

REORGANISATION DES SERVICES COMMUNAUX EN CHARGE DU FONCIER ET DU DOMAINE

Guide méthodologique de conduite du changement organisationnel



Table des matières

Liste des abréviations	4
Introduction	5
1. A propos du guide	7
1.1. Pourquoi ce guide ?	7
1.2. À qui s'adresse ce guide ?	8
1.3. Comment utiliser ce guide ?	8
1.4. Quel est le contenu de ce guide ?	9
1.5. Facteurs de succès ou conditions préalables de mise en œuvre du DIRO	9
2. Démarche de conduite du processus de la réorganisation des services communaux en charge du foncier et du domaine	10
2.1. Phase 0 : Préparation du processus	11
2.1.1. Objectif	11
2.1.2. Produits/résultats	11
2.1.3. Acteurs clés	11
2.1.4. Durée	11
2.1.5. Description succincte du processus	12
2.2. Phase 1 : Diagnostic institutionnel et organisationnel	14
2.2.1. Objectifs	14
2.2.2. Produits/résultats	14
2.2.3. Acteurs clés	15
2.2.4. Durée	15
2.2.5. Description succincte du processus	15
2.3. Phase 2 : Réorganisation des services fonciers des communes : développement domaines d'intérêt	23
2.3.1. Objectifs	23
2.3.2. Résultats attendus	23
2.3.3. Acteurs clés	24
2.3.4. Durée	24
2.3.5. Description succincte du processus	24
2.4. Phase 3 : Mise en place de la réforme organisationnelle	27
2.4.1. Objectif	27
2.4.2. Résultats attendus	27
2.4.3. Acteurs clés	27

2.4.4. Durée.....	27
2.4.5. Description succincte du processus.....	27
ANNEXES.....	31
Annexe 1 : Clarification des compétences en matière de gestion foncière et domaniale	32
Annexe 2 : Rôles des institutions/structures impliquées dans la gestion foncière et domaniale	37
Annexe 3 : Canevas de tableau synthèse des résultats du diagnostic	47
Annexe 4 : Appréciation du profil du C/SADEF.....	49
Annexe 5 : Ressources matérielles du SADEF	49
Annexe 6 : Outils de référence et de programmation	49
Annexe 7 : Recettes propres, impôts fonciers et redevances foncières de la commune	50
Annexe 8 : synthèse de la problématique de la gestion foncière dans la commune de Klouékanmè (FFOM)	51
Annexe 9 : Canevas de tableau d'analyse des domaines d'intérêts.....	53
Annexe 10 : Canevas d'analyse de l'organigramme de la commune	54
Annexe 11 : Canevas pour la formulation des grands constats, des mesures d'amélioration de l'organigramme et des cahiers de charge	55
Annexe 12 : Tableau de proposition des services et divisions de la mairie	56
Annexe 13 : Format de fiche de définition des attributions de service	57
Annexe 14 : Format type de fiche de projet de changement.....	58

Liste des abréviations

ANDF	Agence National du Domaine et du Foncier
BCDF	Bureau Communal du Domaine et du Foncier
CCF	Conseil Consultatif Foncier
CoGeF	Comité de Gestion Foncière de la commune
CFD	Code Foncier et Domanial
CFR	Certificat Foncier Rural
CPF	Certificat de Propriété Foncière
DIRO	Développement Institutionnel et le Renforcement Organisationnel
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PFL	Plan Foncier Local
PFR	Plan Foncier Rural
PH	Permis d’Habiter
SVGF	Section Villageoise de Gestion Foncière
TC	Tribunal de Conciliation
TF	Titre Foncier
TPI	Tribunal de Première Instance

Introduction

Depuis 2010, le Bénin s'est engagé dans une réforme foncière, marquée par l'adoption d'une politique foncière, dont la vision est d'assurer un accès équitable au foncier, la sécurisation des investissements, la gestion efficace des conflits fonciers afin de contribuer entre autres à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement intégré et durable.

Le Code foncier et domanial (CFD), un nouvel élément de l'arsenal juridique au Bénin est entré en vigueur par la loi n° 2013-01 du 14 août 2013, modifiée et complétée par la loi n° 2017-15 du 10 Août 2017. Il constitue aujourd'hui un dispositif légal unifié dans la mesure où il intègre à la fois le foncier rural, le foncier urbain et le domaine aussi bien de l'Etat que des collectivités territoriales. Il révolutionne la gestion foncière par l'instauration d'organes au niveau macro comme micro pour assurer une bonne gouvernance foncière. Aussi, a-t-il été défini de nouvelles attributions aux communes.

Avec la création du Bureau Communal du Foncier et du Domaine (BCDF), un autre acteur de gouvernance foncière locale existe et il appartient aux administrations communales de mieux s'organiser pour une meilleure collaboration et pour une bonne exécution de leurs nouvelles attributions.

En effet, l'administration communale et notamment son chef en la personne du Maire doit réorganiser ses services de manière à les adapter aux nouveaux changements induits par le code et à faire face aux nouveaux enjeux et défis en matière de gestion foncière locale. La nécessité s'impose alors d'amorcer le Développement Institutionnel et le Renforcement Organisationnel (DIRO) des services communaux en charge du foncier. C'est ce qu'ont amorcé les communes de Dogbo et de Klouékanmè dans le cadre du projet d'appui à la gestion foncière locale (PFL) avec le financement du Royaume des Pays-Bas. Ce premier projet d'expérimentation de la mise en œuvre du CFD au niveau local a accompagné le processus DIRO assorti d'un diagnostic, d'un développement des domaines d'intérêts et enfin, de la mise en place de projets de réforme organisationnelle matérialisée par la revue des organigrammes de chaque mairie et la définition des cahiers de charge des services concernés.

Ce processus conçu et appliqué avec les parties prenantes des deux administrations communales découle d'une construction méthodologique. Les différentes phases et étapes y compris les outils développés à chaque niveau de l'intervention ont été étudiés et documentés sur la base des leçons tirées. Il importe pour des besoins d'outils d'aide à l'action qu'un ouvrage de capitalisation de cette expérience soit rédigé et mis à l'échelle afin que les autres communes du Bénin puissent s'en inspirer pour conduire à bon escient leur processus de réorganisation des services de l'administration communale ou municipale en charge ou impliqués dans la gestion foncière. C'est ce à quoi répond le présent guide.

Il est conçu dans un langage assez simple, accessible avec des illustrations, des encadrés pour faciliter son utilisation. Il n'est pas une recette toute faite. Il n'est qu'un document de référence pour amorcer dans des contextes communaux plus ou moins identiques, des processus de DIRO applicables aux services en charge du foncier et du domaine foncier. Il reste perfectible d'autant que d'autres expériences de réorganisation pourraient révéler d'autres leçons qui nécessiteront de prendre en compte des aspects non encore élucidés ici.

Puisse la démarche proposée permettre aux utilisateurs des communes ou à leurs accompagnateurs d'atteindre les objectifs qu'ils se sont assignés réorganisation des services en charge du foncier et du domaine.

Encadré 1 : Principales innovations du code foncier et domaniale

- Institution d'un nouveau régime foncier, celui de la confirmation de droits fonciers avec la délivrance d'un titre unique de propriété, le Titre Foncier (TF), définitif et inattaquable
- Confirmation préalable des droits fonciers avant tout transfert de droit de propriété d'un fonds de terre ou d'un immeuble
- Obligation de formaliser les transactions foncières (achat/vente) et des droits d'usage délégués (location, prêt, métayage, ...etc.)
- Institution d'autres instruments de garantie de la propriété foncière : le Plan Foncier Rural (PFR), le Cadastre ; la réglementation de la copropriété, le bail à construction et le bail à plantation
- Constatation des droits fonciers coutumiers et la délivrance de l'Attestation de Détention Coutumière (ADC)
- Encadrement de plusieurs procédures
- Meilleure régulation de l'accès des non nationaux à la terre et la limitation et le contrôle des superficies de terres acquérables en milieu rural
- Fixation des conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales et la consolidation des droits d'usage
- Ediction des règles de gestion du domaine public immobilier de l'État et des collectivités territoriales
- Création de la zone frontalière, propriété exclusive de l'État béninois
- Création d'un nouveau cadre institutionnel de gestion du foncier et du domaine
- Création d'une taxe dite d'immatriculation foncière due sur les immeubles urbains, bâtis ou non
- Détermination des incriminations et des peines en matière de fraude foncière et domaniale ainsi que des règles de poursuites et de jugement des auteurs des manquements
- Humanisation des expulsions et par un meilleur encadrement avec des mesures alternatives comme la possibilité de rachat et l'exercice du droit de préemption par l'État

1. A propos du guide

1.1. Pourquoi ce guide ?

« Avec l'entrée en vigueur du code foncier et domanial, une nouvelle ère s'ouvre pour les communes. Elles doivent s'organiser pour se conformer aux dispositions de la loi et mener des changements nécessaires pour en tirer profit et pour offrir de meilleurs services aux population ». Président de la Commission Agriculture Foncier et Aménagement du Territoire (AFAT) de l'ANCB.

L'institution d'un nouveau régime foncier et la création d'un nouveau cadre institutionnel de gestion foncière et domaniale en République du Bénin ont eu pour conséquences aussi bien le retrait de certaines attributions et l'ajout de nouvelles attributions aux communes.

Encadré 2 : Devoirs de la Commune au regard du CFD (Article 6)

Le CFD dispose en son article 6 que l'État et les collectivités territoriales en tant que garants de l'intérêt général doivent :

- Assurer un accès équitable aux terres pour l'ensemble des acteurs, personnes physiques et personnes morales de droit public et de droit privé
- Sécuriser les droits réels immobiliers établis ou acquis selon la coutume
- Organiser la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux ou coutumiers légitimes des populations
- 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
- Veiller à l'exploitation durable des terres dans le respect des intérêts des générations présentes et futures ;
- Lutter contre le morcellement anarchique et abusif des terres rurales
- Veiller de manière générale à la protection des intérêts nationaux et à la préservation du patrimoine foncier national
- Veiller au respect de l'approche genre dans l'accès au foncier.

La mise en œuvre efficace et efficiente du Code Foncier et Domanial (CFD) au niveau local, fait donc appel à une réforme organisationnelle de l'administration communale. Une réorganisation qui va permettre à la commune de prendre en charge, ses attributions en matière de gestion foncière et domaniale.

Au regard de ces principales innovations du code foncier et domanial et des nouveaux devoirs de la Commune au regard du CFD, il est donc impérieux de faire une réorganisation des services pour les rendre plus en cohérence avec les nouvelles dispositions.

L'expérience de réorganisation des services des communes de Dogbo et de Klouékanmè ont permis de faire des propositions et de fournir des éléments de réponse aux différentes préoccupations des acteurs de ces deux communes.

C'est l'ensemble de cette expérience qui est expliqué en termes simples à travers ce guide qui montre que la réorganisation des services en charge du foncier et du domaines est un processus.

1.2. À qui s'adresse ce guide ?

Ce guide a été essentiellement conçu pour toutes les communes et organisations associées à la mise en œuvre du CFD au Bénin. Il est un outil aussi bien pour les élus, me personnel communal que pour les accompagnateurs de processus DIRO.

Cependant, il pourra aussi être utile à tous ceux qui souhaitent en savoir plus sur le DIRO, et sur la façon de conduire ce processus au niveau des communes désireuses de réformer leurs services.

1.3. Comment utiliser ce guide ?

Ce guide a été conçu pour offrir un maximum de souplesse. Il contient une série de fiches d'information. Ces fiches sont rattachées à chacune des phase et étapes du processus.

