

futures : « *On dira de l'ancêtre qui a pensé à faire les papiers : "il avait pensé à nous"* » (Zio Ousmane, Panassian, commune de Kassou, Sissili, 12 juin 2012). « *Les papiers sont un cadeau fait aux générations futures : si ça avait été fait avant, on n'allait pas avoir de conflit foncier.* » (Naaba Kango, Kalein ga, commune de Guiba, 30 janvier 2014).

3. Temps des politiques, temps des projets : confusion des temporalités et contradictions institutionnelles dans la réforme foncière au Bénin (2005-2015)

Philippe Lavigne Delville

Les politiques publiques sont fréquemment décrites comme un processus logique, relativement linéaire, avec différentes étapes s'articulant autour de la « décision » qui marque le passage de la phase d'élaboration à la phase de mise en œuvre. Ce modèle séquentiel a été critiqué de longue date par la recherche en analyse des politiques publiques. Il relève en effet avant tout d'une (re)construction de processus plus complexes : les phases sont rarement bien séparées et les enchaînements logiques sont loin d'être toujours respectés, les séquences peuvent se chevaucher, être inversées dans le temps, ou tout simplement être absentes. S'il a l'avantage de mettre en avant le fait qu'à chaque séquence correspondent des enjeux différents, et souvent des acteurs différents, le modèle séquentiel isole les processus d'action publique de leur environnement institutionnel et des jeux d'acteurs complexes qui les façonnent. Il idéalise le processus de décision, en surestimant le rôle de l'acteur public et la cohérence des processus décisionnels.

En analysant la façon dont le projet « Accès au foncier » (2007-2011) du Millenium Challenge Account (MCA-Bénin)³⁷ a voulu simultanément recomposer le cadre politique et légal de la gestion foncière, et généraliser des opérations pilotes préexistantes de formalisation de droits de propriété foncière, nous questionnons ici la pertinence d'une analyse en termes séquentiels pour les politiques publiques dans les pays sous régime d'aide, marqués par les temporalités des financements.

Doté d'environ 30 millions de dollars, le projet « Accès au foncier » a pour objectif de « *faire du foncier un actif monnayable* ». S'appuyant sur les expériences antérieures (la transformation des permis d'habiter en titres fonciers en milieu urbain,

37. Financé par le Millenium Challenge Corporation (MCC) américain..

les PFR (plans fonciers ruraux, sorte de cadastre des droits locaux en milieu rural), le MCA souhaite – en quatre ans initialement, puis cinq — refondre la législation foncière pour la moderniser et l’uniformiser. Un autre objectif est de mettre en œuvre trois cents PFR et délivrer soixante-quinze mille certificats fonciers dont une part importante doit être transformée en titres fonciers, réformer la Commission de transformation des permis d’habiter en titres fonciers et délivrer trente mille titres fonciers en milieu urbain.

Le calendrier initial du projet « Accès au foncier » prévoyait que la première année soit consacrée à la réforme foncière, après quoi les volets opérationnels pourraient être mis en œuvre dans un cadre clarifié pendant les quatre années suivantes. Le projet de réforme de la politique foncière suivait un processus séquentiel : une série d’études pré-identifiées, lesquelles permettaient de construire ou d’affiner un diagnostic ; des propositions étaient élaborées sur cette base et formulées dans un Livre blanc ; après adoption par le gouvernement, celui-ci devait être décliné dans un document de politique, puis un texte de loi. Mais les options proposées sont controversées, le processus de refonte de la législation prend du temps et n’aboutit qu’en 2013, sous forte pression politique : le Bénin négocie un second financement avec le Millenium Challenge Corporation (MCC).

Réalisées dans le cadre légal antérieur, et donc en partie remises en cause par la nouvelle loi, les opérations de terrain connaissent de multiples difficultés. En milieu rural, les plans fonciers ruraux sont réalisés à marche forcée, posant les bases de nombreux conflits futurs. Seuls 7 % des certificats fonciers prévus sont délivrés à la fin du projet, les instances locales de gestion foncière étant livrées à elles-mêmes. En milieu urbain, la transformation des permis d’habiter en titres fonciers s’enlise. Le Code domanial et foncier est controversé, les arbitrages politiques sur sa tutelle ne sont pas réalisés lors de son vote, ce qui ouvre donc une phase de flou institutionnel d’autant plus problématique que la loi prévoit une très faible durée de transition, en pratique irréaliste. Le risque est grand que la réforme aboutisse dans les faits à accroître la confusion et l’insécurité foncière au lieu de les résoudre. En effet, les dispositifs qui, de façon certes imparfaite, assurent un minimum de sécurité foncière, comme l’enregistrement des transactions par les communes, deviennent illégaux. Le dispositif de gestion foncière rurale mis en place par le MCA lui-même dans le cadre du projet 300 PFR est supprimé par l’abrogation de la loi 2007 sans qu’aucun mécanisme transitoire n’ait été défini, laissant les milliers de certificats fonciers ruraux délivrés flotter dans un vide juridique et les services communaux des affaires domaniales et foncières dans l’expectative.

La stratégie de réforme impulsée par l’équipe qui a conçu le volet foncier était à la fois volontariste et extrêmement ambitieuse. Elle était fondée sur une vision très technocratique du changement (il suffit d’enchaîner les étapes et d’obtenir

la validation politique) et un calendrier exagérément optimiste qui sous-estimait largement la durée même de la mise en œuvre bureaucratique des actions prévues, sans parler des oppositions, des blocages, des capacités d'inertie et autres stratégies de contournement qui ont en pratique déterminé le rythme du projet. Le calendrier initial, qui prévoyait une phase de réforme d'un an suivie de quatre ans de mise en œuvre, s'est transformé en sept ans de réforme légale pour aboutir, sur une injonction politique liée à d'autres enjeux, à un texte controversé et, sur le plan opérationnel, à des résultats très en deçà des objectifs et au fort risque d'effritement.

Qu'une telle réforme ait besoin de temps n'a rien de surprenant, au contraire. Ce qui semble problématique ici est plus l'illusion du calendrier initial et la stratégie du big push qui se révèle une arme à double tranchant. Ce cas illustre comment la croyance en une conception technocratique de la réforme de l'action publique, d'une part, et le jeu d'opportunités financières et de contraintes de mise en œuvre liées à l'aide internationale, d'autre part, ont produit une réforme controversée au portage politique incertain. Du fait d'une confusion des temporalités entre temps de l'élaboration et temps de la mise en œuvre, cette réforme a aggravé plus qu'elle n'a réduit les contradictions du cadre institutionnel national de la gestion foncière, au risque d'accentuer la confusion et l'instrumentalisation de cette confusion. Ceci questionne, en retour, sous l'angle des temporalités et des ressources, la dépendance à l'aide internationale des réformes politiques et institutionnelles dans les pays sous régime d'aide.

N.B. : depuis l'atelier final d'APPI et cette communication, le flou sur la tutelle du Code a été tranché en faveur du ministère des Finances et les décrets ont été adoptés. Le ministère des Finances s'organise pour mettre en place l'Agence nationale du domaine et du foncier (ANDF). Si le flou institutionnel se clarifie, la question des temporalités de déploiement du dispositif institutionnel sur le terrain et celle de la possibilité pratique de systématiser cette politique volontariste demeurent.



UNE ACTION PUBLIQUE ÉCLATÉE ?

Production et institutionnalisation
de l'action publique dans les secteurs
de l'eau potable et du foncier (APPI)
Burkina Faso, Niger, Bénin

Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014

COORDINATION :

Héloïse Valette, Catherine Baron, François Enten, Philippe Lavigne Delville, Alicia Tsitsikalis