collectivités territoriales et qui leur donne le pouvoir de décision en matière de gestion foncière.

### 4.3.2.4 Réduction de la capacité de la mairie à constituer des réserves foncières

L'article 511 du CFD dispose que la Commune ne peut exécuter des opérations de lotissement sur des parcelles ou des domaines non confirmés sous peine de sanction. Dans le même temps le CFD exhorte tous les détenteurs de la propriété coutumière à s'engager dans la confirmation de leurs droits. Dans cette hypothèse, la commune ne pourra plus espérer, lors d'un lotissement, constituer de réserves foncière sans le consentement des détenteurs des titres de propriété foncière.

La constitution des réserves foncières répond à un besoin de planification de l'espace, une des compétences propres reconnues aux communes. L'application des coefficients de réduction sur les terres privées permet à la mairie de dégager de l'espace pour les voiries, les infrastructures publiques, etc. Le caractère définitif et inattaquable du CPF (Art. 146) ; seul titre de propriété foncière (Art. 112), ne peut connaître une modification quant à l'immeuble concerné, si ce n'est sur l'autorisation du propriétaire.

L'article 211 du CFD qui prévoit l'expropriation de tout ou partie d'une terre privée pour cause d'utilité publique contre juste et préalable dédommagement ne s'applique pas à cette situation. Si non, chaque fois qu'un lotissement est envisagé, il faut prévoir un important fonds de dédommagement.

Un décret viendra préciser les modalités d'application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique,

### 4.3.2.5 Absence de délégation de compétence aux communes pour la gestion des PFR

Contrairement aux dispositions de la loi 2007-03 sur le foncier rural qui prévoient, en son Article 108, la délégation par le Ministère en charge de l'agriculture, de sa compétence en matière de gestion du PFR aux Communes, le CFD n'en fait pas cas. Ce qui signifie que la gestion des PFR relève de l'ANDF et de ses démenbrements.

Les expériences antérieures d'élaboration des PFR ont montré qu'il existe une propension à la résurgence des conflits latents d'où l'importance de l'intervention des autorités communales dans la gestion des contradictions avant l'enregistrement des droits et le levé des parcelles agricoles. Tout ceci se fait dans le cadre du suivi de l'élaboration des PFR dont les résultats conduisent à la disponibilité d'une information foncière fiable. Ceci constitue la base même de la crédibilité des PFR élaborés.

Par ailleurs, la vocation initiale des PFR comme outil d'aménagement de l'espace rural suppose sa maîtrise et donc celle de la propriété foncière par la commune. Laisser ces communes dans un rôle de second plan dans le processus d'élaboration et de gestion des PFR contribuerait à réduire l'engouement par rapport à son

élaboration et son utilisation comme outil de gestion de l'espace rural, de programmation des investissements agricoles. La compréhension des enjeux et de l'utilité des outils PFR va au-delà de la délivrance des CFR et du catalogue des droits de propriété foncière. La prévention des conflits fonciers, la planification et la gestion de l'espace rural et la facilitation des améliorations foncières sont principalement ses attributs.

#### 4.3.2.6 Faible influence de l'affirmation des conventions par le Maire

L'Article 507 de la loi 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin stipule que « l'affirmation d'une convention de vente par le Maire ne peut porter que sur des parcelles dont les droits sont confirmés... ».

La procédure initiale d'affirmation des droits de présumés propriétaires par le Maire est reprise en grande partie par la procédure de confirmation desdits droits par le régisseur de la propriété foncière. Dans ce cas, l'affirmation du Maire telle que prévue par le CFD se résume à une simple transcription de la transaction par le transfert du titre de propriété.

En attendant qu'un décret d'application du Code vienne clarifier et préciser le contenu de l'affirmation des droits par le Maire, il apparaît évident que cette opération limite considérablement l'influence de l'autorité communale dans la procédure de confirmation des droits fonciers. Dans ce contexte, elle ne pourra pas rendre compte de sa gestion du foncier communal. Ce qui est contradictoire avec le principe de transparence et de la rédition de comptes aux populations tel que prescrit par la Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin et la Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

## **4.4 Analyse de la prise en compte de la décentralisation dans le CFD au plan des droits comparés (Niger et Burkina)**

L'analyse comparative portera sur les aspects sur lesquels le législateur béninois a amenuisé les prérogatives des communes et qui pourraient permettre éventuellement d'améliorer soit le contenu du CFD soit celui des textes d'application. Ainsi, la question de la constatation des droits fonciers et celle de l'exercice du droit de préemption seront successivement examinées.

### **4.4.1 Les prérogatives des communes en matière de la constatation des droits fonciers en milieu rural**

Pour mieux comprendre l'analyse comparative qui sera faite en matière de constatation des droits fonciers ruraux, il est judicieux de rappeler quelques dispositions de la loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial au Bénin. En effet, aux termes des dispositions de ladite loi, seul le Bureau local qui est un démembrement de l'ANDF au niveau communal peut délivrer une attestation

de détention coutumière<sup>10</sup> qui est un document de présomption de propriété<sup>11</sup>. Cet organe est également le seul qui doit constater tous faits, conventions ou sentences ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un des droits ainsi constatés, de constituer de nouveaux droits, de changer la structure de la collectivité, la personne de son représentant qualifié ou les conditions d'exercice des droits collectifs

Or, les législations burkinabè et nigérienne ont accordé une large place aux communes dans le domaine de l'enregistrement des droits fonciers ruraux.

Ainsi, au Burkina Faso, la loi N° 034-2009 / AN portant Régime foncier rural reconnaît en son article 41 aux communes la possibilité d'initier, d'entreprendre une ou plusieurs opérations de constatation de possessions foncières rurales sur tout ou partie de son territoire. Le maire est ainsi l'autorité compétente qui délivre l'attestation de possession foncière rurale<sup>12</sup> qui n'est rien d'autre qu'un titre de jouissance permanent délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres rurales<sup>13</sup>. L'attestation de possession foncière confère à son détenteur la possibilité d'obtention d'un titre de propriété conformément aux textes portant réorganisation agraire et foncière<sup>14</sup>. Les services communaux que sont le service foncier ou le bureau domanial de la commune se trouvent donc au cœur de toute la procédure de constatation des possessions foncières rurales qu'elle soit initiée soit par la commune soit par les particuliers.

Au Niger, il faut faire observer que l'Ordonnance N° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural a fait preuve d'une décentralisation et d'une déconcentration complètes de la gestion des terres rurales.

Il est assigné à ce Code rural, les trois principales missions ci-après :

- Définir et enregistrer les différents droits existants sur les terres et les ressources naturelles ;
- Enregistrer les transactions foncières et les transferts de droits ;
- Arbitrer les conflits liés à la gouvernance de la terre et des ressources naturelles.