Ces fiches d'information peuvent être regroupées de la manière suivante :

- Fiches liées à la phase du diagnostic institutionnel et organisationnel : il s'agit des outils pour faire l'état des lieux au niveau des services de la commune en général et au niveau des services en charges du foncier en particulier ;
- Fiches liées à la phase de développement des domaines d'intérêt ;
- Fiches liées à la phase de la mise en place de la réforme organisationnelle développement des domaines d'intérêt.

Ces fiches doivent être utilisées à chacune des phases de manière itérative. Il n'est pas souhaitable d'utiliser les outils d'une phase alors qu'on n'a pas fini la phase précédente. Cet exercice doit se faire en suivant la chronologie du processus.

Ce guide peut aider les acteurs communaux à faire leurs premiers pas et se familiariser avec l'outil DIRO. Mais il est souhaitable que les communes recourent aux services d'experts qui pourraient les accompagner dans une logique de transfert de savoir-faire en la matière.

1.4. Quel est le contenu de ce guide ?

Ce guide s'articule essentiellement autour des éléments ci-après :

- **Phase 0** : Préparation du processus
- **Phase 1** : Diagnostic institutionnel et organisationnel
- **Phase 2** : Développement des domaines d'intérêt
- **Phase 3** : Mise en place de la réforme organisationnelle

Chaque phase est déclinée en étape et aborde les aspects ci-après :

- Description de la phase
- Objectifs
- Produits/résultats
- Acteurs clés
- Durée
- Description succincte des étapes de chaque phase du processus avec les outils correspondants.

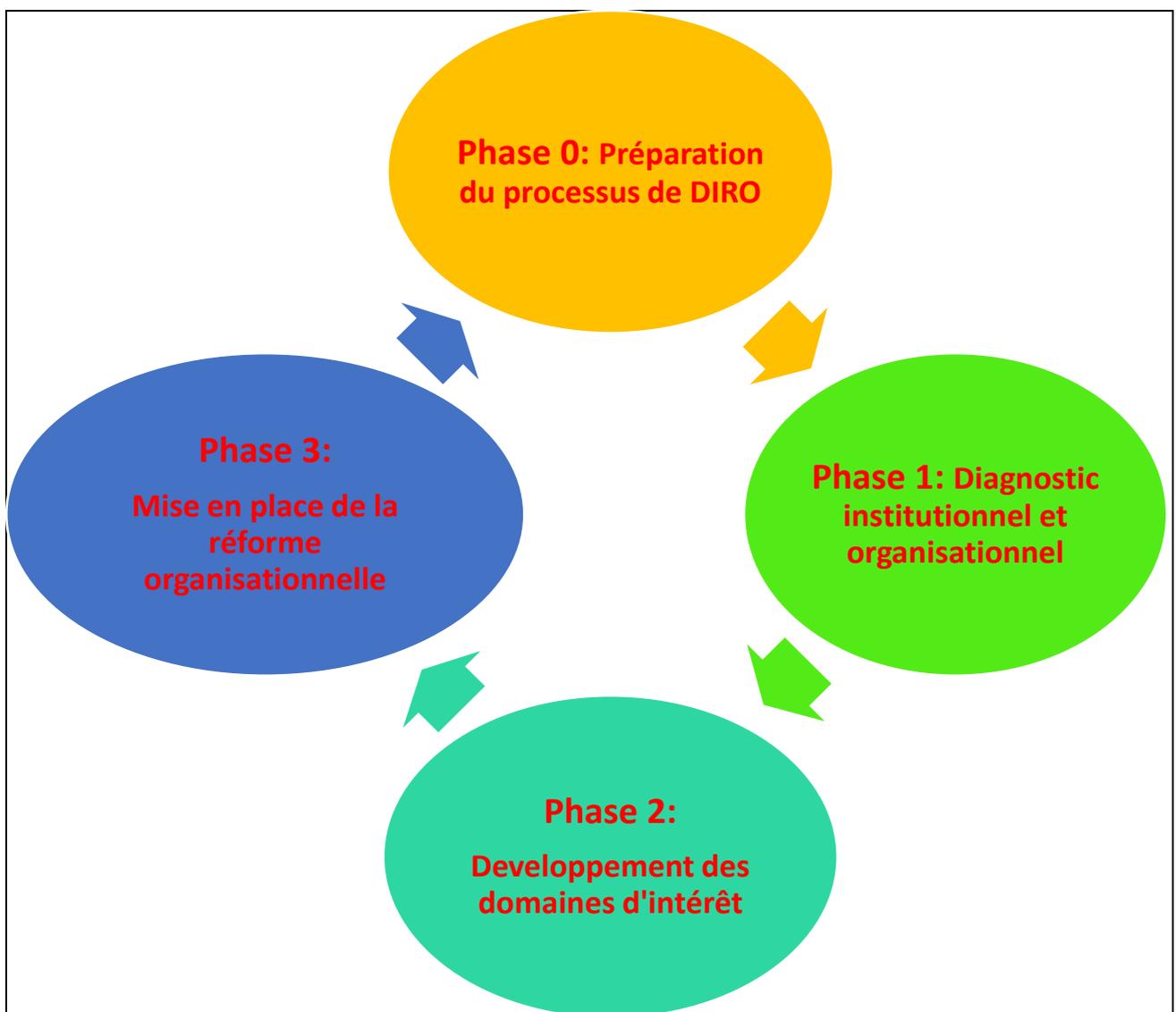
1.5. Facteurs de succès ou conditions préalables de mise en œuvre du DIRO

- Un engagement managérial suffisamment fort de l'autorité communale (surtout le Maire, mais aussi ses Adjoints) ;
- Une implication :
 - du Maire, ses Adjoints (exécutif communal) et du Conseil Communal. C'est-à-dire des personnes et instance de décision ayant le pouvoir de faire modifier un mode de fonctionnement (sans décision, le déroulement du projet/processus ne peut se poursuivre) ;
 - des personnes intervenant dans les aspects techniques (Directeurs et Chefs Services). Leurs rôles dans le projet de changement doivent être clarifiés pour éviter que le projet devienne la mise en œuvre d'une solution technique/organisationnel plutôt que la maîtrise d'un processus.
- Existence d'expériences antérieures à valoriser (succès, échecs, leçons tirées) ;
- Un projet de changement avec des objectifs clairs ;
- La communication autour du projet, et réellement engagée pour anticiper les situations conflictuelles, rendre possible le travail d'équipe, préparer les changements, etc.
- Existence d'indicateurs de suivi ;
- Une allocation de moyens adaptés à la réalisation.

2. Démarche de conduite du processus de la réorganisation des services communaux en charge du foncier et du domaine

Pour faire la réorganisation des services communaux en charge du foncier, une approche participative et inclusive est nécessaire et comporte en quatre phases notamment :

- **Phase 0** : Préparation du processus
- **Phase 1** : Diagnostic institutionnel et organisationnel
- **Phase 2** : Développement des domaines d'intérêt
- **Phase 3** : Mise en place de la réforme organisationnelle



2.1. Phase 0 : Préparation du processus

La phase préparatoire est l'étape au cours de laquelle, on élabore les termes de références ou le projet du processus DIRO, le Conseil Communal s'en approprie et prend les dispositions pour enclencher le processus.

Ensuite, le Maire prend un arrêté portant composition et attributions du comité de pilotage de la réforme, installe le comité et procède à l'information et la sensibilisation des acteurs clés impliqués. Il recrute un prestataire de services ou un accompagnateur du processus (si nécessaire).

2.1.1. Objectif

L'objectif de cette phase est de susciter l'adhésion des différents acteurs autour du processus, de mettre en place les organes en charge de la gestion du processus et de permettre aux élus locaux de comprendre et de suivre activement le processus.

2.1.2. Produits/résultats

Les principaux résultats attendus au terme de la phase préparatoire sont :

- documents de travail (note de délibération, calendrier de déroulement) élaborés,
- plan de communication élaboré,
- structures de gestion et de coordination du processus (avec vision genre) mis en place,
- ressources financières mobilisées et enfin,
- population et principaux acteurs sensibilisés et engagés dans le processus.

2.1.3. Acteurs clés

Les acteurs clés impliqués dans la phase de préparation sont le Conseil Communal, les acteurs impliqués dans le foncier et le domaine au niveau communal et départemental, la population, les partenaires, les membres de l'équipe de réforme, les prestataires de services si nécessaire.

2.1.4. Durée

Cette phase dure entre deux et trois semaines.

2.1.5. Description succincte du processus

Cette phase de préparation comporte les étapes ci-après détaillées :

✚ Etape 1 : Décision du Conseil Communal

La conduite de réforme nécessite la prise de décision du Conseil Communal. Cette décision est prise au cours d'une session du Conseil Communal et constitue la formalisation du processus.

✚ Etape 2 : Création de l'équipe de conduite de la réforme et des groupes thématiques

L'équipe est constituée de :

- Comité de pilotage de la réforme. C'est l'équipe de coordination placée sous l'autorité du Maire. Cette équipe est l'organe chargé de gérer le processus jusqu'à terme et doit veiller à l'implication des services et des organes de gestion foncière et domaniale. Elle est créée par arrêté du Maire après que la décision de conduire la réforme organisationnelle est prise par le Conseil Communal.
- Les groupes de travail par domaine d'intérêt à développer : il s'agit des groupes qui travaillent sur des aspects techniques spécifiques en relation avec les domaines d'intervention des acteurs qui les composent.

A titre indicatif, ces structures peuvent se composer comme suit :

Un comité de pilotage de la réforme :

- 01 président (conseiller communal) ;
- 02 rapporteurs SG de la mairie et chef service en charge du foncier et du domaine ;
- Des groupes thématiques de travail constitués des chefs services de la mairie.

Ce comité est appuyé dans le cadre du DIRO des communes de Dogbo et de Klouékanmè par :

- Des facilitateurs
- Consultants
- Equipe d'Appui Technique du projet

Les attributions du comité de pilotage de la réforme :

- Elaborer et faire adopter le planning de conduite du processus ;
- Elaborer et faire adopter le budget du processus ;
- Elaborer et faire adopter le plan d'actions de communication du processus ;
- Maintenir ouvertes de véritables lignes de communication entre les acteurs
- Assister le Maire pour le recrutement du prestataire de services ;
- Jouer le rôle d'interface entre les populations et les consultants ;

- Faire le point de l'avancement du processus de changement par rapport aux objectifs fixés ;
- Faire le suivi du processus ;
- Assurer la mobilisation des populations autour du processus ;
- Assurer l'organisation des ateliers ;
- Assurer la mise en place de la logistique lors des ateliers ;
- Valider les choix des prestataires et les méthodes proposées ;
- Assurer un accès facile aux informations nécessaires ;
- Discuter et statuer sur les leçons apprises ;
- Organiser la collecte des données et la mesure des effets du changement ;
- Apporter des ajustements au processus de diagnostic, de la même façon que pour la mise en œuvre du changement ;
- Faire des propositions de décisions à prendre par le Maire.

Dès que le changement est mis en œuvre, les résultats de la nouvelle structure et du nouveau système doivent être suivis. Le changement n'évoluera pas exactement comme prévu, et chaque individu affecté par le changement ne réagira pas comme prévu. Le rôle fondamental de l'équipe de pilotage, en tant que leader, est d'observer et de vérifier les facteurs qui révéleront si le changement fonctionne comme prévu et produit le résultat désiré.