L'une des innovations majeures consacrées par le code rural nigérien est la création des Commissions foncières à tous les niveaux (village, arrondissement, commune, département). De par leur mission et composition, ces commissions foncières constituent une véritable cheville ouvrière de toutes les institutions prévues par ce dispositif législatif. Elles constituent également un cadre de concertation, de

---

<sup>10</sup> Art 352, al. 2, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>11</sup> Art. 4, Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin

<sup>12</sup> Art. 44, loi N° 034-2009 / AN du 24 juillet 2009 portant régime foncier rural en République du Burkina Faso

<sup>13</sup> Art. 21 al.1 DECRET N°2010-\_402/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant procédure de constatation de possession foncière rurale des particuliers

<sup>14</sup> Art. 21 al.2 DECRET N°2010-\_402/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant procédure de constatation de possession foncière rurale des particuliers



réflexions et de prise de décisions en matière de gestion des ressources naturelles et de prévention des conflits. En effet, ces commissions foncières établissent entre autres les actes constatant les droits fonciers (par exemple, un papier qui reconnaît la détention coutumière d'un champ) et contrôlent les modalités de mise en valeur des terres<sup>15</sup>.

Aux termes des dispositions de l'article 131 de l'Ordonnance N° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural, le Dossier rural (un document graphique d'ensemble de l'espace rural et un fichier constitué par les fiches individuelles ouvertes chacune au nom des titulaires des droits) est tenu et conservé sous l'autorité du Sous-Préfet ou du Maire par le Secrétaire permanent municipal ou d'arrondissement du Code Rural.

Il est affirmé dans le même sens qu'à l'issue de la procédure de reconnaissance des droits fonciers, la Commission Foncière procède à leur matérialisation sur le document graphique et à l'établissement des fiches individuelles<sup>16</sup>. Aussi, toute modification du contenu des droits fonciers est mentionnée sur les fiches individuelles concernées par le Secrétaire permanent municipal ou d'arrondissement après avis conforme de la Commission foncière.

Il est important de créer, dans chaque arrondissement ou commune, la Commission Foncière présidée respectivement par le Maire ou le Sous-préfet. Ces commissions sont composées des personnalités suivantes :

- le Secrétaire permanent du Code Rural ;
- les chefs des Services Techniques municipaux ou d'arrondissement ci-après : Plan, Environnement, Faune, Pêche et Pisciculture, Elevage, Agriculture, Cadastre et Domaine, Génie Rural,
- un représentant des autres services municipaux ou d'arrondissement lorsque ils sont concernés par l'ordre du jour ;
- les autorités coutumières concernées par l'ordre du jour ;
- un représentant par groupe rural d'agriculteurs, d'éleveurs, de femmes et de jeunes ruraux ;
- toute personne dont la présence est jugée nécessaire<sup>17</sup>.

#### 4.4.2 Du droit de préemption reconnu aux communes

Contrairement à la loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin qui confère le droit de préemption à un établissement public (l'ANDF), les dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Burkina

<sup>15</sup> Art. 121, Ordonnance N° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural

<sup>16</sup> Art. 132, Ordonnance N° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural

<sup>17</sup> Art. 118, Ordonnance N° 93-015 du 02 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural



Faso et au Niger reconnaissent aux Communes la prérogative d'exercer le droit de préemption.

En effet, au regard des dispositions des articles 27 et 28 de la loi N° 034-2009 / AN du 24 juillet 2009 portant régime foncier rural en République du Burkina Faso, il est reconnu aux collectivités territoriales l'exercice du droit de préemption. L'exercice de ce droit est soumis à autorisation préalable de l'autorité de tutelle. En application donc de ces dispositions de la loi N° 034-2009 / AN du 24 juillet 2009 portant régime foncier rural en République du Burkina Faso, l'article 3 du décret N°2010-403/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD portant conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales fait obligation au possesseur d'une terre rurale à titre individuel ou collectif qui manifeste son intention de la céder d'informer le service foncier rural ou le bureau domanial par déclaration écrite sur imprimé fourni par la commune.

L'article 4 du décret précité précise que le maire dispose d'un délai de un (01) mois au maximum pour exercer son droit de préemption et ce, pour compter de la date de réception de la déclaration.

## 5. Propositions d'améliorations et stratégies pour une meilleure prise en compte de la décentralisation

---

## 5.1 Améliorations aux CFD relatifs à la décentralisation

La lecture du CFD de ses implications institutionnelles montre une affirmation de la forte emprise de l'Etat central sur le foncier aux détriments de Collectivités territoriales. Ce qui est une atteinte au principe de la déconcentration et un non respect des dispositions de l'article 6 du CFD qui veut que l'Etat, au même titre que les Collectivités territoriales, soient garants de l'intérêt général et doivent, entre autres, i) sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume ; ii) lutter contre la spéculation foncière en milieu urbain, périurbain et rural et favoriser la mise en valeur effective des terres pour le bien-être des populations ; etc.

Si le contenu du CFD traduit une certaine volonté de l'Etat de mettre fin à l'affairisme ambiant qui se développe autour du foncier et entretenu par les communes et autres acteurs impliqués tels que les géomètres, les juristes, etc., il n'en demeure pas moins que l'Etat se retrouve parfois au cœur d'actes irrévérentieux qui le rendent coupables.

Les amendements visent beaucoup plus à rétablir l'équilibre entre la commune et l'Etat par rapport à leur implication dans la gestion du foncier.

### 5.1.1 Bureau communal du foncier et du domaine intégré

Son rôle ne doit pas se limiter à la mise en œuvre de la procédure de confirmation des droits de propriété. Pour être complet, il doit aussi répondre de la production de l'information foncière, de la cartographie, etc. Pour ce faire, le bureau devra comporter divers services comme le Service de l'Information foncière, le Service de la géométrie, etc. et être équipé en conséquence.

Ce faisant, le bureau communal du domaine et du foncier, tout en répondant d'une hiérarchie qu'est l'ANDF, devra alors développer des relations fonctionnelles avec la commune. Ses attributions peuvent se présenter comme suit :

- Coordonner et suivre l'élaboration de l'information foncière
- Assurer la gestion des informations foncières et cartographiques à travers le SIF
- Gérer les procédures de confirmation des droits fonciers et des hypothèques
- Fournir et organiser les services fonciers aux communautés (délivrances des actes, informations, garantie/hypothèque, etc.)
- Suivre et gérer les données sur les transactions foncières
- Contribuer à la planification et la gestion des espaces et unités foncières du terroir communal

### 5.1.2 Amélioration de la représentativité des communes dans le CCF

Les communes sont appelées à jouer un rôle important dans l'application de la loi 2013-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin. Elles constituent un acteur non négligeable dans les débats et les concertations sur le foncier. L'absence de la représentativité des communes dans le Conseil Consultatif Foncier (CCF) comporte le risque de ne pas garantir le succès de l'application du CFD. C'est pourquoi, il convient d'avoir dans le CCF une place au moins pour les communes.

### 5.1.3 Prévoir la représentation des communes dans le CA de l'ANDF

Aucune disposition du CFD ne donne encore la composition de l'organe politique et de gestion de l'ANDF. Les orientations relatives aux activités de l'ANDF sont discutées au sein de cet organe, en particulier les plans d'opération, les objectifs à court et moyen terme et les grandes lignes de stratégies.

L'absence de représentants des Communes dans le Conseil d'Administration de l'ANDF serait considérée comme un isolement d'un des maillons importants dans la définition de la politique nationale de gestion du foncier au Bénin.

### 5.1.4 Élargissement des attributions du CCF

Les objectifs de respect de la limitation des superficies détenues en propriété par des personnes physiques ou morales et de préservation de espaces communaux suppose la mise en place d'un organe capable de jouer le rôle d'observatoire sur le foncier. Le CCF, étant déjà l'ogane de concertation et d'échange entre les différents acteurs du foncier, il serait judicieux de lui adjoindre les attributions liées à celles de l'observatoire sur le foncier.

### 5.1.5 Dotation des SDAC dans les communes

Le CPF est le titre unique de propriété foncière au Bénin, que l'on soit en milieu rural, urbain ou périurbain. Mais les terres en milieu urbain ou en milieu rural n'ont pas les mêmes vocations. Le phénomène de conquête de l'espace des milieux urbains porte de plus en plus des préjudices à l'espace rural qui se réduit d'avantage. Il est fréquent de voir certains espaces, initialement à vocation de culture, se transformés progressivement en zone urbaine. C'est le cas de Glô-djigbé, de Sègbuhoué, etc. Les communes, au sens de leurs prérogatives de gestion de l'espace communal, doivent se doter d'un Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) dans la perspective d'une meilleure valorisation des unités foncières.

C'est dans ce cadre qu'un projet de loi a été initié sur l'aménagement et l'urbanisation en République du Bénin. Cette loi est actuellement en cours d'étude. Il est souhaitable que l'ANCB se manifeste pour être impliquée dans les différents espaces de discussions sur la loi relative à l'aménagement et l'urbanisation en république du Bénin.

### 5.1.6 Portage des PFR par les communes

Les gouvernements locaux, dans leur stratégie de mobilisation des ressources financières, considèrent le foncier comme une source importante de recettes communales. Si le foncier urbain est facilement indexable du fait de la localisation

dans l'espace des différents droits exercés à partir des lotissements tous azimuts dans lesquelles se sont lancées les communes, il n'en est pas de même pour le foncier rural qui, pour quelques villages et dans certaines communes, est couvert par le PFR.

La couverture et la connaissance des différents droits sur l'ensemble du foncier en milieu rural apparaît comme une condition pour amener les communes à l'élargissement des impôts. Ceci ne peut être possible que si les communes portent les opérations d'établissements des PFR et définissent dans le temps la couverture progressive des espaces ruraux.

### **5.1.7 Organisation des lotissements sur des domaines et parcelles en cours de confirmation**

L'application de l'article 511 du CFD a directement comme conséquence la faible capacité de la commune à mobiliser des ressources foncières pour faire face aux besoins en infrastructures socio-communautaires, en voiries et autres.

Pour éviter que les communes ne s'enferment dans des négociations sur le bon vouloir des détenteurs de titre de propriété à accepter les conditions de lotissement, il est souhaitable de faire la confirmation sur des parcelles ou domaines préalablement lotis ou affirmés.

### **5.1.8 Organisation des services fonciers aux citoyens**

Tout comme dans le secteur de la santé, de l'éducation ou de l'état civil, le foncier comporte un certain nombre de services publics à délivrer par la commune dès qu'un citoyen vient à acquérir une terre et décide de la mettre en valeur.

Dans le cadre de la promotion de l'économie locale, la commune devra organiser des services en un paquet pour permettre une plus grande jouissance par le citoyen de son patrimoine foncier.

Au titre du paquet de services publics à délivrés par la commune, on peut citer : i) caractéristiques de la parcelle ; ii) valeur actuelle ; iii) informations sur les possibilités de valorisation de la parcelle ; iv) l'information sur l'existence et la qualité des IMF, etc.

### **5.1.9 Implication des communes dans la gestion des fonds de dédommagement**

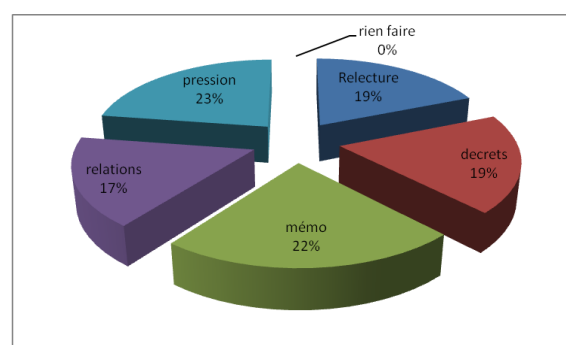
Le fonds de dédommagement foncier est prévu pour les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de la mise en œuvre des plan de développement de la commune.

Au regard de la connaissance et du niveau de maîtrise des situations foncières par les communes, il serait judicieux de les associer dans la définition des taux de dédommagement.

## **5.2 Différentes stratégies et leurs importances**

Face au constat, selon les communes, que le CFD n'a pas du tout pris en compte les principes de la décentralisation, certains n'hésitent pas à parler d'une négation ou de viols des acquis de la décentralisation, des stratégies ont été identifiées pour accroître l'intégration de la décentralisation dans le CFD et mettre en œuvre les amendements identifiés. Il s'agit de : i) la relecture du Code Foncier et Domanial ; ii) la saisie de l'opportunité d'élaboration des décrets d'application de la loi ; iii) la rédaction d'un mémorandum sur la position des communes face aux dispositions contenues dans la loi ; iv) la mise à profit des réseaux relationnels pour que, dans l'informel, des modifications soient apportées à la loi ; v) la constitution d'un groupe de pression pour faire le lobbying et le plaidoyer ; vi) et ne rien faire. La figure ci-dessous présente ces différentes stratégies selon leur importance par rapport aux souhaits des communes

Figure n°3 : Fréquences de stratégies proposées par les communes



Selon cette figure, toutes les communes s'opposent à l'acceptation du Code en l'état, sans rien faire. La stratégie souhaitée par la majorité (23%) des communes est la constitution d'un groupe de pression pour faire le lobbying et le plaidoyer auprès des autorités et des personnes chargées d'assurer l'application du Code afin de prendre en compte les préoccupations des communes dans la loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

Les stratégies proposées par les communes se répartissent en deux catégories : les stratégies à court terme et les stratégies en moyen et long terme.

### 5.3 Stratégies à court terme (urgentes)

#### 5.3.1 Représentation de l'ANCB dans le comité d'élaboration des décrets d'application de la loi

Elle consiste, pour l'ANCB, dans un premier temps, à marquer sa présence au sein des différents comités qui se forment, en particulier le Comité de supervision chargé de la rédaction des décrets d'application du CFD, et, dans un second temps, à identifier dans la loi, les dispositions relatives aux préoccupations des communes qui affaiblissent ou renforcent l'exercice des pouvoirs locaux dans la gestion du foncier

et qui sont susceptibles de faire l'objet de décrets d'application, et enfin, de faire des propositions de décrets. Sinon, il est important à l'ANCB de procéder, sans tarder, à la prise de contact et des offensives pour sa présence dans les comités de rédaction des textes d'application du CFD.