Attributions des groupes de travail

- Analyse son domaine d'intérêt pour mieux l'apprécier (Canevas d'analyse) ;
- Développe une vision et définit les objectifs et résultats à atteindre pour le changement de l'administration communale ;
- Déterminent les mesures à prendre. C'est à dire les actions dont la réalisation va contribuer au changement attendu ;
- Elaborer une planification pour la mise en œuvre du changement, un plan pas-à-pas pour intégrer le changement au sein de l'administration communale ;
- Organiser la mise en œuvre et le suivi de mesures de changement ;
- Organiser l'évaluation du processus de développement du domaine d'intérêt.

Les mesures identifiées constituent des petits pas vers une amélioration des services et des performances. En ce sens elles sont des projets de changement à mettre en œuvre par des personnes ou structures compétentes identifiées lors des travaux d'analyse des domaines d'intérêt à développer. Ces mesures sont consignées dans un plan d'actions.

Etape 3 : Information/sensibilisation

Il est nécessaire de développer au cours du processus des actions d'information et de sensibilisation à l'attention des acteurs clés impliqués dans le foncier et le domaine afin qu'ils comprennent le bien fondé du processus, acceptent d'y participer et d'exprimer librement leurs aspirations. La commune peut à cet effet élaborer un mini plan de communication axé sur les reformes à entreprendre.

2.2. Phase 1 : Diagnostic institutionnel et organisationnel

Le diagnostic est une investigation qui fournit des données et informations permettant d'analyser les dispositions institutionnelles, organisationnelles et les pratiques de gestion foncière et domaniale en place dans la commune. Il permet et aussi d'analyser : les formes de collaboration de l'administration communale avec les instances locales de gestion foncière c'est-à-dire : la Commission communale de Gestion Foncière (CoGeF), les Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGF), les Sections Urbaines de Gestion Foncière (SUGF) ; les services déconcentrés de l'Etat notamment le Bureau Communal du Domaine et du Foncier (BCDF), la Préfecture et autres communes ; les acteurs de la chaîne de résolution des conflits (Tribunaux, police, sages), les acteurs de la société civile et la population en général.

2.2.1. Objectifs

Il a pour objectifs :

- d'analyser les dispositions institutionnelles, organisationnelles et les pratiques de gestion foncière et domaniale en cours dans la commune ;
- d'identifier les formes de réorganisation fonctionnelle et administrative des services communaux en charge du foncier en adéquation avec les exigences du code foncier et domanial en vigueur ;
- d'élaborer une feuille de route pour la réorganisation des services en charge du foncier et du domaine.

2.2.2. Produits/résultats

A l'issue du diagnostic, la commune doit disposer :

- d'un diagnostic institutionnel et organisationnel communal mettant clairement en évidence les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces sur base d'une analyse de l'administration communale et des organes dans l'accomplissement de leurs missions de gestion foncière et domaniale. Ce diagnostic doit faire ressortir les éléments suivants :
 - ✓ Les acteurs en présence et leurs interactions caractérisées (mapping) ;
 - ✓ Les rôles joués par des acteurs clés en lien avec textes et lois sur la gestion foncière et domaniale ;
 - ✓ Les mécanismes promotion de l'égalité du genre sur les questions du foncier et du domaine ;
 - ✓ Les services offerts aux populations ;
 - ✓ La situation financière de la commune (recettes foncières et domaniales, charges de fonctionnement des organes, investissements dans les outils de sécurisation et de gestion du foncier et du domaine, ...etc.) ;
 - ✓ Les problèmes et les facteurs explicatifs.
- des propositions de réorganisation structurelle et fonctionnelle des services

- communaux en charge du foncier ;
- d'un plan d'actions pour la réorganisation des services communaux.

2.2.3. Acteurs clés

Cette phase de diagnostic est celle qui prend en compte tous les acteurs impliqués dans les questions foncières et domaniales aussi bien au niveau de la commune qu'en dehors de celle-ci. Il s'agit : le Conseil Communal, le Maire, les membres de l'équipe de réforme, les services ayant en charge la gestion foncière et domaniale (le Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières qui travaille en liaison avec le Service Technique, le Service des Affaires Financières et le Service en charge de la Planification et du Développement Local), le Bureau communal du domaine et du foncier (BCDF), la Commission de gestion foncière de la commune (CoGeF), la Section villageoise de gestion foncière (SVGF), la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE), les institutions partenaires, notamment, la Préfecture, la Direction Départementale de Cadre de Vie et du Développement Durable (DDCVDD), l'Institut Géographique National (IGN), les Cabinets de géomètres experts, le Tribunal de conciliation, le Tribunal de première instance, la Gendarmerie/Police, le Secteur communal pour le développement agricole, la Section communale des Eaux , Forêts et Chasse, la Caisse Locale de Crédits Agricoles (CLCAM), le Service des Impôts.

2.2.4. Durée

Cette phase est variable et est fonction de l'organisation mise en place par les acteurs notamment les membres de l'équipe de la réforme.

Pour l'expérience faite dans les communes de Dogbo et de Klouékanmè, elle est variée entre 2 à 3 mois.

2.2.5. Description succincte du processus

Cette phase de diagnostic comporte les étapes ci-après détaillées :

Etape 1 : Etude documentaire

Cette étape d'étude documentaire permet d'exploiter les documents nécessaires à la réalisation du diagnostic. Ces documents doivent être disponibles au niveau des acteurs en charge de la conduite du diagnostic. Au nombre de ces documents, on peut citer :

- la loi 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin et ses 14 décrets d'application ;
- la loi 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural en République du Bénin ;
- le code foncier et domanial annoté.

A ces documents, il faut ajouter d'autres tels que :

- l'arrêté portant création, organisation et fonctionnement des services de la mairie;
- les comptes administratifs des 5 dernières années;
- le manuel de procédures administratives financières et comptables si la commune en dispose ;
- les dossiers du personnel ;
- les outils de gestion ;
- etc.

Cette analyse documentaire permettra de dégager les rôles et responsabilités des communes et des organes locaux de gestion foncière et du domaine au regard du CFD et de ses 14 décrets d'application qui sont :

- Décret n° 2014-768 du 29 décembre 2014 portant organisation de la copropriété des immeubles bâtis ;
- Décret n° 2015-007 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil consultatif foncier
- Décret n° 2015-008 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de dédommagement foncier
- Décret n° 2015-009 du 29 janvier 2015 portant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés ;
- Décret n° 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale du domaine et du foncier ;
- Décret n° 2015-011 du 29 janvier 2015 portant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et bines immeubles du domaine privé de l'Etat et des Collectivités territoriales ;
- Décret n° 2015-012 du 29 janvier 2015 fixant les modalités et conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privées en milieu rural
- Décret n° 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de commodo et incommodo et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- Décret n° 2015-014 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales ;
- Décret n° 2015-015 du 29 janvier 2015 fixant les modalités de division et de réunion des titres de propriété foncière ;
- Décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 portant conditions et modalités d'occupation du domaine public ;
- Décret n° 2015-017 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la commission d gestion foncière de la commune et de la section villageoise de gestion foncière ;
- Décret n° 2015-018 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'établissement du plan foncier rural et de confirmation des droits fonciers à partir du plan foncier rural ;

- Décret n° 2015-029 du 29 janvier 2015 fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin.

Une bonne exploitation des documents permet de clarifier des compétences en matière de gestion foncière et domaniale (**Voir Annexe 1** : Clarification des compétences en matière de gestion foncière et domaniale)

Etape 2 : Collecte, traitement, analyse des informations/données

Pour la collecte des données, un guide d'entretien est nécessaire pour réaliser un inventaire exhaustif des principales dimensions des services des affaires domaniales de la commune. Au nombre de ces dimensions, on peut retenir :

- l'identification des services des affaires domaniales (dénomination suivant les communes) ;
- la mission du service des affaires foncières et de l'urbanisme ;
- l'organigramme de la commune avec une attention particulière sur les services techniques, et des affaires foncières et de l'urbanisme ;
- le profil du C/SADEF ;
- l'environnement interne et externe ;
- les opérations internes ;
- les moyens/ressources dont dispose le SADEF ;
- les prestations fournies et les résultats atteints
- etc.

L'exploitation des données collectées sur ces différents aspects précités permet de faire des analyses sur le cadre institutionnel et organisationnel en matière de gestion foncière et domaniale dans la commune et aussi sur les incidences financières de la mise en œuvre du code foncier et domanial sur les ressources propres des communes.

L'analyse du cadre institutionnel en matière de gestion foncière et domaniale dans la commune s'attachera à :

- Apprécier la cohérence et la pertinence des structures impliquées dans le foncier et le domanial ;
- Rechercher les poches de conflits et des risques de duplication existants ou prévisibles.

Il s'agit donc de procéder à la présentation des différentes institutions impliquées dans la gestion foncière et domaniale et à son analyse. Les institutions avec leurs attributions sont : le Conseil consultatif foncier (CCF), l'Agence nationale du domaine du foncier (ANDF), la Régie foncière, le Fonds de dédommagement foncier (FDF), les Bureaux communaux du domaine et du foncier (BCDF), la Commission de gestion foncière de la commune (CoGeF), la Section villageoise de gestion foncière (SVGF), le Conseil communal, la Commission des Affaires Domaniales et Environnementales (CADE), le Maire, et les institutions partenaires, notamment, la Préfecture, la Direction

Départementale de Cadre de Vie et du Développement Durable (DDCVDD), l'Institut Géographique National (IGN), les Cabinets de géomètres experts, le Tribunal de conciliation, le Tribunal de première instance, la Gendarmerie/Police, le Secteur communal pour le développement agricole, la Section communale des Eaux , Forêts et Chasse, la Caisse Locale de Crédits Agricoles (CLCAM), le Service des Impôts.

L'annexe n°2 fait la synthèse des institutions et donne de plus amples détails sur leurs rôles et leur positionnement.

S'agissant du cadre organisationnel, il faut procéder à la présentation des différents services communaux impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans la gestion foncière et domaniale et à l'analyse de leur fonctionnement.

- L'analyse des services communaux : Il s'agit d'une part des services ayant en charge la gestion foncière et domaniale : le Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières qui travaille en liaison avec le Service Technique, le Service des Affaires Financières et le Service en charge de la Planification et du Développement Local.
- L'analyse du cadre organique pour mettre en relief la formalisation de la synergie devant exister entre les différents services.
- L'analyse de l'arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la commune en vue d'en corriger les imperfections et de l'adapter aux dispositions du code foncier et domaniale.
- L'analyse des besoins de la mairie en personnel, en matériel, en ressources humaines et en formation sur le code foncier et domaniale et sur les nouveaux outils de gestion foncière et domaniale.
- L'analyse de la satisfaction des citoyens usagers de service affaires foncières et de l'urbanisme vis-à-vis des prestations offertes par ledit service
- L'analyse de la qualité des services rendus en relation avec le foncier et le domaine.

Les annexes suivantes donnent quelques outils d'analyse du cadre organisationnel de la commune.

Annexe 3 : Canevas de tableau synthèse des résultats du diagnostic

Annexe 4 : Appréciation du profil du C/SADEF

Annexe 5 : Ressources matérielles du SADEF

Annexe 6 : Outils de référence et de programmation

L'analyse des incidences financières de la mise en œuvre du code foncier et domaniale sur les ressources propres de la commune permet d'apprécier et d'analyser les recettes propres provenant de la gestion foncière de la commune sur une période bien définie.

Annexe 7 présente l’outil d’analyse des recettes propres, impôts fonciers et redevances foncières de la commune

Pour une bonne analyse des incidences financières de la mise en œuvre du CFD sur les ressources propres de la commune, il est nécessaire de bien maîtriser la taxonomie des ressources propres des Communes au Bénin.