Les dispositions concernées sont, pour nombre d'entre elles, signalées dans le CFD. Il s'agit de :

- Décrets portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANDF et de ses démembrements ;
- Décret portant rôles des communes dans la procédure de confirmation des droits de propriété foncière ;
- Décret portant modalités de conduite ds opérations de lotissement dans les communes.

### 5.3.2 Création d'un observatoire de veille sur le foncier au sein de l'ANCB

L'ANCB, dans sa stratégie de défense des intérêts des communes dans le secteur agricole en particulier, a mis en place un groupe de travail composé des membres du Secrétariat, des membres du bureau de l'ANCB, des PTF et des personnes ressources averties des différentes thématiques impliquant le développement des communes.

Il est suggéré que les attributions de ce groupe soient élargies pour lui permettre d'être proactif et d'anticiper sur toutes situations visant à réduire le pouvoir des gouvernements locaux dans la gestion des affaires publiques communales dans tous les secteurs et, en particulier, dans le cas du CFD, de veiller à la prise en compte de la décentralisation dans toutes les décisions et mesures relatives à l'application de la loi 2003-01 portant Code foncier et domanial en République du Bénin.

### 5.3.3 Constitution d'un groupe de pression pour faire le lobbying et le plaidoyer

C'est la stratégie la plus importante que les communes souhaitent développer. Elle consiste à la rédaction d'argumentaires, à l'identification des parties prenantes et des cibles et à la définition d'une méthodologie de communication pour la mise en œuvre du plaidoyer.

L'objectif de ce plaidoyer est de convaincre les décideurs des textes de lois (gouvernements et législateurs) sur le bien fondé de la prise en compte de la décentralisation et à adopter progressivement et exprimer des comportements en faveur d'un Code Foncier et Domanial qui accorde plus de pouvoir au gouvernements locaux.

#### 5.3.3.1 Argumentaire

L'argumentaire est l'outil de base du plaidoyer. L'analyse du niveau de prise en compte de la décentralisation dans le CFD permet de formuler quelques argumentaires.

**Argumentaire 1 :**

L'expérience des communes dans la gestion de leur espace constitue des acquis qui les rend incontournables dans la recherche du succès attendu de l'application des dispositions de la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant Code foncier et domanial en République du Bénin. En effet, la promotion de l'économie locale qui est une compétence de la commune est conditionnée par la maîtrise de la propriété et des pratiques foncières. Il revient à la commune de procéder aux affectations foncières et à la valorisation/harmonisation des unités foncières. Par exemple, dans un bassin en zone rural ou sur une nappe en milieu urbain, la maîtrise de la propriété est nécessaire pour définir l'emplacement des aménagements. C'est pour cela que, loin d'être des acteurs à consulter, les communes sont plutôt les acteurs à impliquer dans l'application et la mise en œuvre du CFD.

**Argumentaire 2 :**

Les communes tirent actuellement, selon les enquêtes, entre 14 et 18% de leurs recettes de la gestion du foncier. Certes, cette gestion est loin d'être parfaite. Elle comporte parfois de graves insuffisances au point où l'on parle d'affairisme foncier au niveau de certaines communes. L'expérience de la gestion de la propriété foncière (à travers l'affirmation/confirmation) à faire naître un savoir-faire que développent avec une certaine expertise les agents des services ou de la direction chargée des affaires domaniales. La remise de la gestion de la propriété foncière aux régisseurs recrutés sous la tutelle de l'Etat pose le problème de chevauchement de rôles et de responsabilités. C'est pour cela qu'il est demandé de revoir les rôles et responsabilités de la commune dans la gestion de la propriété foncière pour valoriser leur légitimité et leur légalité auprès de la communauté.

*5.3.3.2 Parties prenantes*

Le plaidoyer est un processus porté par des groupes organisés. L'efficacité de ce processus dépend de la synergie et de la cohérence des activités conduites par les différents groupes. On peut distinguer :

❖ **L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)**

Elle est l'association faitière des communes du Bénin. Structure de défense des intérêts des communes, elle se veut être " D'ici à 2025, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) est une organisation forte, incontournable dans l'ancrage constant de la Décentralisation, .... ».

Elle assure l'organisation du plaidoyer en définissant et en répartissant les rôles de chaque acteurs et des autres parties prenantes. Il revient également à l'ANCB de sensibiliser et de communiquer avec toutes les communes sur le contenu de l'argumentaire et le bien fondé du plaidoyer. Aussi, est-il essentiel qu'aucune commune ne soit démobiliser ou ne se reconnaisse dans le plaidoyer.

❖ **Les Associations Relais**



Elles ont un double rôle. Un premier rôle de relais de la sensibilisation des communes sur la pertinence du plaidoyer et la nécessité pour toutes les communes de s'aligner sur l'argumentaire. Un second rôle d'entreprendre une campagne de communication avec les communes de la région à l'endroit des autorités administratives régionales ;

### ❖ **Les faitières de organisations paysannes**

Elles assurent à leurs membres divers services tels que la gestion des intrants, les formations, la mise en relation commerciale, etc. Leurs démembrements au niveau des communes sont des structures qui constituent également les parties prenantes du plaidoyer.

#### 5.3.3.3 Cibles

Les cibles du plaidoyer sont des personnes physiques ou morales dont la position professionnelle, sociale ou politique leur confère des prérogatives et des attributs décisionnels pour l'intégration de la décentralisation dans le CFD. On peut citer :

### ❖ **Le Gouvernement**

Il représente le pouvoir public. Ceux qui le composent sont des agents qui, dans l'exercice de leur fonction, sont appelés à prendre des décisions à des niveaux les plus élevés pour faire respecter les textes de la République. Dans le cadre de ce plaidoyer, ce sont : i) le Ministère chargé de la décentralisation ; ii) le Ministère chargé du foncier ; iii) le Ministère chargé du foncier ; iv) le Ministère chargé de la justice.

### ❖ **L'Assemblée Nationale**

Elle est composée de parlementaires qui ont, entre autres, le mandat de proposer des lois, de les voter et de faire le contrôle de l'action gouvernementale.

De par leur fonction législative, les parlementaires constituent des partenaires incontournables pour le plaidoyer ; car les lois qu'ils votent sont les bases juridiques de la promotion de l'égalité et de l'équité dans l'accès, l'utilisation et le contrôle de la terre.

### ❖ **Les préfets des départements**

Ils constituent une cible importante. En effet ils assurent la présidence : i) du Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC), organe qui regroupe les Maires et le Préfet et qui est chargé de vérifier la conformité des décisions locales avec les orientations nationales et régionales ; ii) de la Conférence Administrative Départementale (CAD), organe qui regroupe la préfecture et les responsables des services déconcentrés et qui fait le suivi des acquis de la décentralisation et de la déconcentration.

### ❖ **Les représentants des pays et des instances internationales**

Les institutions de coopération bilatérale et multilatérale que sont les partenaires techniques et financiers constituent des partenaires indispensables dans la mise en œuvre du plaidoyer en vue de l'intégration de la décentralisation dans le CFD. Ces partenaires apportent leur appui aussi bien technique que financier à la réussite des actions de plaidoyer.