Taxonomie des ressources propres des Communes au Bénin

Recettes Propres = Recettes de fonctionnement – (Subventions + dons + legs)

Les ressources propres des collectivités locales au Bénin peuvent être classées en deux catégories : les recettes fiscales locales, les recettes non fiscales locales.

- Les recettes fiscales locales

Les recettes fiscales locales sont constituées des impôts et taxes régies par le Code Général des Impôts et les lois particulières (par exemple le Code minier). Elles sont collectées par l’administration fiscale (les services déconcentrés de la Direction Générale des Impôts) et reversées automatiquement aux collectivités locales.

On distingue les impôts directs et taxes assimilées et les impôts indirects et taxes assimilées.

Les impôts directs et taxes assimilées comprennent :

- la Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB)
- la Contribution Foncière des Propriétés non Bâties (CFPNB)
- la Taxe Foncière Unique. (TFU) qui est un impôt synthétique dans les localités dotées de Régime Foncier Urbain
- la Taxe Professionnelle Synthétique (TPS)
- la contribution de la Patente
- la contribution de la Licence
- la taxe sur armes à feu assise sur la détention d’arme à feu
- la Taxe d’Enlèvement des Ordures (TEO)

Les impôts indirects et taxes assimilées sont constitués de :

- la Taxe de Développement Local (TDL)
- la taxe de pacage : animaux domestiques
- la taxe sur les pirogues motorisées et barques motorisées
- la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements
- la taxe sur la vente des boissons fermentées de préparation artisanale (bière locale et autres)
- la taxe sur les locaux loués en garni (meublé)
- la taxe sur la publicité : affiches publicitaires, la publicité sonore etc.
- la taxe sur la consommation d’électricité et d’eau
- la taxe sur les taxis de villes de deux à quatre roues

Les recettes non fiscales locales :

- les produits de l’exploitation du domaine et des services
- les produits de l’expédition des actes administratifs
- Autres produits

Taxonomie des taxes et redevances foncières au Bénin

il s'agit des recettes suivantes :

- droits de mutation
- travaux de lotissement
- expédition des actes administratifs
- expédition des conventions
- légalisation de signatures
- certifications
- autres prestations de service liées à la gestion du foncier

Synthèse de la problématique de la réorganisation des services communaux en charge du foncier et du domaine

Les informations et données ainsi collectées seront traitées et analysées, afin de dégager les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (FFOM) sur tous les aspects touchant les services des affaires foncières et domaniales (**voir annexe 8** un exemple de la problématique de la réorganisation des services communaux en charge du foncier et du domaine de la commune de Klouékanmè).

Etape 3 : Rapportage, restitution et validation des résultats

Suite au traitement des données il s'en suit l'élaboration du rapport provisoire du diagnostic institutionnel, organisationnel et financier des services des affaires domaniales.

Un modèle de structuration du rapport peut être exploité et adapté au niveau de chaque commune.

LISTE DES ABBREVIATIONS

RESUME EXECUTIF

CONTEXTE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE REALISATION DE LA MISSION

Contexte et justification

Objectifs de la mission

Résultats attendus

Méthodologie de réalisation du diagnostic

CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION FONCIERE ET DOMANIALE

Présentation du cadre institutionnel

Les institutions prévues par le code foncier et domaniale

Les institutions nationales de gestion foncière

Les instances locales de gestion foncière et domaniale

Les institutions issues des lois de décentralisation et d'autres textes

La commune

Les autres structures

Les structures et institutions partenaires de la commune

Les institutions partenaires à travers l'appui-conseil et le contrôle

Les institutions partenaires à travers la fourniture de prestations

Les institutions partenaires à travers le règlement des litiges

Les institutions partenaires à travers le développement agricole

Les institutions partenaires à travers la mobilisation des ressources financières

Analyse du cadre institutionnel en matière de gestion foncière et domaniale de la commune

Appréciation de la cohérence et de la pertinence des structures impliquées

Inventaire des structures nouvelles

Absence d'ancrage du rôle d'avis préalable et de proposition du Conseil Départemental de concertation et de coordination

Faiblesse de l'intégration et de la prise en compte des structures d'appui, d'assistance conseil et de tutelle dans les phases décisives de la mise en œuvre du code foncier et domaniale

Recherche de poches de conflits et des risques de duplication existants ou prévisibles

Au niveau communal

Au niveau départemental

Examen du cadre de collaboration

CADRE ORGANISATIONNEL DE GESTION FONCIERE ET DOMANIALE AU NIVEAU DE LA COMMUNE

Présentation du cadre organisationnel

Le Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières

Les autres services communaux et leurs rapports avec les services en charge de la gestion foncière et domaniale

Analyse du cadre organisationnel de la mairie en matière de gestion foncière et domaniale

L'arrêté portant organisation, attributions, organisation et fonctionnement de la mairie

Appréciation du fonctionnement du Service en charge de la gestion foncière et domaniale

Appréciation des ressources affectées au fonctionnement du Service en charge de la gestion foncière et domaniale

Appréciation des risques de la synergie inter structurelle

Appréciation de la qualité des services rendus aux populations en matière foncière et domaniale

ANALYSE DES INCIDENCES FINANCIERES DE LA MISE EN ŒUVRE DU CODE FONCIER ET DOMANIAL SUR LE BUDGET COMMUNAL

Données de base

Analyse de l'évolution des impôts fonciers

Analyse de l'évolution des taxes et redevances foncières

Contribution des impôts fonciers et des redevances foncières aux recettes propres la commune

Impact de la mise en vigueur du Code Foncier et Domanial sur les recettes propres de la commune

PROBLEMATIQUES DE LA GESTION FONCIÈRE DANS LA COMMUNE

RECOMMANDATIONS

ANNEXES

Une fois le rapport élaboré, il doit être restitué aux acteurs impliqués dans tout le processus afin d'obtenir les premières observations en vue de son amélioration.

2.3. Phase 2 : Réorganisation des services fonciers des communes : développement domaines d'intérêt

2.3.1. Objectifs

Pour les objectifs concernant cette phase, il s'agira :

☞ *Au niveau de l'identification et d'argumentation de chaque domaine d'intérêt à développer de :*

- Définir les domaines d'intérêts à développer, les enjeux et les changements ultimes attendus pour la commune et d'en établir les priorités
- de rédiger pour chaque domaine retenu un argumentaire qui milite pour la priorisation de ce domaine parmi la liste de ceux retenus.

☞ *Au niveau de réforme organisationnelle de :*

- définir les projets de changement structurel et fonctionnel des services communaux en charge du foncier et du domaine ;
- Définir des orientations pour la réorganisation des services communaux en charge du foncier et du domaine.
- intégrer les résultats dans l'organigramme des communes et les cahiers de charge des services (de manière progressive) ;
- formaliser les décisions.

2.3.2. Résultats attendus

Les résultats attendus de cette phase se résument comme suit :

- Le consensus est fait sur les domaines d'intérêt à développer pour améliorer la qualité du travail administratif, le fonctionnement des organes de gestion foncière et la délivrance des services publics fonciers et domaniaux adéquats aux populations.
- analyse des domaines d'intérêt et définition des projets de changement ;
- Les options de réorganisation structurelle et fonctionnelle des services communaux définies.
- intégration des résultats dans l'organigramme des communes et amendement des cahiers de charge des services (de manière progressive) ;
- formalisation des décisions (arrêtés, notes de services, décisions, délibérations).

2.3.3. Acteurs clés

Compte tenu de l'exigence de l'exercice, le comité de pilotage et les groupes thématiques sont tous importants pour ce processus. Mais de manière précise, les acteurs clés impliqués dans cette phase sont principalement le maire, ses adjoints, le bureau du CoGeF, le chef service en charge du foncier et du domaine, les autres chefs services dont les attributions ont un lien avec le foncier comme celui en charge de la planification, celui en charge de la communication, celui en charge des services techniques sans occulter ceux de l'agriculture, des finances/économie et mobilisation des ressources. Etant donné que le développement des domaines d'intérêt se fait selon une approche participative de travail en groupe, il est indiqué que les acteurs communaux soient accompagnés par des experts voire des personnes ressources pouvant aider méthodologiquement à l'identification, la priorisation et à la formulation des domaines d'intérêt.

2.3.4. Durée

Le développement des domaines d'intérêt peut durer au plus un mois.

2.3.5. Description succincte du processus

Cette phase comporte les étapes ci-après détaillées :

Etape 1 : Séance avec le comité de pilotage et les accompagnateurs de processus en vue valider les Termes de références et l'agenda

Présidé par un adjoint au maire, cette séance consiste à préparer l'activité de développement des domaines d'intérêt. Les TdR précédemment ébauchés par le chef service en charge du foncier et du domaine sous la coordination du secrétariat général sont présentés, y compris l'agenda de déroulement par le comité de pilotage ;

Etape 2 : Identification et consentement autour des domaines d'intérêt retenues

Les groupes thématiques sont informés sur la méthode de travail. Ensuite, une collecte des idées est faite en vue de la formulation des domaines d'intérêt. Une fois les domaines d'intérêt identifiées, il est demandé à chaque groupe thématique selon la répartition de domaines à développer, de rédiger la note explicative qui sous-tend l'intérêt choisi dans tous les domaines en relation avec le foncier et le domaine. La restitution permet de prioriser définitivement les domaines importants pour amorcer le changement. Ce travail aboutit forcément au développement d'une vision commune autour des domaines d'intérêt.

✚ Etape 3 : Conception et validation de l'outil d'analyse des domaines d'intérêt

Etant donné que chaque domaine d'intérêt retenu est largement soutenu par une note explicative, il importe pour l'analyse de définir un outil commun à tous les groupes thématiques. En effet, l'outil d'analyse des domaines d'intérêts (**voir Annexe 9** : Canevas de tableau d'analyse des domaines d'intérêts) comporte (i) les points ou questionnements pour l'analyse par domaine, (ii) les réponses apportées par question et par domaine et, (iii) la partie observations.

✚ Etape 4 : Travail par groupe thématique sur le ou les domaines d'intérêt

Chaque groupe thématique assure le remplissage de l'outil d'analyse (identification des objectifs et résultats à atteindre pour un changement, identification des activités à mener pour un changement,).

Chaque groupe thématique a à charge un ou 2 domaines d'intérêt à analyser selon le canevas. Ce travail se fait sous la supervision d'un accompagnateur qui explique et aide à la formulation.

✚ Etape 5 : Présentation de la synthèse des résultats d'analyse approfondie des domaines d'intérêts en vue de leur validation

Les résultats de l'analyse compilée de tous les groupes thématiques sont présentés en atelier au cours duquel chaque domaine d'intérêt est relu, corrigé et validé.

✚ Etape 6 : Evaluation de tout le processus

Tout le processus doit faire l'objet d'évaluation avec un outil comme le SEPO (succès, Echecs, Potentialités et Obstacles). Le comité de pilotage se soumet à cet exercice afin de tirer leçon de cette phase et apporter au besoin des corrections et ajustements nécessaires de manière que les domaines d'intérêts analysés puissent être des points d'ancrage pour opérer des changements majeurs. En dehors des séances, réunions, des Termes de références et agendas de travail, l'outil majeur utilisé pour l'analyse des domaines d'intérêt reste le tableau figurant **en annexe 9**.

✚ Etape 7 : Rapportage, restitution et validation des résultats

Suite au traitement des données il s'en suit l'élaboration du rapport provisoire de réorganisation des services fonciers des communes : développement domaines d'intérêt.

Un modèle de structuration du rapport peut être exploité et adapté au niveau de chaque commune.

LISTE DES ABREVIATIONS

INTRODUCTION

1. RAPPEL DU CONTEXTE, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION

1.1 Contexte et justification de la mission

1.2 Objectifs

1.3 Résultats attendus

2. RAPPEL DES RESULTATS DE L'ATELIER D'ANALYSE DIAGNOSTIQUE ET D'ORIENTATION DES MODELES OPERATIONNELS DES SERVICES COMMUNAUX EN CHARGE DU FONCIER ET DU DOMAINE

3. PHASE D'IDENTIFICATION DES DOMAINES D'INTERET A DEVELOPPER ET LEUR ARGUMENTATION

4. DEROULEMENT DE LA MISSION DE MISE EN OPERATION DE LA REFORME ORGANISATIONNELLE

4.1 Programme général d'intervention

4.2. Démarche méthodologique

4.3. Participation des acteurs au cours de la mission

5. RESULTATS OBTENUS AU COURS DE LA MISSION

5.1 Mise en place, formation et accompagnement des comités de réforme et des groupes thématiques

5.2. Synthèse des résultats de l'analyse des domaines d'intérêts des deux communes

5.3. Résultats de l'analyse des domaines d'intérêts et des organigrammes

6. DIFFICULTES RENCONTRES DANS L'EXECUTION DE LA MISSION, APPROCHE DE SOLUTIONS ET PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DES PLANS D' ACTIONS

6.1. Difficultés rencontrées dans l'exécution de la mission et approches de solutions

6.2. Propositions pour la mise en œuvre efficace des plans d'actions

7. Prochains chantiers et recommandations

2.4. Phase 3 : Mise en place de la réforme organisationnelle

Elle est consacrée à la proposition des services et divisions, la définition des attributions des services et divisions et la définition des projets de changements. Ainsi, les projets de changements organisationnels sont définis et soumis aux échanges pour validation au cours d'un atelier impliquant les acteurs de la chaîne de gestion du foncier et du domaine.

2.4.1. Objectif

Mettre en place une administration et des organes de gestion foncière, délivrant des services publics adéquats, au regard des dispositions du code foncier et domanial.

2.4.2. Résultats attendus

- Les projets d'organigrammes sont validés ;
- Les projets de cahiers de charges sont validés ;
- Les besoins de la commune en vue de la mise en œuvre des réformes sont identifiés (techniques, technologiques, administratives, matérielles, financières, renforcements capacités, etc.) ;
- Une feuille de route pour la mise en œuvre des réformes est adoptée.

2.4.3. Acteurs clés

Maires, Elus, CoGeF, Commission affaires domaniales (CAD), Comité de réforme, Parajuriste, chefs services, MDGL (DGCL), Préfecture, IGN, ANDF, BCDF, DDCV Délégation à l'aménagement du Territoire, ANCB.

2.4.4. Durée

Cette phase peut durer environ 3 mois

2.4.5. Description succincte du processus

Cette phase comporte les étapes ci-après détaillées :

Etape 1 : Séances de travail des groupes thématiques

Ces séances de travail vont permettre aux groupes thématiques d'échanger et de finaliser les projets de définition des cahiers de charges (attributions) des services et directions. Le travail de ces groupes thématiques débouche sur :

- L'analyse de l'organigramme existant (voir les annexes **Annexe 10** : Canevas d'analyse de l'organigramme de la commune et **Annexe 11** : Canevas pour la formulation des grands constats, des mesures d'amélioration de l'organigramme et des cahiers de charge)

-
- la proposition des services et divisions de la mairie (voir **en annexe 12** la proposition des services et divisions de la mairie)
- la proposition des services et divisions de la mairie et la définition des attributions de service (voir **en annexe 13** le format de fiche de définition des attributions de service)
- la conception des projets de changement organisationnel (**voir en annexe 14** le format type de fiche de projet de changement)

 **Etape 2 : Synthèse et finalisation des projets de changement par le comité de pilotage de la réforme**

Cette synthèse est faite au cours d'un atelier de validation des projets de cahier des charges des services et directions.

Cet atelier marque la fin des différentes phases citées supra. L'objectif de cet atelier est de permettre aux acteurs de la chaîne de gestion du foncier et du domaine (Ministères, communes, agences, instances de gestion, projet et programmes), d'échanger et d'apporter des améliorations aux projets de changements (organigrammes et cahiers de charges) et de définir une feuille de route pour la mise en œuvre des réformes.

Les activités de déroulement de l'atelier ont suivi l'ordre suivant :

- * Présentation de la démarche suivie pour le Diagnostic Institutionnel et Réforme Organisationnelle (DIRO) ;
- * Présentation de la synthèse des résultats du diagnostic institutionnel et organisationnel des communes ;
- * Présentation des domaines d'intérêts, enjeux et changements ultimes attendus pour les communes ;
- * Présentation des grands constats et propositions d'amélioration des organigrammes et cahiers de charge ;
- * Travaux en groupes pour apporter des amendements et observations sur les différents extraits produits par les l'équipe de la réforme et les groupes de travail.

Les extraits des travaux des groupes peuvent se présenter comme suit :

Tableau récapitulatif des contributions des participants

Communes	Services	Propositions d'amélioration	Questions	Inquiétudes et risques

Définition des besoins des communes en vue de la mise en œuvre des réformes

Ressources matériels	Ressources humaines	Renforcement de capacités	Ressources techniques et technologiques	Immobilisations	Matériels de bureau

Elaboration de la feuille de route pour la mise en œuvre des réformes

Activités (que faire)	Acteurs impliqués (avec qui)	Responsable	Délais (quand)

Etape 3 : Rapportage

Suite au traitement des données il s'en suit l'élaboration du rapport provisoire de cette phase.

Un modèle de structuration du rapport peut être exploité et adapté au niveau de chaque commune.

LISTE DES ABREVIATIONS

INTRODUCTION

0 RAPPEL DU CONTEXTE, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION

- Contexte et justification de la mission
- Objectifs
- Résultats attendus

1 Réorganisation des services fonciers des communes : domaines d'intérêt à développer

1.1 Définition des domaines d'intérêt

1.2 Tableau synthèse des résultats d'analyse approfondie des domaines d'intérêts des deux communes

2 Projet d'organigramme et des services

2.1 Tableau d'analyse de l'organigramme de la commune

2.2 Grands constats et mesures d'amélioration de l'organigramme

2.3 Proposition des services et divisions de la mairie

2.4 Organigramme

3 Projets de cahiers de charges pour les services de la mairie

4 Microprojets d'opérationnalisation de la réorganisation des services

4.1 Liste des microprojets

4.2 Canevas type d'élaboration des microprojets

Annexe

ANNEXES

Annexe 1 : Clarification des compétences en matière de gestion foncière et domaniale

N°	Domaines de compétence	Références légales	Type de compétence	Observations	Contradictions avec les textes et lois sur la décentralisation
1	Formalisation des ventes de parcelles	Art.516 CFD	Compétence partagée (Maire et Notaire)	Pendant la période transitoire de cinq (05) ans à compter de la promulgation du CFD, une dérogation spécifique est accordée au Maire pour l'affirmation des conventions de vente portant sur un immeuble dont les droits n'ont pas été confirmés	
		Arts. 17 et 18 CFD	Compétence du Notaire	Passé le délai de la transition, les ventes sont formalisées par acte notarié ou par acte sous seing privé déposés au rang des minutes d'un notaire	<p>Les dispositions de l'article 18 du CFD impactent négativement les ressources communales.</p> <p>Par exemple, avec la mise en vigueur intégral du code après le 13 aout 2018 (fin de la période transitoire) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la commune de Dogbo va perdre 56% de ses recettes propres non fiscales, soit en moyenne 28 000 000 de FCFA par an ; • la commune de Klouékanmè va perdre 47%, de ses recettes propres non fiscales, soit en moyenne 16 000 000 de FCFA par an
2	Confirmation des droits fonciers	Arts. 112 à 140 CFD • Dispositions des articles 5 et 7 du décret 2015-010 de 29/01/15 portant AOF ANDF Arts. 118, 121 CFD	Compétence de l'ANDF/BCDF	<p>Le Maire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procède à l'affichage des demandes de confirmation des droits fonciers (Maire) • Participer au bornage contradictoire (C/SAFD) 	
3	Publication des droits réels immobiliers	Arts. 154, 155 CFD	Compétence de l'ANDF/BCDF	Participation du Maire : Coter et parapher les différents registres tenus par les régisseurs de la propriété foncière	

N°	Domaines de compétence	Références légales	Type de compétence	Observations	Contradictions avec les textes et lois sur la décentralisation
4	Etablissement du Plan Foncier Rural (PFR)	Art. 196 CFD • Décret 2015-018 du 29/01/15 fixant les modalités d'établissement du PFR et de confirmation des droits fonciers à partir du PFR	Compétence de l'ANDF/BCDF	Collaboration très accrue avec le Maire : <ul style="list-style-type: none"> • Organisation des campagnes d'information et de sensibilisation (Art. 193 CFD) • Délibération sur le choix des villages • Mise en place et accompagnement des SVGF • Ouverture et clôture des opérations d'établissement du PFR par arrêté du Maire Art. 196 CFD • Publication du registre des ayants droit par village au Journal Officiel par le Maire (Art. 198 CFD) • Création du registre communal informatisé du PFR (Art. 199 CFD) • Tenue du registre communal informatisé du PFR (C/SAFD) Art. 202 CFD • Transmission des copies du plan parcellaire et du registre des ayants droit à la SVGF, CoGeF et BCDF (Maire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune possibilité de délégation de la maîtrise d'œuvre de l'élaboration des PFR n'est prévue par le CFD. • Sans cette possibilité de délégation de maîtrise d'ouvrage, la commune qui mobilise ses ressources propres ou des ressources de la coopération décentralisée va devoir les transmettre à l'ANDF pour réaliser des PFR. Dans ce sens, il s'agit plutôt d'une recentralisation ou de renforcement de la déconcentration des services de l'Etat au détriment du transfert des compétences et de renforcement des capacités des communes.
5	Confirmation des droits à partir du PFR	• Décret 2015-010 de 29/01/15 portant AOF de l'ANDF Arts. 203 et 204 et décret précité	Compétence de l'ANDF/BCDF		
6	Expropriation pour cause d'utilité publique	Arts.216, 219, 223 et 225 CFD	Compétence partagée entre la commune et l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • La commune peut demander à l'ANDF d'exécuter en son nom cette prérogative exclusive (Art. 420 CFD). • L'ANDF peut également jouer ce rôle au nom de l'Etat pour les initiatives d'expropriation prises par ce dernier 	
7	Gestion du domaine public et privé de	Arts. 210, 216, 218, 219, 220, 222, 223, 225, 226, 227, 228,	Compétence partagée entre la commune et l'Etat		

N°	Domaines de compétence	Références légales	Type de compétence	Observations	Contradictions avec les textes et lois sur la décentralisation
	l'Etat et de la commune	276, 283 291, 292, 300, 301, 303 et 306 CFD <ul style="list-style-type: none"> • Décret 2015-016 du 29/01/15 Fixant les conditions et modalités d'occupation du domaine public • Décret 2015-011 du 29/01/15 Pontant modalités de cession à titre onéreux, d'aliénation à titre gratuit, de location des terres et biens immeubles du domaine privé de l'Etat et des Collectivités Territoriales Art. 318 CFD			
8	Gestion des terres rurales et coutumières				
8.1	Constatation des droits fonciers coutumiers : Délivrance de l'Attestation de détention coutumière (ADC)	Art. 352 CFD	Compétence de l'ANDF/BCDF	<ul style="list-style-type: none"> • Relation de collaboration avec la SVGF/CoGeF • SVGF/CoGeF réalise les enquêtes publiques et contradictoires devant permettre au BCDF de délivrer l'attestation de détention coutumière 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ANDF saurait être à la fois l'organe qui délivre les actes présomptifs (Attestation de détention coutumière) et qui confirme en même temps la propriété (Juge et partie) • L'ADC étant l'acte de reconnaissance formelle et écrite des droits détenus coutumièrement sur une terre rurale non munie de CPF et non couvertes par le PFR, le principe de subsidiarité primordial à la décentralisation n'est pas respecté • La responsabilité d'une telle action socio-foncière devrait revenir à la commune qui est l'entité compétente la plus proche des réalités locales et des détenteurs coutumiers des terres