#### 5.3.3.4 Méthodologie de communication

Le plaidoyer est un processus qui vise à convaincre ou à influencer une décision. Ainsi défini, le plaidoyer doit être organisé suivant les étapes ci-après :

- ❖ **Etape n°1** : Organiser une campagne d'information et de communication autour de l'insuffisante prise en compte des pouvoirs dans la gestion du foncier.

Cette étape vise à rechercher un large soutien (autant celui de l'ensemble des communes que d'autres structures) à travers la sensibilisation pour une plus grande implication des pouvoirs dans la gestion de la propriété foncière.

Etant donné qu'au sein de l'ANCB, il existe un bulletin de liaison qui assure la communication entre les élus communaux, ce dernier peut être utilisé comme support pour véhiculer les messages de sensibilisation.

Des *Campagnes grand public* comme le séminaire bilan sur la décentralisation peuvent être mis à profit pour mettre en exergue, sous forme de thématique, la prise en compte de la décentralisation dans les textes de lois sur le foncier.

- ❖ **Etape n°2**: Définir par catégorie de cibles, le mode approprié de contact et de discussion

L'objectif est que les parties prenantes arrivent à mieux rentrer en discussion avec les cibles. Au regard des rôles et des positions des groupes cibles, des méthodes appropriées de contacts et de discussion doivent être définies pour garantir l'atteinte des résultats du plaidoyer.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de quelques techniques selon la cible.

Tableau n° : Quelques techniques de prise de contact avec les parties prenantes

Catégorie de cible	Comment prendre les contacts	Mode de discussion	Parties prenantes à impliquer
Préfet de département	Rechercher s'il existe des affinités entre le décideur et un des membres des parties prenantes Prendre le contact du préfet Expliquer le but de la rencontre Convenir d'une date pour la rencontre	Individuel	ANCB AR
Responsables des ministères sectoriels	Rechercher s'il existe des affinités entre le décideur et un des membres des parties prenantes	Rencontre individuelle	ANCB

	Prendre le contact du décideur Expliquer le but de la rencontre Convenir d'une date pour la rencontre		
Parlementaires	Rechercher s'il existe des affinités entre le législateur et un des membres des parties prenantes Identifier dans l'entourage ou dans le fief du législateur des personnes qui ont une influence sur lui Prendre le contact du législateur Expliquer le but de la rencontre Convenir d'une date pour la rencontre	Rencontre individuelle Rencontre des groupes parlementaires et des commissions (commission des lois)	ANCB
Représentations internationales	Prendre le contact avec les ambassadeurs ou des représentants des organismes internationaux Expliquer le but de la rencontre Convenir d'une date pour la rencontre	Rencontre individuelle	ANCB
Opinion publique	Contacteur les mass média Faire passer des communiqués et des articles de presse Organiser des conférences de presse	Groupe de journalistes ou de presse	ANCB

❖ **Etape n°3** : Structurer les argumentaires et les documenter

Devant chaque cible, les argumentaires doivent être structurés de la façon suivante :

Une introduction pour :

- Rappeler le fait générateur : ici c'est l'absence dans le CFD de certains acquis de la décentralisation et le non respect des principes généraux de la loi portant organisation des communes en République du Bénin.
- Rappeler le contexte sur la façon dont le sujet est traité au niveau national et la procédure d'élaboration du CFD qui n'a pas connu la présence des Maires et donc n'a pas pris en compte leurs préoccupations (niveau organisationnel).

La demande proprement dite pour :

- Présenter les réalités de la situation : Etayer cela par des données contenues dans la présente étude.
- Formuler la demande auprès de la ou des cible (s) du plaidoyer en présentant clairement ce qu'on attend de la ou des cible (s).

Une conclusion :

Sur ce que cela impliquerait (proposition) en termes de changement ou de réforme, les impacts sur le développement communal, sur la nation (les femmes et les hommes, sur les enfants, etc.).

❖ **Étape n°4** : Prise de contact et actions offensives

A cette étape, il faut rechercher les dates les plus opportunes pour agir. Nous donnons ici quelques conseils pratiques :

- pour un rendez-vous, évitez les périodes de surcharge de travail pour la cible ou préalables à un déplacement. Tâchez de prendre des renseignements sur les périodes où il est possible de capter au maximum l'attention de la cible.
- pour envoyer un courrier, évitez les fêtes nationales ou religieuses, les périodes de vacances en général.
- pour faire parvenir un article à la presse ou faire une émission de radio, évitez si possible les périodes où l'opinion publique est focalisée sur un autre sujet. Et choisir les moments où le taux d'écoute est élevé.

❖ **Étape n°5** : Organiser le suivi des activités de plaidoyer

Il est réalisé par les parties prenantes constituées sous la responsabilité de l'ANCB à travers sa *Commission thématique agriculture et foncier*. Sur la base de la planification et des indicateurs convenus, des séances trimestrielles de suivi seront organisées pour évaluer ce qui est fait et prendre des résolutions afin d'améliorer la suite du processus de mise en œuvre du plaidoyer.

Le suivi aussi doit être planifié et exécuté avec responsabilité.

### 5.3.4 Rédaction d'un mémorandum sur la position des communes

C'est la chose dont on doit se rappeler en permanence. Elle consiste à l'élaboration d'une note sur la position des communes et à la définition de mécanisme de présentation de cette position aux autorités compétentes du pays.

#### 5.3.4.1 Contenu et orientation du mémorandum

Le mémorandum peut être structuré de la manière suivante :

Une introduction qui comporte :

- le rappel des dispositions juridiques (acte constitutif de l'ANCB, textes de loi sur la décentralisation, etc.) qui autorisent la prise de position par le porteur de l'action ;
- la présentation des objectifs du mémorandum.

Une note succincte de la position des communes par rapport au CFD qui comporte :

- la synthèse des informations et des dispositions contenues dans le CFD et qui rendent faibles les gouvernements locaux quant à la gestion de la propriété foncière ;
- la présentation de la position des communes qui demandent de revoir ces dispositions et d'améliorer leur contenu ;
- les propositions des nouvelles dispositions ;
- le délai comme souhait.

### 5.3.4.2 Stratégie de présentation du mémorandum

Pour présenter le mémorandum, il faut d'abord introduire une demande de rencontre de l'autorité ayant force de modification ou d'enclencher la procédure de modification des dispositions du CFD. Une délégation de haut niveau composée des représentants des communes qui ont une bonne maîtrise de l'objet du mémorandum est indiquée pour faire la rencontre. Au bsoin, la délégation peut comporter des personnes ressources.

La présentation du mémorandum se fera par une lecture assez claire suivie du dépôt du support à l'autorité. Il peut arriver que la rencontre se transforme en une séance de travail. Dans ce cas, les personnes ressources de la délégation seront capables d'appuyer les objectifs et la pertinence de l'action. Il est également important, avant le retrait de la délégation, d'avoir des échéances afin de suivre l'évolution des décisions au niveau de l'autorité.

## **5.4 Stratégies à moyen et long termes**

Les stratégies jugées également non urgentes peuvent être développées.

### **5.4.1 Evaluation de la mise en œuvre du CFD**

Elle suppose la mise en place d'un Comité d'évaluation de la mise en œuvre du CFD et l'élaboration de cahier des charges qui précise les orientations et la portée de cette évaluation. Cette stratégie ne peut porter ses fruits qu'à long terme parce qu'elle pourrait déboucher une relecture de la loi.

#### 5.4.1.1 Composition du Comité d'évaluation

Le Comité d'évaluation pourrait être composé de :

- Un juriste, spécialiste des questions foncières
- Un expert en décentralisation et dynamiques des Collectivités territoriales ;
- Un représentant de l'ANCB ayant la maîtrise des objectifs de l'évaluation
- Un représentant des Communes
- Un représentant de l'Etat.

#### 5.4.1.2 Orientations et portées de l'évaluation

Pour mener à bien l'évaluation de la mise en œuvre du Code, le Comité aura comme attributions d'approfondir les recommandations et propositions pour en faire des articles à mettre plus tard dans le CFD.

#### **5.4.2 Exploitation des réseaux relationnels formels et informels**

Cette stratégie consiste à rassembler en un Task force, les élus communaux qui sont influents dans les arènes du pouvoir d'Etat avec comme mission de faire accepter au gouvernement la modification de certains articles du Code Foncier et Domaniaux et/ou d'introduire d'autres, pour permettre une meilleure prise en compte de la décentralisation.

Par des communications sur les arguments qui fondent cette initiative lors des différentes rencontres politiques, ces élus pourront sensibiliser et mobiliser progressivement l'opinion publique sur la nécessité d'une modification du Code pour prendre en compte suffisamment les principes et acquis de la décentralisation.

#### **5.5 Rôles des acteurs dans le développement des stratégies et mesures**

Plusieurs acteurs interviennent dans le développement des stratégies devant permettre une modification du Code pour la prise en compte de la décentralisation.

##### **5.5.1 ANCB et des Associations relais**

L'ANCB et les Associations Relais (AR) auront à jouer le rôle de portage des stratégies visant à une meilleure prise en compte de la décentralisation dans le Code foncier et domaniaux. En effet, le premier objectif de ces faïtières des communes est de contribuer au renforcement de la décentralisation au Bénin. C'est donc en raison de cette mission première, que l'ANCB, en collaboration avec les Associations relais (ACAD, APIDA, ACBVO, GIC, ADeCoB, etc.), doit assurer la maîtrise de l'ensemble des actions et mesures à prendre pour la réussite des stratégies retenues. En effet, il revient à l'ANCB de faire la planification, de veiller au bon démarrage et à l'aboutissement des actions et d'évaluer les résultats atteints.

L'ANCB a aussi la responsabilité d'assurer une bonne communication sur les actions entreprises auprès des communes et de garantir la mobilisation de toutes les communes autour des actions de plaidoyer et de lobbying. Le défaut de mobilisation et l'absence d'engagement des communes sur les enjeux de la décentralisation dans le Code foncier se traduirait par un manque de conviction au niveau des élus communaux.

##### **5.5.2 Communes**

Elles constituent la base même de la détermination des actions à mener pour porter encore plus la décentralisation dans le Code. Elles doivent être en permanence connectées à l'ANCB et s'aligner sur les décisions prises par cette dernière.

Des positions contradictoires et neutres affichées par certaines communes peuvent compromettre les résultats des actions de plaidoyer et de lobbying engagées par l'ANCB.

## 6. Plan d'action pour le développement des stratégies et propositions

---



## Local Government Capacity Programme (LGCP)

Le plan d'action prend en compte les stratégies urgentes, c'est-à-dire à court terme et s'étale sur trois mois maximum (Janvier, Février et Mars 2014) délai souhaité pour une meilleure prise en compte des aspects liés à la décentralisation dans le CFD.

N°	Activités à mener	Indicateurs de réalisation	Responsable	Chronogramme														
				Janvier 2014					Février 2014				Mars 2014					
				S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13		
1	Participer aux séances organisées par les Comités pour élaborer les textes d'application	Un rapport est disponible pour chaque séance Les préoccupations de l'ANCB sont prises en compte	Président ANCB															
2	Mettre en route la commission thématique Agriculture et foncier de l'ANCB	Le Comité thématique de l'ANCB est renforcé avec des experts au niveau national et international Le Comité appui l'ANCB dans la mise en œuvre efficace de ses activités																
3	Elaborer/finaliser l'Argumentaire	1 Argumentaire est disponibles sur <ul style="list-style-type: none"> <li>la représentation des communes dans le CCF</li> <li>une plus grande implication des maires dans la confirmation des droits</li> <li>la délégation de la gestion des PFR aux communes</li> </ul>	ANCB															
4	Participer aux travaux d'élaboration des avant-projets de décrets d'application de la loi	Les 3 avant-projets de décrets d'application du CFD qui constituent les préoccupations sont disponibles : <ul style="list-style-type: none"> <li>la collaboration entre le Bureau local du domaine et du foncier et les Services communaux d'Affaires domaniales</li> <li>la gestion du fonds de dédommagement foncier</li> </ul>	ANCB															

## Local Government Capacity Programme (LGCP)

		<ul style="list-style-type: none"> <li>la mise en œuvre du lotissement.</li> </ul>																		
5	Vulgariser le contenu du CFD et les enjeux pour la décentralisation	<p>Le contenu et les dispositions du CFD sont connus par les communes</p> <p>Les dispositions de la loi sont traduites dans trois langues locales</p> <p>Les communes ont donné leur accord et sont engagées dans les actions de plaidoyer</p>	SAP-ANCB																	
7	Organiser les rencontres pour le plaidoyer	<p>Les rencontres exécutées sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>7 rencontres avec le Gouvernement</li> <li>4 rencontres avec les Députés</li> <li>1 rencontre avec les PTF</li> </ul>	Président ANCB SAP-ANCB																	
8	Assurer le suivi des actions retenues pour la prise en compte de la décentralisation dans le CFD	<p>1 atelier de validation des avant-projets de décrets d'application de la loi sur le CFD est organisé</p> <p>Les avant-projets de décrets sont déposés au Ministère chargé du foncier</p>	SAP-ANCB																	
9	Assurer le feed-back des différentes actions entreprises par l'ANCB aux communes et à la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 appui conseil a eu lieu pour orienter et rendre pertinentes les actions de l'ANCB pour la prise en compte de la décentralisation dans le CFD</li> <li>1 bulletin d'information capitalise les différents résultats obtenu dans le cadre de cet exercice.</li> </ul>	Président ANCB SAP-ANCB																	

## **7. Conclusion**

---

L'étude sur la prise en compte de la décentralisation dans le CFD a montré qu'une faible considération a été accordée aux communes au cours de l'élaboration de cette loi. Cette situation porte le risque de l'échec de l'application du CFD.

D'autres structures comme Synergie Paysanne, ayant aussi relevé des faiblesses dans l'élaboration du CFD, n'ont pas opté pour la commande d'une étude, mais plutôt par des ateliers et des conférences publiques pour exprimer leur souhait d'un CFD qui garantit la pérennité des systèmes de production et la protection des espaces ruraux communaux.