N°	Domaines de compétence	Références légales	Type de compétence	Observations	Contradictions avec les textes et lois sur la décentralisation
					<ul style="list-style-type: none"> • Dessaisir les communes de la compétence de délivrance de l'ADC c'est une fois encore les priver de possibilité de mobilisation de ressource alors que, la responsabilité de la mise en place et du fonctionnement des organes locaux de gestion foncière (CoGeF et SVGF) incombe aux communes
8.2	Enregistrement des actes de transfert ou de constitution de nouveaux droits	Art. 353 et 360 CFD	Compétence de l'ANDF/BCDF		
8.3	Formalisation et enregistrement des droits d'usage (SVGf)	Art. 354 et 363 CFD	Compétence de la SVGf/CoGeF	Le BCDF doit recevoir les actes formalisés portant sur les droits d'usage	
8.4	Approbation de projet de mise en valeur préalablement à toute acquisition de terre rurale dont la superficie est comprise entre vingt (20) et mille (1000) hectares	Art. 361 et <ul style="list-style-type: none"> • Décret 2015-029 du 29/01/15 Fixant les modalités d'acquisition des terres rurales en République du Bénin 	Compétence partagée (commune, BCDF/ANDF, ministre, gouvernement)		
8.5	Avis ou exercice d'un droit de préemption avant toute transaction opérée sur une terre rurale	Art. 362 CFD et <ul style="list-style-type: none"> • Décret 2015-009 du 29/01/2015, Fixant les modalités d'exercice du droit de préemption et de location-vente des immeubles préemptés ou expropriés 	Compétence de l'ANDF/BCDF	Compétence exercée pour le compte de l'Etat et de la collectivité territoriale (commune)	

N°	Domaines de compétence	Références légales	Type de compétence	Observations	Contradictions avec les textes et lois sur la décentralisation
8.6	Mise en valeur des terres rurales	Arts. 370 CFD • Décret 2015-014 du 29/01/15 Portant conditions et modalités de mise en valeur des terres rurales Art. 372 CFD • Décret 2015-012 du 29/01/15 Fixant les modalités et conditions d'attribution, de mise en valeur et de reprise des concessions domaniales privée en milieu rural	Compétence du Maire	S'appui sur la CoGeF/SVGF	
9	Règlement du contentieux relatif au foncier : Affirmation du procès-verbal de règlement amiable des conflits	Art. 385, 391 et 392 CFD		Le Maire assure l'implication des autorités coutumières et traditionnelles, de la société civile et des personnes ressources dans la prévention des conflits fonciers ruraux par la prise des mesures appropriées	

Annexe 2 : Rôles des institutions/structures impliquées dans la gestion foncière et domaniale

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
INSTITUTIONS NATIONALES DE GESTION FONCIERE ET DOMANIALE			
1	Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin • Décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la mise en œuvre des politiques, stratégies et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale ; • Assurer la mise en œuvre des procédures relatives à la gestion du foncier ; • Gérer le cadastre ; • Procéder à la confirmation des droits fonciers et à la délivrance du Certificat de propriété foncière ; • Mettre en place un Système National de Gestion de l'Information Foncière transparent, accessible, fiable et actualisé ; • Fournir toutes les données sur le foncier à toute institution publique qui en ferait la demande sur la base des conditions qu'elle définit ; • Donner son approbation préalable à tout projet de mise en valeur à des fins agricoles, halieutiques, pastorales, forestières, sociales, industrielles, artisanales ou de préservation de l'environnement qui sous-tend toute demande d'acquisition de terre rurale dont la superficie est supérieure à vingt (20)hectares et inférieure ou égale à cent (100) hectares ; • Exercer son droit de préemption sur toutes les transactions opérées sur les terres rurales d'au moins deux (2) hectares ; • Donner son visa à toute vente de terres rurales ; • Coordonner la réalisation des Plans Fonciers Ruraux,; • Assurer l'actualisation périodique et le suivi du Tableau Général des propriétés immobilières bâties et non bâties de l'Etat ; • Assurer une bonne gestion du domaine privé immobilier de l'Etat ; • Appuyer les Collectivités Territoriales en matière de documentation foncière et de gestion de leurs patrimoines immobiliers ; • Tenir le sommier des biens immeubles de l'Etat situés à l'étranger ; • Aider l'Etat et les collectivités territoriales dans leurs actions par voie d'expropriation et dans l'exercice de leur droit de préemption.
2	Régie foncière	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; • Décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • s'assurer de la recevabilité de la requête des usagers ; • liquider les droits de formalité et les faire payer à la caisse du receveur des impôts assignataire ; • créer et délivrer aux usagers les certificats de propriété foncière ;

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
			<ul style="list-style-type: none"> • conserver dans les bureaux de la confirmation de droits fonciers, sur leur support d'origine ou sur un autre support, les documents qui leur sont transmis ; • faire les inscriptions sur les registres de manière à assurer l'intégrité de l'information ; • préserver les inscriptions contre toute altération ; • d'établir et de conserver dans un autre lieu que les Bureaux de confirmation de droits fonciers, en sûreté, un exemplaire des registres et autres documents tenus sur support informatique ; • conserver à des fins d'archives, dans les Bureaux de confirmation de droits fonciers ou dans tout autre lieu, les registres et documents sur support papier.
3	Conseil consultatif foncier (CCF)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin • Décret 2015-007 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil consultatif foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • mettre en synergie les différents organes à tous les niveaux de la gestion du patrimoine foncier national ; • proposer au Gouvernement les règles et procédures de gestion du foncier et les mesures d'harmonisation des actions de tous les intervenants, notamment des partenaires techniques et financiers dans la mise en œuvre de la réforme foncière et de la politique foncière et domaniale ; • impulser le débat national sur la réforme foncière et la mise en œuvre de la politique foncière et domaniale au Bénin ; • étudier et valider avant adoption par le Gouvernement les avant-projets de documents ou de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la mise en œuvre de la réforme foncière et de la politique foncière et domaniale et suivre leur application ; • faire des propositions de réforme de la fiscalité foncière pour la rendre judicieuse et efficiente et en suivre l'application ; • proposer des mesures qui assurent la constitution par l'Etat et les collectivités territoriales de réserves foncières destinées à l'installation d'équipements ou à l'alimentation des filières publiques ou privées d'aménagement foncier ; • proposer des mesures appropriées pour lutter contre la thésaurisation des terres.
4	Fonds de Dédommagement Foncier (FDF)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; 	<ul style="list-style-type: none"> • apporter un concours financier à l'accès de l'Etat et des collectivités territoriales à la terre au Bénin et à l'extérieur du Bénin dans le cadre de leurs politiques de développement et pour répondre aux nécessités d'utilité publique ;

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
		<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2015-08 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds de Dédommagement Foncier 	<ul style="list-style-type: none"> • assurer le financement des procédures dans les cas prévus par le code foncier et domanial : <ul style="list-style-type: none"> ❖ des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et les dédommagements y afférents ; ❖ des procédures d'exercice du droit de préemption ; • assister l'Etat dans le rachat d'immeubles bâtis en faveur d'un occupant de bonne foi menacé d'expulsion forcée en exécution d'une décision de justice ; • assurer la location-vente des immeubles bâtis aux parties intéressées dans les cas des immeubles expropriés ou préemptés, en guise de solution alternative aux procédures d'expulsions ; • faire toutes les opérations foncières se rapportant directement ou indirectement aux missions ci-dessus précisées ou à lui confiées par l'Etat ou les collectivités territoriales; • conserver, gérer et mettre en exploitation par les citoyens qui le sollicitent, aux fins agricoles, pastorales ou industrielles les biens du domaine immobiliers de l'Etat, en attendant la réalisation des projets de service public ; • apporter des concours financiers à l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier dans la mise en œuvre de sa politique foncière.
INSTITUTIONS LOCALES DE GESTION FONCIERE ET DOMANIALE			
5	Bureau communal du domaine et foncier (BCDF)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; • Décret 2015-010 du 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier. 	Joue au niveau communal le rôle de l'ANDF

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
6	La Commission de gestion foncière de la commune (CoGeF)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin • Décret 2015-017 de 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la commission de gestion foncière de la commune et de la section villageoise de gestion foncière ; • Arrêté n°64/45/C-KL/SG-SAG-SAF-SADEF du 16 novembre 2015 nommant les membres de la dite commission. 	<ul style="list-style-type: none"> • la gestion des fonds de terre du domaine privé de la collectivité territoriale ; • l'attribution, le suivi de la mise en œuvre et le retrait des concessions accordées à des personnes privées, physiques ou morales ; • les activités des sections villageoises de gestion foncière dans la mise à jour des plans fonciers ruraux (PFR) ; • le déroulement des opérations pour l'établissement des PFR sur le territoire communal ; • la mise en œuvre des procédures d'amodiation des terrains insuffisamment ou non mis en valeur ; • les procédures de règlement des conflits fonciers devant les instances officielles ou d'arbitrage ou de règlement amiable des litiges ; • la formalisation des transactions foncières.
7	Section villageoise de gestion foncière (SVGf)	<ul style="list-style-type: none"> • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; • Décret 2015-017 de 29 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la commission de gestion foncière de la commune et de la section villageoise de gestion foncière. 	<ul style="list-style-type: none"> • accompagner les populations du village dans la formalisation des transactions et mutations foncières ; • réaliser les enquêtes publiques et contradictoires dans le cadre de la délivrance de l'attestation de détention coutumière par le BCDF ; • apporter son appui au bon déroulement des opérations pour l'établissement et la mise à jour du PFR ; • archiver les copies des documents du PFR ; • apporter son appui conseil au règlement des litiges fonciers ; • mener des actions d'information, d'éducation et de communication.
8	Conseil Communal	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin • Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; • Décret n°2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal. • 	<p>Délibération sur les questions entre autres relatives à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'autorisation d'ouverture et de clôture des opérations PFR ; • la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; • l'autorisation d'occuper le domaine public ; • la gestion du domaine privé immobilier de la commune ; • la gestion des biens et opérations immobilières à effectuer par la commune ; • l'acquisition d'une terre rurale dont la superficie est comprise entre deux (02) et mille (1000) hectares, etc.
9	Commission des Affaires Domaniales et Environnementales	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 97- 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; • Loi n°97- 029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin. 	Donner au maire et au conseil communal, des avis sur toutes les questions foncières et domaniales