La réussite de l'application du CFD devra faire tâche d'huile dans la sous-région afin de permettre à d'autres pays de s'inspirer de l'expérience du Bénin pour construire aussi un cadre juridique performant de gestion du foncier. La fédération au niveau de la sous-région des cadres juridiques pourrait conduire à la mise en place de structures supra-nationales de gestion et de surveillance du foncier et du développement agricole.

**ANNEXES**

---

## ANNEXE 1 : Termes de référence de l'étude

### 1. Contexte

Depuis plusieurs décennies, la précarité de la situation foncière engendre au Bénin beaucoup de conflits dont la plupart sont portés devant les tribunaux et tranchés en faveur de l'une ou de l'autre partie. L'épilogue de ces différends fonciers n'est pas toujours la solution idéale car la dépossession de certains présumés propriétaires entraîne de grandes perturbations sociales.

D'un autre point de vue, l'absence d'une législation complète sur le foncier entraîne la fuite des investissements. Beaucoup de grands groupes industriels et de PME prennent les premiers contacts en vue de leur installation au Bénin. Mais une fois qu'ils se rendent compte de l'insécurité qui caractérise les propriétés foncières au Bénin, ils finissent par s'orienter vers d'autres destinations où il existe des garanties fermes pour un investissement sécurisé.

Mais les choses semblent s'améliorer de façon considérable depuis que le code foncier et domanial a été adopté par le Parlement béninois. Ceci est l'aboutissement d'un long processus marqué par des actions et des initiatives synergiques entre l'Etat, les partenaires techniques et financiers, divers projets et programmes de développement et la société civile. Il faut souligner au passage le rôle très important joué par certaines organisations de la société civile, en l'occurrence l'Association Synergie Paysanne qui a recouru à tous les voies et moyens pour tenter de faire prendre en compte les préoccupations des populations dans la formulation de cette loi. Même si toutes leurs doléances solidement argumentées n'ont pas été intégralement prises en compte par le législateur, il est à saluer leur combat qui mettait en relief la gravité de la situation foncière au Bénin.

Malheureusement du côté des collectivités locales, pratiquement aucune action militante n'a porté leur signature dans le cadre du processus de préparation de cette loi. Certaines communes se sont contentées d'être consultées sur leurs préoccupations. En d'autres termes, il n'y a pas eu un dispositif de veille et de pression mis en place par l'ensemble des acteurs communaux et municipaux pour tenter d'influencer le contenu de la loi sur le foncier.

Comme conséquence de la quasi-absence des communes dans la préparation de cette loi, certaines dispositions de ce code ne semblent pas être très favorables au développement socio-économique des communes. Or, il ne saurait y avoir de paix sociale à la base et de développement économique local durable sans une bonne politique de sécurisation foncière.

Par ailleurs, on constate que les communes n'ont pas toutes connaissance du contenu de ce nouveau code et des ses exigences dans la gestion du foncier communal. Il apparait donc nécessaire de faire une lecture analytique de ladite loi et de faire une synthèse de ses implications sur la gestion communale.

Dans un souci de fournir aux communes du Bénin des services de bonne qualité et de défendre leurs intérêts auprès du pouvoir central, l'ANCB se propose de faire une étude sur le contenu du dit code, de vulgariser à travers des outils spécifiques les grandes lignes du code se rapportant à la gestion communale et de faire un lobbying/plaidoyer pour la prise en compte dans le code et ses décrets d'application de dispositions qui cadrent avec les réalités des communes béninoises.

Les présents termes de référence sont donc élaborés pour démarrer ce processus et recruter un consultant qui sera chargé de lire le texte et de faire ressortir les aspects liés à la gestion communale.

### 2. Objectifs

#### 2.1. Objectif principal

Analyser le contenu du code foncier et domanial du Bénin et ses conséquences pour la gestion communale.

### 2.2. Objectifs spécifiques

- Etudier les dispositions du code relatives à la gestion par les communes des propriétés foncières et domaniales
- Faire une analyse comparative avec le code foncier et domanial de deux autres pays de la sous-région ouest-africaine sur la prise en compte de la décentralisation
- Faire des propositions d'amendements du code foncier et domanial et de ses décrets d'application en faveur de la paix sociale à la base et du développement économique durable des communes
- Faire des propositions susceptibles d'être prises en compte à travers la prise de décrets d'application

### 3. Résultats attendus

- Une analyse approfondie du code foncier et domanial est faite
- Une analyse approfondie des décrets d'application du code foncier et domanial est faite
- Une analyse comparative du code foncier et domanial du Bénin avec le code foncier et domanial de deux autres pays de la sous-région ouest-africaine est faite, sur les aspects liés à la décentralisation
- Des propositions d'amendement du code foncier et domanial et de ses décrets d'application sont faites
- D'autres propositions de contenus de décrets d'application sont faites
- Un document de position (plaidoyer) de l'ANCB sur le code foncier et domanial est élaboré
- Un plan d'action de mise en œuvre des autres phases du processus (vulgarisation et lobbying/plaidoyer) est élaboré

### 4. Outputs

- Rapport d'étude
- Liste d'amendements et de propositions
- Document de position (plaidoyer) sur le code foncier et domanial
- Plan d'action des autres phases du processus.

### 5. Période

La mission aura lieu au cours des mois de juin et juillet 2013.

### 6. Etapes

- **Recherche documentaire**

La recherche documentaire se fera auprès des ministères et institutions identifiés comme disposant des documents et informations dont ont besoin les consultants dans le cadre de cette étude. Le choix desdits ministères et institutions est laissé à la charge du consultant, avec l'aide et le conseil du personnel de l'ANCB. Les propositions du consultant seront étudiées au cours de l'atelier de cadrage de l'étude.

- **Entretiens**

Des interviews seront réalisées avec plusieurs acteurs clés du processus de préparation et de vote du code, à savoir les cadres des ministères et institutions, les députés, mais aussi avec les partenaires techniques et financiers, les organisations de la société civile, et surtout les élus et

fonctionnaires communaux. Une proposition d'échantillonnage sera faite par les consultants et validée au cours de l'atelier de cadrage de l'étude.

L'ANCB, et si possible le coach en lobbying/plaidoyer accompagneront les consultants dans la collecte des données (recherche documentaire et interviews).

- **Traitement des données et analyse des résultats**

Les données recueillies à travers la recherche documentaire et les entretiens seront traitées. De même, les résultats obtenus seront analysés et des propositions seront faites en conséquence. Les consultants proposeront des outils de traitement et d'analyse qui seront étudiés au cours de l'atelier de cadrage de l'étude.

- **Rédaction et validation du rapport**

Les consultants proposeront un plan de rapport qui sera étudié au cours de la rencontre de cadrage de l'étude.

Le projet de rapport et le document de position devront être soumis à l'approbation du Bureau de l'ANCB.

- **Plan d'action des autres phases du processus**

Avec la participation du coach en lobby/plaidoyer, un plan de mise en œuvre des autres phases du processus (vulgarisation et lobby/plaidoyer) est élaboré.