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
		<ul style="list-style-type: none"> • Décret n°2001-414 du 15 octobre 2001 fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil communal. (Articles 60 à 62) ; • Règlement intérieur du conseil communal en date du 24 août 2015 (Articles 62 à 64). 	
10	Maire	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ; • Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; • Loi 2013-03 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin ; • Arrêté n°64/027/c-kl/SG/SAG du 23 novembre 2012 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Klouékanmê. 	<ul style="list-style-type: none"> • assurer par arrêté les dispositions réglementaires nécessaires à l'exploitation et à la gestion des ressources naturelles de leur ressort territorial ; • d'assurer l'affichage de la copie de la fiche de demande de confirmation de droits fonciers pendant la publicité dans le cadre de la procédure de confirmation des droits ; • transmettre les convocations aux parties intéressées par le bornage contradictoire ; • garantir la fiabilité du bornage contradictoire ; • signer et parapher le registre d'ordre des formalités préalables à la confirmation de droits, le registre des oppositions, le registre des dépôts des actes à inscrire pour la constatation des inscriptions, le répertoire des titulaires de droits réels et la table, par bulletins mobiles, dudit répertoire, le registre des frais pour les montants à payer et le registre des dépôts ; • prendre les arrêtés d'ouverture et clôture des opérations PFR ; • conduire la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; • délivrer l'autorisation d'occuper le domaine public après délibération du Conseil Communal ; • gérer le domaine privé immobilier de la commune ; • procéder à l'affirmation des procès verbaux de règlement amiable ; • assurer l'actualisation et la mise à jour des PFR ; • délivrer le permis de construire et de démolir ; • accompagner les opérations de remembrement urbain ; • conduire le recasement ; • délivrer l'attestation de recasement. <p>Dispose du SADEF et des services communaux en synergie avec ce dernier.</p>

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
11	Service des Affaires Domaniales, Environnementales et Foncières	Arrêté n°64/027/c-kl/SG/SAG du 23 novembre 2012 portant organisation, attributions et fonctionnement des services de la mairie de Klouékanmê (Article 5).	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi, avec les services techniques et autres prestataires, des opérations de lotissement ; • Suivi de l'établissement et l'actualisation de la domanialité publique et du foncier de la Commune ; • centralisation tous les documents relatifs à la domanialité publique et au foncier dans les Arrondissements ; • participation, après délibération du Conseil Communal, à la vente de parcelles loties provenant des réserves administratives en collaboration avec le SAF et le ST ; • participation aux préparatifs de la délivrance du permis d'habiter et du permis de construire en collaboration avec le SAF et le ST ; • protection des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribuer à leur meilleure utilisation en collaboration avec le ST et le SDLCDIC ; • initiation des projets relatifs à la gestion de l'environnement et suivre l'exécution du plan communal d'actions environnementales en collaboration avec le SDLCDIC et le ST ; • donner son avis au Maire sur toutes autres questions liées à l'environnement ; • suivi, avec le Service Technique et, à la diligence du Maire, les tâches relatives aux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ schémas directeurs d'aménagement du territoire (SDAT) ; ❖ plan directeur d'urbanisme (PDU) ; ❖ lotissements (polygonaion, état des lieux, plan d'urbanisme, enquête de commodo et incommodo, application du plan d'urbanisme, recasement, ouverture de voies) ; ❖ règlements des cas de sinistrés suite aux opérations de lotissement.

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
12	Service Technique	Idem (Article 13)	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi et contrôle de la gestion des cimetières et de toutes les autres prestations y afférentes en collaboration avec le SADEF et le SAF ; • préparation, en collaboration avec le SADEF et le SDLCDIC, l'élaboration et la mise en œuvre du schéma directeur d'aménagement de la Commune et du plan directeur d'urbanisme ; • tenue et actualisation de l'inventaire du patrimoine de la ville (Voirie, drainage, places publiques, espaces verts et équipements administratifs et socio-collectifs) en collaboration avec le SDLCDIC et le SADEF ; • suivi et contrôle des opérations de collecte, d'évacuation et du traitement des déchets solides et liquides ménagers en collaboration avec le SADEF ; • programmation, suivi et contrôle des travaux d'embellissement de toutes les zones agglomérées de la Commune (pavoiement, plantations, espaces verts) et entretenir les ouvrages d'assainissement en collaboration avec le SDLCDIC et le SADEF ; • participation à la protection des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribuer à leur meilleure utilisation en collaboration avec le SADEF ; • à la diligence du Maire, suivi des tâches relatives aux : <ul style="list-style-type: none"> ❖ lotissements (polygonaion, état des lieux, plan d'urbanisme, enquête de commodo et incommodo, application du plan d'urbanisme, recasement, ouverture de voies) en collaboration avec le SDLCDIC, le SAF et le SADEF ; ❖ règlements des cas de sinistrés suite aux opérations de lotissement en collaboration avec le SDLCDIC, le SAF et le SADEF.
13	Cadre de Revue et de Suivi des Activités du Projet d'Appui à la Gestion Foncière Locale	Arrêté n°64/035/C-KL/SG/SAG-SAF-SADEF du 16 novembre 2015.	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance au Maire dans le suivi du PFL ; • Mise en œuvre des méthodes, des outils et des mécanismes de suivi qui permettent de suivre l'avancement, d'identifier les difficultés et de prendre rapidement les mesures nécessaires visant à les surmonter, sans perdre de vue les résultats attendus ; • Suivi-évaluation du système de coopération avec les parties prenantes du projet, notamment la synergie d'actions entre les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de la Commune.

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
14	Point Focal du Projet d'Appui à la Gestion du Foncier Local	<ul style="list-style-type: none"> • Arrêté n°64/33/C-KL/SG/SAG-SAF-SADEF du 16 novembre 2015 ; • Arrêté n°64/34/SG/SAG-SAF-SADEF du 16 novembre 2015 (nomination du responsable du Point Focal) ; • Arrêté n°64/36/SG/SAG-SAF-SADEF du 16 novembre 2015 (nomination des personnes d'appui au Point Focal). 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation aux séances du Comité des Partenaires du Projet ; • Participation aux séances de planification, de suivi-évaluation et autres séances organisées par l'Equipe d'Assistance Technique (EAT) du projet ; • Elaboration et mise en œuvre, en collaboration étroite avec l'EAT et les autres parties prenantes du Projet, des plans opérationnels annuels, les plans de travail trimestriels et mensuels de la commune et les budgets afférents ; • Accompagnement de la Commission de Gestion Foncière de la commune (CoGeF) et des Sections Villageoises de Gestion Foncière (SVGeF) ; • Assurance de la participation des communautés locales aux activités du Projet ; • Animation du système de coopération avec les parties prenantes du Projet au niveau communal ; • D'assister le Cadre Communal de Revue et de Suivi-évaluation de l'exécution des activités du Projet ; • Contribution à la collecte des données pour le renseignement des indicateurs et à la capitalisation des connaissances et acquis du Projet ; • Exécution du budget et la justification des dépenses conformément aux manuels de procédures du Projet ; • Production des rapports narratifs d'activités et les rapports financiers ; • Fourniture des informations appropriées et suffisantes à l'EAT et aux autres parties prenantes du Projet.
INSTITUTIONS PARTENAIRES			
PARTENAIRES EN MATIERE DE TUTELLE ET D'ASSISTANCE-CONSEIL			
15	Préfecture <ul style="list-style-type: none"> • CAD, CDCC ; • Chargé de Mission ; • Service de Tutelle; • Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire Comité Départemental de Contrôle de Légalité	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin • Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ; • Décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'Administration Départementale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assistance et de conseil à la commune, • Contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que du budget et du compte administratif de la commune de la commune.

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
16	Direction Départementale du Cadre de Vie et du Développement Durable	Décret n° 2016-501 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du MCVDD	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi-contrôle des opérations de lotissement ou de remembrement urbain-Contrôle de la construction de tout bâtiment public ; • Assistance conseil et appui aux communes ; • Participation aux activités du Comité Départemental de Contrôle de légalité.
17	Institut National Géographique (IGN)	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 98-477 du 15 octobre 1998 ; • Arrêté année 2009 N°0068/MUHRFLEC/DC/SGM/IGN/DGURF/SA fixant les normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographiques en République du Bénin 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographiques en République du Bénin ; • Suivi-contrôle des travaux de lotissement ou de remembrement urbain commandités par les communes ; • Conservation des données topo-cartographiques ; • Assistance conseil et appui aux communes ; • Participation aux activités du Comité Départemental de Contrôle de légalité.
PARTENAIRES EN MATIERE DE PRESTATIONS			
18	Institut National Géographique (IGN)	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 98-477 du 15 octobre 1998 • Arrêté année 2009 N°0068/MUHRFLEC/DC/SGM/IGN/DGURF/SA fixant les normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographiques en République du Bénin 	Réalisation des opérations de lotissement ou remembrement urbain.
19	Cabinet de géomètres experts agréés	<ul style="list-style-type: none"> • Décret n° 91-49 du 29 mars 1991 portant création, organisation et fonctionnement de l'ordre des Géomètres-Experts en République du Benin ; • Arrêté année 2009 N°0068/MUHRFLEC/DC/SGM/IGN/DGURF/SA fixant les normes et spécifications techniques applicables aux travaux topographiques et cartographiques en République du Bénin. 	Réalisation des opérations de lotissement ou remembrement urbain.
PARTENAIRES EN MATIERE DE REGLEMENT DES CONFLITS			
20	Tribunal de conciliation	Loi 2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin	<ul style="list-style-type: none"> • Compétent en toutes matières, sauf les exceptions prévues par la loi, notamment en matière civile moderne, pénale, de conflits individuels du travail et d'état des personnes. • Compétent également en matière d'état des personnes en attendant le vote des textes idoines.
21	Tribunal de première instance	Loi n°2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin	<ul style="list-style-type: none"> • Compétent en matière pénale, civile, commerciale, sociale et administrative ; • Règlement judiciaire des litiges fonciers.

N°	STRUCTURES	REFERENCES JURIDIQUES	RÔLES
22	Gendarmerie/Police	<ul style="list-style-type: none"> • Loi n°2001-37 du 10 juin 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin ; • Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin (article 76, alinéas 1 et 4 ; article 78) ; • Textes instituant les corps. 	<ul style="list-style-type: none"> • Règlement primitif des litiges fonciers dans le cadre de leurs fonctions de maintien de la tranquillité publique, de la sécurité publique et du maintien d'ordre ; • Enquête sur litiges fonciers au profit du Tribunal de Première Instance ; • Appui à l'exécution des décisions de justice.
PARTENAIRES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE			
23	Secteur communal pour le développement agricole	Décret n° 2004-301 du 20 mai 2004 portant approbation des statuts des centres régionaux pour la promotion agricole (CERPA)	<ul style="list-style-type: none"> • Appuie la mairie dans la réalisation des plans fonciers ruraux et des actions d'aménagement hydro-agricole ; • Assistance-conseil de proximité.
24	Section communale des Eaux, Forêts et Chasse	Décret n° 2016-154 du 17 mars 2016 portant attributions, organisation générale et fonctionnement de l'Administration des Eaux, Forêts et Chasse.	<ul style="list-style-type: none"> • Assure la protection, la préservation et la conservation des ressources naturelles ; • Assistance-conseil de proximité.
PARTENAIRES EN MATIERE DE MOBILISATION DES RESSOURCES			
25	<ul style="list-style-type: none"> • Caisse Locale de Crédits Agricoles (CLCAM) ; • BOA ; • PADME. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation de la commission bancaire de l'UEMOA ; • Agrément du MFE 	Domiciliation des comptes lotissements
26	Service des Impôts	-	Emission des avis d'imposition Recouvrement des recettes foncières