### **7. Profil et tâches des consultants**

#### **7.1. Profil des consultants**

Le consultant principal en charge de l'étude doit être titulaire d'un diplôme universitaire de 3<sup>e</sup> cycle (BAC+5) en agronomie, développement local, développement économique local ou tout autre domaine lié à la présente étude. Il doit justifier d'au moins 10 ans d'expérience. Il doit avoir réalisé plusieurs études dans les domaines de l'agriculture, du foncier rural, de l'économie locale, etc. Le consultant principal doit par ailleurs bien maîtriser le processus de décentralisation en cours au Bénin et les questions de développement local.

Le consultant principal sera assisté d'un juriste, titulaire d'un diplôme universitaire de 2<sup>e</sup> cycle en sciences juridiques (BAC+4). Il doit justifier d'au moins 5 ans d'expérience, en partie acquise sur ce sujet dans les pays voisins d'Afrique de l'Ouest, et avoir réalisé plusieurs études d'analyse législative et institutionnelle. Enfin il doit maîtriser les notions essentielles en décentralisation et développement local.

#### **7.2. Tâches des consultants**

Le consultant principal doit :

- proposer une offre technique conformément aux présents termes de référence (comportant l'échantillonnage, la méthodologie, les outils de collecte, de traitement et d'analyse, le plan du rapport, le chronogramme, etc.)
- participer à la rencontre de cadrage de l'étude
- mener une recherche documentaire
- réaliser des entretiens
- proposer un document de position (plaidoyer) sur le code foncier et domanial
- produire le rapport (analyse du code et des décrets d'application ; propositions d'amendement) participer à la pré-validation et à la validation du rapport
- produire le rapport final

Le consultant juriste doit :



- faire une analyse juridique du Code foncier et domanial du Bénin ainsi qu'une analyse comparative avec le code foncier et domanial de deux autres pays de la sous-région ouest-africaine, en particulier sur les aspects liés à la décentralisation
- participer à la rencontre de cadrage de l'étude
- mener une recherche documentaire
- réaliser des entretiens
- participer à la pré-validation et à la validation du rapport
- participer à la rédaction du rapport final

Le coach en lobby/plaidoyer doit :

- participer si possible à la rencontre de cadrage de l'étude
- accompagner les consultants dans des entretiens
- participer à l'élaboration du plan de mise en œuvre des autres phases du processus (document de position, vulgarisation et lobby/plaidoyer) et accompagner l'ANCB dans cette phase

### **8. Durée**

La mission durera 25 jours répartis comme suit :

Pour le consultant principal (25 jours) :

- 6 jours de préparation
- 4 jours de recherche documentaire
- 10 jours d'entretien
- 5 jours de rédaction du rapport

Pour le juriste (15 jours)

- 3 jours de préparation
- 3 jours de recherche documentaire
- 5 jours d'entretien
- 4 jours de rédaction du rapport

**ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées**

N°	Nom et Prénoms	Fonction	Structure	Contacts
1	HOUNKANLIN Stanislas	Chargé de Programme	ANCB	96.07.17.71/95.53.36.20
2	ADJADI Omonlara	DPLR	MAEP	97.54.28.63
3	AGUESSY Florent	Chargé de Programme	DPLR/MAEP	66.03.10.02
4	KOUGBLENOU Jules	Coordination CFD	Personne ressource	97.09.18.75
5	ALLASSANE Salifou	C-SAHU	Djougou	97.06.97.36
6	SALIFOU Takpara Taïrou	DHU	Djougou	97 89 96 86
7	BASSABI Djara Micaël	Maire	Djougou	-
8	ALLASSANE Razack	Pt CADE	Djougou	93 15 00 11
9	BAMISSO Ibrahim	SG	Ouaké	97 96 07 13/64 17 77 00
10	MALAWÉ Maman Moumoum	DA	Ouaké	95 03 87 47/96 67 04 33
11	EL-HADJI SALIFOU Saliou	Pt CADE	Ouaké	97 01 88 79/95 73 81 42
12	YANTIKOA Daniel	Pt CADE	Boukounbé	66 96 10 33
13	TCHEDJINNAHOU François	C/SAD	Boukounbé	94 18 31 05
14	GNAMOU Philippe	Assistant Maire	Boukounbé	94 21 46 50/97 35 59 88
15	GOUNOU MANKANI Raymond Bernard	C/SAD	Banikora	64 39 20 56 /97 05 06 56
16	BAHTINDAROU Bio Sabi Gani	Pt CADE	Banikora	95 71 81 29/93 3058 53
17	BIO BIGOU Bio Jean	Maire	Banikora	97 59 32 99/64 19 35 10
18	OSSENI Zakari	Pt/Cm.Aff.Dom	Tchaourou	95 35 48 37/96 37 21 12
19	ADIMI Sylvie	C/Division	Tchaourou	96 27 62 25/64 35 36 00
20	SANNI Machoudi	C/SADE	Tchaourou	97 46 03 63/95 35 99 01
21	ANATONON Euloge	SG	Ouèssè	-
22	ADEGOKE Latifou	C/SADE	Ouèssè	-
23	HOUNYOVI Clément	Pt CADE	Ouèssè	-
24	AMIZO Hippolyte	C/SADE	Djidja	-
25	AVIMADJENON Placide	Maire	Djidja	-
26	YEKINI Ismaël	SG	Akpro-Missérété	-
27	EGBELEYE Marc Alabi	C/SADE	Akpro-Missérété	-
28	KOUMONDJI Nestor	C/SADE	Allada	-
29	ADJAHO Venance	Parajuriste	Allada	-

## Local Government Capacity Programme (LGCP)

30	DJIGLA Mathias	DAM/Pt CADE	Allada	-
31	MEGBEDJI Christophe	Maire	Klouekanmè	-
32	ZEHOU Jacques	Pt CADE	Klouekanmè	-
33	KADATO Athanase	C/SADE	Klouekanmè	-
34	AHINIVI G. Eudes	C/SADE	Houéyogbé	-
35	HOUNGUE Gélase	Dir/aff Jurid et foncier	Abomey-Calavi	97 55 04 41/95 42 86 31
36	GANVAE G. André	C/SAD	Aguégués	97 31 60 49/94 92 23 77
37	BONI A. Barthélémy	Pt CADE	Aguégués	97 48 36 74
38	DEGBO H. James	Maire	Aguégués	97 22 36 32
39	CHITOU Yaye	C/SADE	Adja Ouèrè	97 09 99 69
40	DEGBENON Alexis	Pt CADE	Adja Ouèrè	97 26 11 55
41	FACHOLA Djima	Maire	Adja Ouèrè	
42	OGOUBADE Claudine	Comptable	Adja Ouèrè	64 45 77 70
43	HOUNKLIN D. richard	C/SAFU	Sakété	97 39 18 54
44	DJIDELE Pascal	Pt CADE	Sakété	9709 82 58
45	ARILOYE Akonde Olouwa Rafiou	Maire	Sakété	97 09 87 88