Annexe 3 : Canevas de tableau synthèse des résultats du diagnostic

N°	Eléments d'appréciation	Evaluation	Commentaire (Facteurs déterminants, questionnements ...etc.)
1	Dynamiques observées au niveau du cadre institutionnel de mise en œuvre de la réforme foncière		
1.1	Fonctionnalité des organes de gestions foncières prévus par le code		
1.2	Clarification, appropriation et collaboration sur les rôles au niveau communal	<ul style="list-style-type: none"> • • 	
1.3	Clarification, appropriation et collaboration sur les rôles au niveau départemental		
2	Dynamiques observées au niveau du cadre organisationnel de l'administration communale : Impacts du code sur les pratiques de gestion foncière et domaniale		
2.1	Configuration de l'organigramme de l'administration communale face aux nouveaux défis de la gestion foncière et domaniale	<ul style="list-style-type: none"> • 	
2.2	Clarification et appropriation des nouvelles missions du service en charge du foncier et du domaine		
2.3	Interaction avec les autres services de l'administration communale		<ul style="list-style-type: none"> •
2.4	Interaction avec les organes locaux de gestion foncière et domaniale (CoGeF, SVGF)		
2.5	Interaction avec le BCDF	<ul style="list-style-type: none"> • 	
2.6	Interaction avec les services déconcentrés de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • 	
3	Capacités de l'administration communale à rendre des services fonciers et domaniaux		
3.1	Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • 	
3.2	Ressources financières et matérielles (local, équipement, archivage et outils de travail)	<ul style="list-style-type: none"> • 	
3.3	Méthodes et outils de travail	<ul style="list-style-type: none"> • 	

N°	Eléments d'appréciation	Evaluation	Commentaire (Facteurs déterminants, questionnements ...etc.)
3.4	Services offerts aux populations	•	
4	Impacts du code et autres textes sur les finances locales		
4.1	Recettes provenant de la formalisation des actes de présomption de propriété foncière		
4.2	Autres ressources propres à base foncière et domaniale		
5	Problèmes majeurs		
5.1	Au plan technique et réglementaire		•
5.2	Au plan organisationnel	✓	•
5.3	Au plan des ressources humaines, matérielles et financières	✓	
6	Analyse SWOT		
6.1	Forces	✓	
6.2	Faiblesses	✓	
6.3	Opportunités	✓	
6.4	Menaces	✓	

Annexe 4 : Appréciation du profil du C/SADEF

Diplôme de base	Contenu de la formation de base	Qualité au recrutement	Formation complémentaire	Contenu	Diplôme	Régularisation
	-					
	-					

Annexe 5 : Ressources matérielles du SADEF

Nature	Existant actuel	Besoins
Locaux	-	-
Meubles	-	-
Matériel de travail	-	-

Annexe 6 : Outils de référence et de programmation

N°	Intitulé	Etat	Observation
1	Manuel de procédures		
2	Plan de recrutement		
3	Plan de communication		
4		

Annexe 7 : Recettes propres, impôts fonciers et redevances foncières de la commune

	Recettes Propres	Impôts fonciers		Redevances foncières	
		Montant	%	Montant	%
Année n					
Année n+1					
Année n+2					
Année n+3					
Année n+4					

Annexe 8 : synthèse de la problématique de la gestion foncière dans la commune de Klouékanmè (FFOM)

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Code foncier et domanial constitue : une avancée significative pour l'amélioration des pratiques foncières et pour l'assainissement de la gestion foncière au Bénin ; • Forte adhésion, chez les responsables de la commune au changement qu'induit le code foncier et domanial et aux objectifs du PFL ; • Réelle et constante volonté politique porteuse de progrès ; • Engagement des acteurs du foncier en dépit de la gratuité des fonctions ; • Positive réflexion prospective pour la conduite des processus intermédiaires et la consolidation des bases organisationnelles ; • Création, installation de la plupart des structures (CoGeF, Cadre de Revue et de Suivi des Activités du PFL, Point Focal du PFL) ou en voie d'installation (SVGF) ; • Bonne définition et pertinence des relations inter structurelles entre le Point Focal, la CoGeF et le Cadre de Revue par la désignation du C/SAFED pour assurer le Secrétariat Permanent de la CoGeF et animer simultanément le Point Focal ; • Simplicité, cohérence et bonne lisibilité du cadre structurel et de l'organigramme de la mairie ; • Prise en compte et formalisation des synergies interstructurelles ; • Etablissement des liaisons fonctionnelles entre structures contribuant à des activités complémentaires : SADEF, SAF, ST, SDLCDIC ; • Particularisation des activités foncières par la création d'une Division de la Domanialité Publique et des Affaires Foncières (DDPAF) ; • Existence des canaux de communication : sensibilisation (radio de proximité) ; • Mise en place d'un fonds pour le fonctionnement des structures locales après le dépôt du rapport de la session ; • Rôle déterminant et incontournable du Comité Départemental d'urbanisme du Mono-Couffo dans les phases décisives des processus en cours ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Non installation du BCDF ; • Forte réglementation des transactions foncières qui crée de problèmes à certaines catégories d'acteurs ayant besoin de vendre leurs terres pour régler des problèmes ; • Contradictions entre les articles 516 et 518 sur les documents, processus et outils d'affirmation pendant la période transitoire ; • Incohérences dans l'écriture de l'arrêté : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Absence de visa du code foncier et domanial ; ❖ Ancienneté de l'arrêté engendrant des différences significatives entre le dispositif institutionnel existant et celui du code ; ❖ Contradiction dans la mise à échelle du Secrétariat Particulier et du Secrétariat Général ; ❖ Limite et compression du volume réel d'activités définies dans le code foncier et domanial ; ❖ Absence de précisions sur les tâches des divisions ; ❖ Absence de traduction, dans le SICAD, de la forte exigence d'IEC nécessitée par la phase de sensibilisation en cours ; • Relative inadéquation du positionnement des activités d'urbanisme et d'habitat logées dans le Service Technique ; • Absence de sensibilisation des présumés propriétaires sur l'importance de la sécurisation foncière ; • Manque de locaux pour les structures locales de gestion foncière ; • Insuffisance de personnel qualifié au niveau du SADEF ; • Surcharge constante du C/SADEF ; • Absence d'un système de gestion foncière ; • Insuffisance du matériel informatique ; • Faible maîtrise des dispositions du CFD ;

<ul style="list-style-type: none"> • Récent redéploiement du personnel du SADEF par augmentation du dispositif humain existant • Cursus positif du C/SADEF ; • Formation complémentaire reçue à Ouagadougou comporte une orientation adaptée au foncier et domanial (gestion urbaine) ; • Existence d'outils de référence et de programmation (manuel de procédures, plan de recrutement) ou en cours de validation (plan de communication) ; • Positive réflexion prospective sur l'adaptation des formulaires et registres dans la phase transitoire de cinq (5 ans) établie par le code foncier et domanial, (application des dispositions des articles 516 à 522 du code, notamment en ce qui concerne les procédures d'affirmation et les registres subséquents). 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisante prise en compte ou faible intégration de certaines structures anciennes dans les processus en cours (CAD, tutelle, assistance et appui-conseil) ; • Empirisme dans la gestion des crédits de fonctionnement ; • Absence d'identification et de quantification du montant global affecté et effectivement consommé par les services, notamment le SADEF ; • Insuffisance de moyens pour les activités d'urbanisme (SDAC, PDU, lotissement) ; • Lenteur de la procédure au niveau du TP
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Institution du CPF ; • Disponibilité des PTF ; • Possibilité d'enrichissement des processus en cours au moyen des anciens textes encore applicables ; • Avantage appréciable de l'existence des structures anciennes pour uniformiser les compréhensions et consolider les approches (CADE, CAD, CDCC, Préfet, autorité de tutelle, appui-conseil des services départementaux) ; • Existence de gisements de recettes de compensation dans certains articles du code. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lenteur administrative dans la formalisation des transactions foncières ; • Disparition totale, après la période transitoire, de la compétence des maires en matière d'affirmation des conventions de vente (problème de répartition des recettes) ; • Risques de déperdition des efforts engagés : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Uniformité et une indistinction de certaines formulations porteuses de conflits dans l'arrêté organique ; ❖ Non identification d'un chef de file pour des activités réputées Transversales. <ul style="list-style-type: none"> ❖ Réduction sensible des ressources de la commune du fait du transfert au BDCDF des compétences dévolues à la commune en matière de transactions foncières

Annexe 9 : Canevas de tableau d'analyse des domaines d'intérêts

Point d'Analyse des domaines d'intérêts	Eléments de réponses par domaines d'intérêts			Observations
	Domaine d'intérêt 1	Domaine d'intérêt 2	Domaine d'intérêt n	
Quels sont les grands enjeux pour la commune (Ce que la commune va gagner ou perdre)				
Quels changements ultimes attendus du développement de ce domaine ?				
En quoi le développement de ce domaine d'intérêt affecte la structuration de l'administration communale (Est-ce que l'organisation actuelle de l'administration permet de porter efficacement ce changement, impact des changements sur l'organigramme : services processus, attributions des postes impactés) ?				
Quelles implications pour les ressources ? La commune dispose-t-elle des ressources suffisantes ? pour pouvoir accomplir le changement ? (Chefs services, collaborateurs, techniques et technologies, infrastructures, équipements, moyens financiers, etc.)				

Annexe 10 : Canevas d'analyse de l'organigramme de la commune

Service clé existant (directement lié au domaine d'intérêt)	Fonctions assurées actuellement par le Service	Fonctions assurées actuellement par autres Services de l'administration	Fonctions non assurées	Propositions d'amélioration			
				En termes de structuration de l'organigramme	En termes de ressources humaines <i>(renforcement de l'existant au poste, redéploiement, recrutement)</i>	En termes de ressources financières, équipements et technologie	En termes de relations fonctionnelles
Domaine d'intérêt 1 :							
	•	•			•	•	•
	•	•			•	•	•
Domaine d'intérêt 2 :							
		•		•			•
		•		•			•
Domaine d'intérêt n :							
			•			•	•
			•			•	•
			•			•	•

Annexe 11 : Canevas pour la formulation des grands constats, des mesures d'amélioration de l'organigramme et des cahiers de charge

N°	Domaines d'analyse	Constats	Mesures d'amélioration
1	Organigrammes		
			-
2	Cahiers de charges		

Annexe 12 : Tableau de proposition des services et divisions de la mairie

Directions	Services		Définition du service	Divisions	Observations
	Ancien	Nouveau			

Annexe 13 : Format de fiche de définition des attributions de service

N°	Rubrique	Avant réforme	Après réforme
1	INTITULE DU POSTE		
2	OBJECTIF DU POSTE		
3	POSITION HIERARCHIQUE	Supérieur immédiat (N+1) :	Supérieur immédiat (N+1) :
		Services sous contrôle (N-1) :	Services sous contrôle (N-1) :
4	RELATIONS DE TRAVAIL	Internes (Hiérarchiques et fonctionnelles) :	Internes (Hiérarchiques et fonctionnelles) :
		Externes :	Externes :
6	PRINCIPALES MISSIONS (Attributions)		•
7	ACTIVITES ET TACHES	Activités principales : •	Activités principales :
		Activités secondaires :	Activités secondaires : •
8	Résultats attendus		

Annexe 14 : Format type de fiche de projet de changement

Titre :

Contexte et défi :

Objectifs :

Résultats attendus (changement) :

Indicateurs :

Activités à mener et comment (deux ou trois choses les plus simples à faire en vue de déclencher le processus d'opérationnalisation de la réforme) :

Responsable :

Collaborateurs (avec quels services et personnes ressources collaborés) :

Chronogramme (pour les trois premiers mois) :

Avec le financement du Ministère des Affaires Etrangères du Royaume des Pays-Bas, le Projet d'Appui à la gestion Foncière Locale (PFL) est mise en œuvre par le consortium de VNG International, les communes de Dogbo et Klouékanmè, l'ANCB et LID Management.



Ministère des Affaires étrangères



VNG International

BP/Postbus 30435

2500 GK La Haye

Pays-Bas

Tel +31 70 373 8401

Tel +31 70 373 8660

vng-international@vng.nl

www.vng-international.nl

vng-international.nl